

En Logroño, a 15 de abril de 2015, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José María Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

10/16

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento electoral de las Federaciones Deportivas de La Rioja, en el año olímpico 2016*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El Consejero de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia del Gobierno de La Rioja remite, para dictamen, el citado Anteproyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación:

- Resolución de inicio, por la que se acuerda iniciar la tramitación de una disposición de carácter general, de fecha 22 de enero de 2016, del Director General de Deporte y del Instituto Riojano de la Juventud.
- Memoria justificativa, de la misma Dirección General y de la misma fecha.
- Borrador del Anteproyecto de la disposición.
- Diligencia de formación de expediente, de la Secretaría General Técnica de la Consejería, de fecha 26 de enero de 2016.
- A continuación, consta en el expediente el cumplimiento del trámite de audiencia, mediante la remisión del mismo a las Federaciones Deportivas de La Rioja. Constan las alegaciones remitidas por el Comité Riojano de Disciplina Deportiva y la Federación Riojana de Fútbol y, tras las mismas, un nuevo borrador del texto de la disposición.
- Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, de 18 de marzo de 2016, y, tras el mismo, un nuevo borrador.

-Informe, de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 1 de abril de 2016.

-Informe, de la Secretaría General Técnica, de fecha 4 de abril de 2016, tras el cual aparece el borrador definitivo de la norma proyectada.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 5 de abril de 2016 y registrado de entrada en este Consejo el 6 de abril de 2016, el Excmo. Sr. Consejero de Políticas Sociales, Igualdad, Familia y Justicia del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 6 de abril de 2016, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: “c) *Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”; y de igual modo lo expresa el artículo 12, c) de su Reglamento aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Habida cuenta de la naturaleza de la norma sometida a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo de la Ley autonómica 1/2015, de 23 de marzo, del Ejercicio físico y del deporte de La Rioja, resulta clara la aplicación de los anteriores preceptos y, por tanto, la preceptividad del presente dictamen.

En cuanto al ámbito del mismo, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por “*la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen*”.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado, por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido y en qué grado los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

1. Resolución de inicio del expediente.

Según el artículo 33.1 de la Ley 4/2005, *“el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia”*.

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada por el Director General del Deporte y del Instituto Riojano de la Juventud, de conformidad con lo establecido en el artículo 7.1.4.i del Decreto 25/2015, de 21 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia del Gobierno de La Rioja.

Desde el punto de vista del contenido, el artículo 33.2, d), de la Ley 4/2005, dispone que *“la Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que en su caso deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”*. La citada Resolución cumple, de manera adecuada, con el requisito legal, aunque no se contiene la referencia a la competencia ejercida.

2. Elaboración del borrador inicial.

A tenor de lo establecido en el artículo 34 de la Ley 4/2005:

“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Finalmente, incluirá, en su caso, también los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.

3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación del reglamento se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y financiación”.

En el expediente, consta una Memoria de fecha 22 de enero de 2016, junto con un primer borrador del texto de la disposición proyectada. Tanto dicho borrador como la expresada Memoria justificativa cumplen con los requisitos anteriormente transcritos, aunque debe señalarse que la Memoria va firmada por un Jefe de Servicio, cuestión que fue puesta de manifiesto por los Servicios Jurídicos. Aunque no sea lo más adecuado, el citado defecto, en modo alguno, tiene entidad suficiente como para invalidar la tramitación del procedimiento de elaboración de la disposición proyectada.

3. Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaria General Técnica.

2. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación”.

En el expediente, consta la Diligencia de formación de expediente, de fecha 26 de enero de 2016.

4. Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad –fundada en la Constitución y en la legislación estatal, de carácter tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella- había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

“1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos: a) cuando lo exija una norma con rango de Ley; b) cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.

3. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su Sector Público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.

4. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.

En el presente caso, se ha dado traslado del expediente a todas las Federaciones Deportivas de La Rioja que, en definitiva, son las destinatarias de la misma; así como al Comité Riojano de Disciplina Deportiva, por lo que el trámite ha sido cumplido de manera adecuada.

5. Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación del reglamento, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El anteproyecto de reglamento será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

En el presente expediente, consta el informe del SOCE y el de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

6. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el artículo 40 de la Ley 4/2005:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, que en su caso deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación, elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de audiencia, información pública e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. Le memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del anteproyecto.

2. El expediente de elaboración del reglamento se ordenará a partir de la resolución de inicio seguido del anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas.

3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del anteproyecto formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente la memoria final del anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederé en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta un último informe de la Secretaria General Técnica de la Consejería, valorando las recomendaciones realizadas a lo largo de todo el proceso de elaboración de la norma, que viene a cumplir el citado requisito.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la norma proyectada, constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración de la Comunidad Autónoma. El artículo 8.1.27 del Estatuto de Autonomía de La Rioja atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en la promoción del deporte y la adecuada utilización del ocio.

Con base en esa competencia, se promulgó la Ley 1/2015, de 23 de marzo, del Ejercicio físico y del deporte de La Rioja, que dedica el Capítulo IV del Título VI a las Federaciones Deportivas de La Rioja, regulando en su art. 88 los Órganos de gobierno y representación de las mismas, así como la obligación de llevar a cabo los procesos electorales en los años en que tengan lugar los Juegos Olímpicos de Verano.

Sin embargo, ni en la Resolución de inicio del procedimiento para la elaboración de una disposición de carácter general, ni en la Parte expositiva de la misma aparece la mínima referencia a la competencia estatutaria de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la norma, por lo que deberá incluirse en dicha Parte expositiva, como ya hemos indicado en numerosos dictámenes (D.11/05, D.72/06, D.27/07, D.44/09, D.78/10, D.20/11, D.47/12, D.52/13 y D.8/14, entre otros).

No podemos entender como fundamento de la competencia que habilita a la Comunidad Autónoma de La Rioja, para regular la materia, la referencia que se contienen a los artículos 8.1.3.d): “*aprobar los Estatutos de las Entidades deportivas, así como los Reglamentos electorales y los relativos al funcionamiento interno de las Federaciones deportivas*”; y 93, de la Ley 1/2015, de 23 de marzo, del Ejercicio físico y del deporte de La Rioja, siendo necesario incluir la competencia estatutaria de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.

En cuanto al rango de la norma proyectada, la misma se inició como una Orden de la propia Consejería, tal y como se había venido realizando anteriormente. Así, la Orden de 23 de enero de 2012, que reguló los procesos electorales a las Federaciones deportivas en el año 2012; y, antes, las de 22 de junio de 1988, 2 de abril de 1996, 7 de diciembre de 1999, 6 de abril de 2004 y 6 de abril de 2008. Es, tras el informe de los Servicios Jurídicos y recogiendo su sugerencia, cuando se decide que la norma tenga el rango de Decreto, siendo absolutamente adecuada dicha decisión y ello en el sentido expresado por los referidos Servicios Jurídicos.

Cuarto

Observaciones al Proyecto de Decreto

La norma proyectada consta de 23 artículos, distribuidos en tres Capítulos, tres Disposiciones Adicionales, una Derogatoria y dos Finales; y su objetivo es garantizar que la elección de los órganos de gobierno y representación de las Federaciones deportivas riojanas, en el año olímpico 2016, se efectúe de acuerdo con los principios democráticos y representativos.

A lo largo del procedimiento de elaboración, se han ido asumiendo algunas de las alegaciones realizadas, lo que ha ido mejorando el contenido de la norma.

Debe señalarse que el contenido de la norma resulta absolutamente respetuoso con los preceptos de la Ley 1/2015, que se refieren a las Federaciones deportivas y, en concreto, al proceso electoral de las mismas, como los artículos 8.3.d), 88, 151, 154 y 178.1.c), sin que se observe mención alguna que pueda restringir los principios democráticos y representativos propios de cualquier procedimiento electoral.

En lo que se refiere al articulado de la disposición proyectada y en lo relativo a la Asamblea General, se mantiene el número mínimo y máximo de integrantes de la misma. Como principal novedad respecto de la normativa anterior, en el primer Capítulo, quienes deseen optar a ser Presidente de cualquiera de las Federaciones deportivas no precisan ser presentados y avalados por un determinado porcentaje de asociados, novedad esta que democratiza el proceso electoral al poder optar a ser Presidente cualquier miembro de la Asamblea, sin necesidad de aval de ningún tipo, por lo que, en este punto, resulta adecuado el no haber admitido la alegación que, a este concreto particular, realizó la Federación Riojana de Fútbol.

En el artículo 5, se regula el Reglamento electoral, que deberán elaborar las respectivas Federaciones con anterioridad a la convocatoria de elecciones, y se establece el contenido mínimo del mismo, dando cumplimiento, con ello, a lo establecido en el artículo 88.6 de la Ley riojana del Ejercicio físico y del deporte de La Rioja.

En el artículo 5.2, parece que existe una contradicción, pues se indica que el titular de la Consejería competente en materia de deporte decidirá, en el plazo de un mes, la aprobación del Reglamento electoral, o su devolución para subsanar deficiencias. Transcurrido dicho plazo sin que recaiga resolución expresa, se entenderá aprobado el Reglamento, siempre que se hubieren subsanado los defectos que, eventualmente, se hubieren puesto de manifiesto. Si el titular de la Consejería deja pasar el plazo de un mes sin resolver, el Reglamento se entenderá aprobado. Si se realiza alguna objeción susceptible de subsanación, ya habrá existido algún tipo de respuesta y el silencio no operaría. La misma cuestión se plantea en el artículo 7.6.

En el segundo párrafo de ese apartado, se indica que, contra dicha decisión, cabe recurso de reposición ante el titular de la Consejería, pero no se dice si la Resolución del recurso agota la vía administrativa, por lo que sería deseable precisar tal extremo.

Dentro de las garantías del proceso electoral, los artículos 22 y 23, de conformidad con lo establecido en el artículo 154.2 de la Ley 1/2015, atribuyen la competencia, en primera instancia, a las Juntas Electorales de cada una de las Federaciones; y, en segunda instancia, al Tribunal del Deporte de La Rioja, que viene a sustituir, en esta función, al Comité Riojano de Disciplina Deportiva, que la desempeñaba hasta ahora.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada.

Segunda

El Proyecto de disposición es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el cuerpo del presente dictamen.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero