

En Logroño, a 25 de marzo de 2020, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en Logroño telemáticamente (al amparo del art. 17.1 de la Ley 40/2015 y en aplicación del RD 463/2020 sobre declaración del estado de alarma), con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D^a Amelia Pascual Medrano, D. Pedro María Prusén de Blas y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

29/20

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Educación y Cultura del Gobierno de La Rioja, sobre el *Anteproyecto de Decreto, por el que se regulan los procesos electorales de las Federaciones deportivas de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El Consejero de Educación y Cultura del Gobierno de La Rioja remite, para dictamen, el citado Anteproyecto de Decreto, junto con el expediente administrativo correspondiente al mismo, que consta de la siguiente documentación:

- Resolución de inicio, de la Dirección General de Deporte (DGD), de 9 de octubre de 2019.
- Informe-Memoria de la DDG, de 10 de octubre de 2019.
- Primer borrador del Anteproyecto, de 10 de octubre de 2019.
- Publicación en internet del trámite de consulta previa.
- Informe de la Secretaría General Técnica (SGT) de la Consejería actuante, de 16 de diciembre de 2019.
- Resolución de formación del expediente, de la misma SGT, de 17 de diciembre de 2019.
- Segundo borrador del Anteproyecto.
- Publicación en el BOR del trámite de información pública de fecha 27 de diciembre de 2019.

- Publicación en internet del mismo trámite.
- Notificación a las Federaciones deportivas riojanas (FDR).
- Acuses de recibo y justificantes de notificaciones caducadas.
- Informe de la DG de los Sevicios Jurídicos, de 10 de febrero de 2020.
- Alegaciones de D. G.S.L, de 16 de enero de 2020.
- Alegaciones de la F.R.F, de 20 de enero de 2020.
- Informe de la DGD, de 18 de febrero de 2020.
- Tercer borrador del Anteproyecto, de 26 de febrero de 2020.
- Informe del Servicio de Normativa y Asistencia Técnica de la SGT precitada, de 26 de febrero de 2020.
- Informe complementario de la DG de Servicios Jurídicos, de 9 de marzo de 2020.
- Cuarto borrador del Anteproyecto, de la misma fecha.
- Memoria final de la reiterada SGT, de 11 de marzo de 2020.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 12 de marzo de 2020 y registrado de entrada en este Consejo de 13 de marzo de 2020, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente 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 19 de marzo de 2020, 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 art. 11-c) 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.

El presente Anteproyecto de Decreto se dicta en desarrollo y aplicación de la Ley 1/2015, de 23 de marzo, del Ejercicio físico y deporte de La Rioja, por lo que el carácter preceptivo de nuestro Dictámen resulta indiscutible.

En cuanto al ámbito del dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora que, en el ejercicio de la función consultiva, 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 Anteproyecto de Decreto a la legalidad y al *bloque de constitucionalidad*, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la norma proyectada, cobertura legal y rango de la misma.

1. La **competencia** de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) 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 autonómica. El art. 8.1.27 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99), atribuye a la

CAR competencia exclusiva en la promoción del deporte y la adecuada utilización del ocio.

2. En cuanto a la **cobertura legal**, con base en esa competencia, se promulgó la Ley 1/2015, de 23 de marzo, de Ejercicio físico y del deporte de La Rioja (LED'15), que presta cobertura legal al Anteproyecto, pues dedica su Capítulo IV del Título VI a las Federaciones Deportivas de La Rioja (FDR), regulando, en su art. 88, los órganos de gobierno y representación de las mismas, cuyo ap. 6 establece que: “ las FDR desarrollarán los procesos electorales para la elección de sus órganos de gobierno y de representación de acuerdo a sus respectivos Reglamentos electorales, que deberán ajustarse a lo dispuesto en la normativa que a tal efecto establezca la Administración autonómica, así como ser aprobados por esta con anterioridad a la realización efectiva del proceso electoral”.

3. Respecto al **rango** de la norma proyectada, el art. 23.i) de la Ley riojana 8/2003, 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros, preceptúa que “*corresponde al Consejo de Gobierno: i) aprobar, mediante Decreto, los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas del Parlamento de La Rioja, así como el desarrollo con rango reglamentario de la legislación básica del Estado cuando así proceda, y ejercer en general, la potestad reglamentaria, sin perjuicio de la que corresponda a otros órganos*”; por lo que el rango de la disposición examinada, es exactamente el querido por la Ley.

Tercero

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general

La importancia de observar las prescripciones previstas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo viene a contribuir al acierto en su elaboración, sino que tiende a evitar que su incumplimiento produzca distorsiones en su desarrollo en tanto que, en caso de recurso, los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa pueden apreciarlo como causa de invalidez de la norma reglamentaria aprobada. Constituye este criterio fundamento del examen del cumplimiento de tales trámites que, en sus dictámenes, este Consejo Consultivo, viene efectuando al respecto.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los arts. 32 *bis* a 42 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR, en la redacción dada a tales preceptos por la Ley 2/2018, de 30 de enero, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2018, ya que ésta resulta aplicable al haber sido publicada en el BOR de 31 de enero de 2018, y, por

tanto, con anterioridad al inicio del procedimiento objeto del dictamen, y establecer, a efecto de los preceptos aquí aplicables (DF Única), su entrada en vigor al día siguiente de su publicación.

1. Consulta previa

La modificación indicada, operada en los preceptos de la Ley 4/2005 dedicados a regular la elaboración de las normas reglamentarias, ha introducido un artículo numerado como 32 *bis*, que, bajo tal concepto, establece que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) Los objetivos de la norma; d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o 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. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen”.

El trámite que nos ocupa puede ser evitado cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32.*bis*.2 de la Ley 4/2005: i) - que la propuesta no tenga impacto significativo en la actividad económica; ii) que no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios; iii) que regule aspectos parciales de una materia; iv) que tenga relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias, o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la CAR o de los entes integrantes de su Sector público; o v) que concurran razones graves de interés público.

Por su parte, el art. 133 LPAC´15 (sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos), prescribe que:

1. Con carácter previo a la elaboración del Proyecto o Anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte

a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.

En relación con este precepto, si bien la STC 55/2018 [FJ 7.b) y 7.c)] ha declarado que el art. 133 LPAC’15 resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del apartado 133.1 LPAC’15, el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las CCAA.

En el expediente, se acredita la publicación de esa consulta previa en el canal *Participa* de la *web* del Gobierno de La Rioja entre el 18 de noviembre y el 10 de diciembre de 2019, sin que se presentasen alegaciones por ningún interesado. Aunque esa publicación es de fecha posterior a la Resolución de inicio de la tramitación del expediente de elaboración de una disposición de carácter general, ello no supone vicio invalidante, por lo que el trámite debe considerarse cumplido adecuadamente.

2. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento.

En cuanto a la **competencia** administrativa, según el art. 33.2 de la Ley 4/2005:

“El procedimiento para la elaboración de los reglamentos podrá iniciarse, en cualquier caso, mediante Resolución del titular de la Consejería competente por razón de la materia. También podrá iniciarse mediante Resolución del Director General competente por razón de la materia o, en el caso

de que la norma afecte a competencias de varias Direcciones Generales, de su Secretario General Técnico”.

En el presente caso, consta la Resolución del DGD de fecha 9 de octubre de 2019, de conformidad con lo establecido en el art. 2.6.f) del Decreto 40/2019, de 10 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería consultante, que atribuye genéricamente a dicha DG la competencia para asistir a las Federaciones deportivas y colaborar en el desarrollo de sus funciones.

Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 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 Resolución podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.

La Resolución que nos ocupa cumple adecuadamente con este requisito legal.

3. Elaboración del borrador inicial.

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

“1. El borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o 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. Incluirá también, en su caso, 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 de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación”.

La Resolución de inicio no va acompañada propiamente del texto inicial de la norma proyectada, pues dicho texto aparece posteriormente tras un informe Memoria de la DGD. No obstante, puede decirse que las prescripciones del precepto examinado se han cumplido adecuadamente.

4. Formación del expediente de 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, y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, 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 Secretaría General Técnica.*
- 2. La Secretaría General Técnica de la Consejería determinará 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, la Secretaría General Técnica podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación.*

En el expediente, consta la Diligencia de formación de expediente de Anteproyecto, de fecha 17 de diciembre de 2019.

5. Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite diferenciándolo del de consulta pública, del que se ocupa -ahora, ya de manera concreta- en el nuevo artículo 32 *bis*, a cuyo tenor:

- “1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la Dirección General competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del Anteproyecto, publicará el texto en el portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las Organizaciones o Asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.*
- 2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o 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 con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de Derecho público. Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.*
- 3. 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 motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles”.*

B) El art. 133.2 y 3 LPAC'15 regula igualmente el trámite de audiencia, de la siguiente forma:

“2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupan o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia”.

En el presente procedimiento, se ha venido a tramitar conjuntamente, el trámite de audiencia con el de información pública y así consta en el expediente, la publicación en el BOR de 27 de diciembre de 2019, de la Resolución de 17 de diciembre de la SGT actuante, por la que se somete a información pública, por plazo de 15 días hábiles, el Anteproyecto objeto de este Dictámen. En la misma publicación, se hace constar la apertura de un periodo de información pública, por el mismo plazo de tiempo, además de publicarlo en el precitado canal *Participa* dentro de la página *web* del Gobierno de La Rioja.

Además y en cumplimiento del trámite de audiencia propiamente dicho, se llevó a cabo la notificación directa mediante correo certificado a 32 FDR, habiendo presentado alegaciones solamente la F.R.F. y un particular perteneciente a la misma Federación.

6. Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 38 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. En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos, se procederá a publicar, en el portal de transparencia, el Anteproyecto, como norma en tramitación.

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 de la norma, 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 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”.

La norma sometida a nuestra consideración ha sido informada por los Servicios Jurídicos en dos ocasiones pues, tras un inicial informe, se reiteró la emisión de uno posterior porque, al emitir el primero, no se trasladaron a los Servicios Jurídicos las alegaciones presentadas en los trámites de información pública y audiencia corporativa que, además, al ser estimadas en parte, originaron una modificación del texto de la disposición que había sido remitido inicialmente a los Servicios Jurídicos.

No consta informe de la Oficina de Control Presupuestario (OCP) pues, en la Memoria inicial, se hace constar que la regulación relativa a los procesos electorales de las FDR no crea gasto adicional para el centro gestor.

Sin embargo, no consta el informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE). Este Consejo Consultivo considera que la ausencia de dicho informe debe ser subsanada antes de procederse a la aprobación del Anteproyecto y, si de este ocasionase alguna modificación en el texto de la norma, no en otro caso, debiera volver a recabarse un nuevo informe de los Servicios Jurídicos y de este Consejo.

La preceptividad de dicho informe del SOCE resulta del Decreto 125/2007, de 26 de octubre, que regula el ejercicio de las funciones en materia de organización administrativa, calidad y evaluación de los Servicios de la Administración General de la CAR y sus Organismos autónomos, cuyo art. 4 establece, bajo el título *actuación del SOCE en relación a las disposiciones administrativas de carácter general que definen procedimientos administrativos*, lo siguiente:

“1. El SOCE, en relación a las disposiciones administrativas de carácter general que conlleven la creación, modificación o supresión de un procedimiento velará por el cumplimiento de los siguientes objetivos:

- a) Mantener la adecuada homogeneización y normalización de procedimientos así como de documentos, asegurado en este último caso su adecuación al Manual de Identidad Gráfica Corporativa*
- b) Racionalizar las tareas y fases de los procedimientos administrativos.*
- c) Racionalizar y simplificar la aportación de documentación por los interesados, favoreciendo el intercambio de datos entre Administraciones Públicas.*
- d) Un adecuado ejercicio de la distribución competencial existente en las distintas fases de los procedimientos.*

e) La aplicación de la normativa reguladora de Protección de Datos de Carácter Personal, en especial de los derechos de información, acceso, cancelación, rectificación y oposición recogidos en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

f) Procurar la utilización de sistemas y tecnologías de la información en la gestión interna de los procedimientos así como en las relaciones con los ciudadanos.

2. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el apartado anterior, se establece un sistema alternativo de actuación:

a) Informe previo. Con carácter general, las Secretarías Generales Técnicas deberán remitir al Servicio de Organización, Calidad y Evaluación la norma por la que se cree, modifique o suprima el procedimiento, con el fin de que, en el plazo de 10 días, se emita el correspondiente informe que, en caso de resultar desfavorable, requerirá la modificación de la norma o documento por el órgano competente. En caso de no emitir informe en el plazo señalado, éste se entenderá favorable. El informe emitido por el Servicio de Organización, Calidad y Evaluación se limitará a dar cumplimiento a los objetivos previstos en el apartado 1 de este artículo.

b) Mecanismos alternativos de supervisión. Se establecerán mecanismos de supervisión alternativos en aquellos supuestos que se determinen mediante resolución motivada del titular de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local y publicada en el Boletín Oficial de La Rioja. Para la determinación de los supuestos en que proceden estos mecanismos de supervisión alternativos se estará a la existencia de sistemas normativos o instrumentos de calidad que, actuando sobre el procedimiento a regular, permitan alcanzar los objetivos fijados en el apartado 1 de este artículo. La resolución deberá hacer referencia a estos mecanismos alternativos de tal manera que se dé satisfacción al cumplimiento de los objetivos previstos en el apartado 1 de este artículo”.

Pues bien, el Anteproyecto sometido a nuestra consideración regula distintos procedimientos a lo largo de su articulado: i) para la aprobación de los Reglamentos electorales de las FDR, en su art. 5; ii) para la convocatoria de elecciones, en su art. 7; iii) para el proceso electoral en su Capítulo III, arts 8 a 21 y iv) para las reclamaciones y recursos en materia electoral. Por lo tanto, consideramos que el informe del SOCE es preceptivo en este caso y que procede subsanar dicha omisión en la forma indicada anteriormente antes de procederse a la aprobación de la norma.

La omisión de dicho trámite, ha producido diversas discordancias que se pondrán de manifiesto en el comentario al articulado que verificaremos en el siguiente Fundamento jurídico.

7. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el art. 39 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 consulta previa, audiencia, e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La Memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del Anteproyecto.

2. El expediente de elaboración 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. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.

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 precederá, en todo caso, a la formalización del Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una última Memoria de fecha 13 de febrero de 2019, que aparece firmada por la SGT actuante. Por lo tanto, debe entenderse cumplido el trámite de manera adecuada.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido del Anteproyecto

1. Consideraciones generales.

A) Como ya se ha indicado anteriormente, en desarrollo de la competencia atribuida a la CAR en el art.8.1.27 EAR'99, se promulgó la LED'15 (Ley 1/2015, de 23 de marzo, del Ejercicio físico y del deporte en La Rioja), que regula, en el Capítulo IV del Título VI, la actividad de las FDR. Más en concreto, el art. 88 LED'15, dedicado a los órganos de gobierno y representación de las FDR, dispone que los miembros de las Asambleas Generales serán elegidos coincidiendo con los años olímpicos, mediante sufragio personal, libre, directo y secreto por y entre los componentes de cada uno de sus estamentos; y los Presidentes de aquellas, conforme al mismo sistema, por y entre los miembros de las Asambleas constituidas. A los oportunos efectos, debe señalarse que por año olímpico se entiende aquel en el que se celebran los Juegos Olímpicos de verano, como ocurre en el actual, si las circunstancias actuales que estamos atravesando así lo permiten.

B) Por su parte, el citado artículo también determina que las FDR desarrollarán los procesos electorales para la elección de sus órganos de gobierno y de representación de acuerdo con sus respectivos Reglamentos electorales, que deberán ajustarse a lo dispuesto

en la normativa que a tal efecto establezca la Administración autonómica, y que deberán ser aprobados por ésta con anterioridad a la realización efectiva del proceso electoral.

C) La norma proyectada viene a desarrollar esas previsiones y a garantizar que esos procesos electorales se desarrollen de acuerdo a principios democráticos y representativos, lo cual no quiere decir que en los anteriores procesos no se respetasen los mismos.

D) El Anteproyecto objeto de nuestro dictamen cuenta con 23 artículos, 3 DA (Disposiciones adicionales, referidas a la regulación de los días hábiles, la avocación de competencias por parte de la Consejería competente y a las modificaciones estatutarias que deberán llevar a cabo las FDR), una DD (Disposición derogatoria, que afecta al Decreto 19/2016, de 22 de abril, por el que se reguló el procedimiento electoral en el año olímpico de 2016), y dos DF (Disposiciones finales, relativas al dictado de Circulares e Instrucciones y a la entrada en vigor de la norma).

E) Debe indicarse que existe una diferencia entre la actual regulación y las anteriores, además de la mencionada en la DD, y es que la norma proyectada tiene una pretensión de permanencia en el tiempo, de manera que no sea necesario elaborar un Decreto en cada año olímpico para regular los procedimientos electorales de las FDR, que era la técnica que se venía siguiendo hasta el momento.

F) Por último debe indicarse que, a lo largo del procedimiento de elaboración, se han admitido la mayoría de las indicaciones realizadas por los Servicios Jurídicos e incluso, si bien parcialmente, las de la F.R.F. y el particular que, por otra parte, pertenece a la misma. Dichas aportaciones han contribuido a mejorar la norma proyectada pero, aun así, hay una serie de cuestiones que es preciso poner de manifiesto y que vamos a tratar a continuación.

2. Consideraciones sobre el articulado.

A) En el **artículo 1**, al regularse el objeto y ámbito de aplicación, se indica que dichos “*procesos electorales tendrán lugar en los años en que se celebren Juegos Olímpicos, denominados años olímpicos*”; sin embargo, lo cierto es que Juegos olímpicos también lo son los de invierno, que igualmente se celebran cada cuatro años, con una separación de dos años respecto de los de verano. Por ello, podría añadirse, la mención a “Juegos Olímpico de Verano”.

B) El **artículo 5** regula el Reglamento electoral, que debe elaborar cada FDR con anterioridad a la convocatoria de elecciones. En el **apartado 3** de dicho artículo, se establece la posibilidad de que *la DG competente* (convendría añadir: *en materia de deporte*, para mantener la uniformidad en las menciones a la misma e incluso a la propia Consejería que se realizan en el resto del texto de la norma proyectada), se subrogue en la posición de la FDR en caso de inactividad de la misma en la subsanación de las

deficiencias encontradas al Reglamento electoral y garantizar, de esta manera, su aprobación. Sin embargo, no se establece la posibilidad de recurso alguno contra dicha decisión por parte de la DG competente. Posteriormente, en el **apartado 4**, se establece que contra la Resolución que apruebe o deniegue el Reglamento electoral, cabrá recurso potestativo de reposición únicamente. No se indica si, contra la Resolución de ese recurso, cabe recurso ante el Tribunal del Deporte de La Rioja (TDR), que sí cabe dentro del proceso electoral; y, además, supone un distinto tratamiento frente al recurso regulado en el artículo 7 contra la Resolución que aprueba o deniega la convocatoria de elecciones, y a la que nos referiremos en su momento.

Estas diferencias son las que se hubiesen evitado con el informe del SOCE al que nos hemos referido en su momento.

C) El artículo 7 regula la convocatoria de elecciones y el censo electoral.

En su **párrafo primero**, donde dice “*durante cada año olímpico*”, por lo que hemos comentado respecto al artículo 1, podría añadirse la mención a cada año en el que se prevea celebrar Juegos Olímpicos *de verano*.

En su **apartado 6**, parece existir una errata, pues el mismo se refiere a la convocatoria electoral, careciendo de sentido la mención que se contiene al final del párrafo al Reglamento electoral, cuando debiera ser a la convocatoria electoral.

En este mismo apartado, como indicamos al comentar el artículo 5.3, a continuación de DG competente, convendría añadir *en materia de deporte*.

En el **apartado 7** y enlazando con lo que indicábamos al comentar el artículo 5.4, a propósito de la convocatoria de las elecciones, se determina que, contra la Resolución del DG con competencias en materia de deporte por la que apruebe o deniegue la convocatoria de elecciones, podrá interponerse recurso de alzada ante el titular de la Consejería con competencia en materia de deporte. Por lo tanto, se introduce, sin que exista justificación aparente, un diferente régimen de recursos en los supuestos de la aprobación o rechazo del Reglamento electoral y los de aprobación y rechazo de la convocatoria de elecciones. Parece coherente exigir un mismo régimen de recursos, dada la íntima conexión e diferentes fases del proceso electoral.

D) En el artículo 22.3, se indica que, *de forma motivada y previa audiencia de la Junta Electoral, la Consejería con competencia en materia de deporte podrá avocar la competencia de las Juntas Electorales*. Sin embargo, nada se indica a propósito de los recursos que puedan interponerse contra dicho acuerdo de la Consejería, sin que pueda servir la cita del recurso electoral regulado en el siguiente artículo 23, pues dicho recurso cabe contra los acuerdos de las Juntas Electorales, pero nada se dice del acuerdo de

avocación de competencias de la Junta Electoral, por lo que convendría aclarar tal extremo, pues parece evidente que, dada la trascendencia de la decisión de avocación de las competencias de las Juntas Electorales, que tienen atribuido el conocimiento en primera instancia de todas las reclamaciones relativas al proceso electoral, la misma pueda ser objeto de impugnación en vía administrativa y, posteriormente, en la jurisdiccional.

E) El artículo 23 regula el denominado “recurso electoral”. En su apartado 3, se prevé que *el recurso electoral deberá formalizarse en el plazo de 5 días hábiles siguientes al de la notificación del acuerdo expreso de la correspondiente Junta Electoral*”.

Posteriormente y para el trámite de dicho recurso, el Anteproyecto se remite a las normas contenidas en la Sección Segunda del Capítulo IV del Título X de la LED’15 (Ley 1/2015, de 23 de marzo, del Ejercicio físico y del deporte de La Rioja), cuyo art. 154 establece, bajo el epígrafe “*Ámbito electoral*” que:

“1. El ejercicio de la competencia de control de legalidad deportiva en el ámbito electoral es la facultad que se atribuye a los legítimos titulares de la misma para conocer y resolver las cuestiones que se planteen en relación con los procesos electorales o mociones de censura de los órganos de representación y gobierno de las entidades deportivas inscritas en el Registro del Deporte de La Rioja.

2. El ejercicio de la competencia de control de legalidad deportiva corresponde: a) a las Juntas electorales de las entidades deportivas; b) en segunda instancia, vía administrativa de recurso bajo fórmula arbitral, al Tribunal del Deporte de La Rioja”.

Por su parte, el art. 178 LED’15 establece, bajo el epígrafe “*Funciones*”, que;

“El Tribunal del Deporte de La Rioja desempeñará las siguientes funciones: 1. En materia de control de legalidad deportiva: c) Velar, de forma inmediata, y en vía de recurso como última instancia administrativa, bajo fórmula arbitral, por el ajuste a Derecho de los procesos electorales en los órganos de gobierno de las entidades deportivas de La Rioja inscritas en el Registro del Deporte de La Rioja.

Así las cosas, el procedimiento arbitral en vía de recurso viene regulado en el artículo 183 LED’15, siendo este el precepto aplicable de toda la Sección Segunda, dada la redacción de los transcritos artículos 154 y 178.1.c), por lo que podría modificarse la referencia a la Sección Segunda del Capítulo IX del Título X de la LED’15, por la del artículo 183 LED’15, al ser más concreta.

F) Por último es de indicar que, en la **DA Tercera**, se indica que *“las FDR establecerán en sus Estatutos las modificaciones que resulten necesarias para cumplir con lo dispuesto en el presente Decreto”*. Sin embargo, nada se indica respecto al plazo en el que deberá llevarse a cabo la modificación estatutaria, ni las consecuencias de no verificarse la misma dentro del plazo indicado. Podría ser un nuevo supuesto de subrogación de la DG competente en materia de deporte, por lo que debiera venir

expresamente previsto en la norma; o bien podría suponer la aplicación del régimen sancionador, si existiese tipificada dicha infracción en la ley. Por lo tanto, parece que la regulación de esa obligación de modificación estatutaria no ha previsto todas las posibles consecuencias del incumplimiento de esa obligación, de la que, por otra parte, tampoco consta el plazo de que se disponga.

CONCLUSIONES

Única

La CAR tiene competencia para dictar la norma proyectada, la cual cuenta con la necesaria cobertura legal, tiene el adecuado rango normativo y, en su contenido, es ajustada a Derecho, con las precisiones contenidas en este dictamen, especialmente las referidas a la falta de informe del SOCE.

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