

En Logroño, a 4 de octubre de 1999, el Consejo Consultivo de la Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, don Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros don Antonio Fanlo Loras, don Joaquín Ibarra Alcoya, don Jesús Zueco Ruiz y don Pedro de Pablo Contreras, siendo ponente éste último, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**30/99**

Correspondiente a la consulta formulada por la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, sobre propuesta de Decreto por el que se regula el Registro General de Entidades Deportivas de La Rioja.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

La Consejería de Educación, Cultura y Deportes del Gobierno de La Rioja ha elaborado una propuesta de Decreto por el que se regula el Registro General de Entidades Deportivas de La Rioja.

#### **Segundo**

En el expediente remitido constan, junto con el texto del proyecto de Decreto, una Memoria suscrita por el Jefe del Servicio de Coordinación y Asistencia al Deporte de dicha Consejería, con el visto bueno del Director General de Juventud y Deportes; un Informe de la Jefa del Servicio de Información, Calidad y Evaluación de la Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente; y, por último, el informe de la Asesoría Jurídica del Gobierno.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Mediante escrito de 15 de septiembre de 1999, registrado de entrada en este Consejo Consultivo el día 16 de septiembre de 1999, el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura, Juventud y Deportes remitió el expediente solicitando la emisión del correspondiente dictamen.

### **Segundo**

Por escrito de fecha 16 de septiembre de 1999, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja acusó recibo, en nombre del mismo, de la solicitud de dictamen y declaró provisionalmente la competencia del Consejo para dictaminar el asunto.

### **Tercero**

Designado ponente el Consejero expresado 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 señalada.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo.**

El artículo 8.4.C) del Reglamento del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio, establece que *“habrá de recabarse el dictamen del Consejo Consultivo, salvo que se solicite del Consejo de Estado”*, en relación con los *“proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que haya de dictar el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja en ejecución o desarrollo de las Leyes estatales o autonómicas y sus modificaciones y, en los mismos términos, los reglamentos independientes”*. Habida cuenta la naturaleza del proyecto de Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria remitido a este Consejo consultivo, resulta clara la aplicación del citado precepto de nuestro Reglamento y, por tanto, la procedencia del presente dictamen.

## **Segundo**

### **Regularidad de la consulta**

Bajo este apartado, preciso es insistir en la doctrina reiterada de este Consejo Consultivo en el sentido de que los proyectos de Decreto que han de remitirse al mismo para el preceptivo dictamen han de ser *definitivos*, esto es, han de consistir en la última redacción que, de los mismos, haya aprobado la Consejería competente para su propuesta al Consejo de Gobierno; lo que implica la incorporación -o, en su caso, la decisión motivada de no incorporar- las observaciones y sugerencias realizadas a su texto por las diferentes dependencias administrativas que tienen funciones de informe.

En este caso, obra en el expediente, en particular, un notable informe del Servicio de Información, Calidad y Evaluación de la Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente, que no parece haya sido siquiera tomado en consideración, para aceptar o rechazar las propuestas de calidad normativa del proyecto de Decreto que en él se contienen. Ello nos hace dudar del carácter de definitivo que ha de tener el texto sometido a nuestra consideración, siendo preciso recordar que, si no lo tuviere y se introdujesen en el futuro modificaciones en la redacción del proyecto de Decreto que no procedan de la toma en consideración de las observaciones contenidas en el presente dictamen, no podrá tenerse por cumplido el preceptivo trámite de consulta a este Consejo Consultivo.

## **Tercero**

### **Cumplimiento de los trámites establecidos en la Ley 3/1995 para la elaboración de proyectos de disposiciones generales.**

Este Consejo Consultivo viene insistiendo, por otra parte, en la necesidad de cumplir, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, los trámites y requisitos establecidos en los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, modificada por Ley 10/1995, de 29 de diciembre.

Como decíamos en el fundamento de derecho segundo de nuestro Dictamen 17/97, *“la Administración autonómica viene obligada a la estricta observancia de dichos requisitos, cuyo incumplimiento provoca, en todo caso, la inevitable inseguridad jurídica derivada de la puesta en juego de los preceptos que, con carácter general, regulan la ineficacia de los actos y disposiciones administrativas (artículos 62 y 63 de la Ley de Régimen Jurídico de las*

*Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común), cualquiera que haya de ser, en el caso concreto, el resultado de la confrontación, con esas normas, del incumplimiento que se haya producido”.*

En este caso, hemos de resaltar que los mencionados requerimientos de los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995 no se han cumplido con el necesario rigor. Ciertamente, el proyecto de Decreto va acompañado de la Memoria justificativa prevista en el artículo 67.2 de la mencionada Ley; y, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.4 de la misma, ha sido informado por la Asesoría Jurídica del Gobierno. Falta, en cambio, el estudio económico de la norma proyectada que -”*en su caso*”, dice el artículo 67.3- debe acompañar a la Memoria; aunque aquí -como la propia memoria señala- parece evidente que, con la norma que se propone, no hay coste económico evaluable para la Administración, al funcionar ya un Registro de Entidades Deportivas de La Rioja e implantarse el que ahora se regula -lo mismo que el existente- en la estructura orgánica de la Dirección General de Juventud y Deportes, lo que parece hacer innecesario tal estudio.

Sin embargo, no se ha dado tampoco en este caso audiencia a las entidades representativas de los intereses afectados por la norma (conformándose de ese modo su tramitación al criterio expresado por este Consejo Consultivo en sus Dictámenes 13/97, 17/97 y 5/98, entre otros), lo cual, a nuestro juicio (y como resulta de los citados dictámenes), constituye una exigencia que no puede obviarse en la elaboración de las disposiciones de carácter general. Pero a este punto, por su importancia, se le dedica el siguiente de los fundamentos de Derecho.

#### **Cuarto**

##### **Necesidad del trámite de audiencia corporativa**

El artículo 24.c) de la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, tras afirmar que *“elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia (...) directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición (...); añade que, “asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública (...)”.*

En La Rioja, la Ley 3/1995, de 8 de marzo, sólo prevé, *“en su caso”*, el trámite de información pública: no el de audiencia a los ciudadanos afectados por la norma, directamente o a través de organizaciones que los representen.

En la memoria del proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración, se dice textualmente que *“la presente disposición constituye un reglamento absolutamente ejecutivo de la Ley y con un marcado carácter interno y organizativo, por lo que no se considera necesario someterlo a información pública”.* Este Consejo Consultivo está de acuerdo con esta última conclusión, pero no con su premisa: nos parece, por el contrario, que la propuesta de Decreto afecta de modo muy importante a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, o mejor de unos específicos ciudadanos, cuales son las entidades *privadas* -

federaciones deportivas, clubes deportivos, agrupaciones y grupos deportivos, sociedades anónimas deportivas: véanse los arts. 32.1, 44, 48 y 51 de la Ley 8/1995, de 2 de mayo, del Deporte de La Rioja- que son destinatarias directas de la norma.

Téngase en cuenta que la inscripción en el Registro que se crea determina para dichas entidades, en algún caso, la adquisición de personalidad jurídica (cfr. arts. 39.3 y 46.3 de la Ley 8/1995), y que el art. 6 del proyecto de Decreto considera su inscripción como *“requisito previo para la normal actuación de las entidades en el ámbito de las competiciones deportivas y, en particular, para la concesión de cualquier clase de subvenciones u otorgamiento de ayudas económicas u honoríficas, así como para la celebración de convenios con la Comunidad Autónoma de La Rioja”* (cfr., también, en esta línea, el art. 27.4 de la Ley 8/1995).

Además, ni siquiera a las Entidades Deportivas ya inscritas en el actual Registro deja de afectarles la norma proyectada, puesto que han de ratificar su inscripción en el plazo de un año desde que entre en vigor (Disposición Transitoria 2), o practicarse la misma de oficio, todo ello condicionado *“a la comprobación del efectivo cumplimiento de los fines y objetivos para los que la entidad de que se trate se hubiere constituido y al mantenimiento de los requisitos propios de su tipología”* (Disposición Transitoria 1).

Ello sentado, y en coherencia con anteriores dictámenes de este Consejo, entendemos que, si bien no era necesario someter la norma proyectada a información pública -puesto que no afecta a un colectivo indeterminado de personas-, sí que lo era dar audiencia a las diversas entidades deportivas afectadas por la norma o, por lo menos, a las entidades asociativas privadas en que aquellas se agrupan, que no son otras, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 32.1 de la Ley 8/1995, del Deporte de La Rioja, que las Federaciones Deportivas.

Es así porque -como decíamos en nuestro Dictamen 5/98- la previsión constitucional de que la ley regule *“la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten”* [art. 105.a) CE] hace que, existiendo una previsión expresa de audiencia corporativa en la Ley estatal del Gobierno, haya de entrar en juego la misma como supletoria del Derecho riojano, por ser los resultados de tal aplicación supletoria los más conformes con el tenor del texto constitucional y los más favorables para la satisfacción de los derechos que éste reconoce a los ciudadanos.

A nuestro juicio, pues, el silencio de la Ley 3/1995 sobre la audiencia corporativa no es suficiente para inducir de él un rechazo inequívoco del legislador riojano a la incorporación de tal trámite al procedimiento de elaboración de las normas reglamentarias autonómicas por aplicación supletoria del Derecho estatal: para excluir la aplicación de éste (exclusión probablemente legítima si se le niega a su previsión de la audiencia corporativa el carácter de base del procedimiento administrativo común), debiera haber sido el legislador autonómico mucho más explícito, rechazándola expresamente o estableciendo un sistema incompatible con ella; circunstancias éstas que, a nuestro entender, no concurren en la Ley 3/1995.

En resumen: A criterio de este Consejo, es aplicable supletoriamente en La Rioja el artículo 24.c) de la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, de modo que, elaborado el proyecto de Decreto y antes de su redacción definitiva, ha de darse audiencia, cuando menos, a las Federaciones Deportivas de La Rioja como entidades privadas en las que

se agrupan los clubes, agrupaciones y grupos deportivos, por afectar la norma reglamentaria prevista, tanto a las indicadas Federaciones, cuanto a estas últimas Entidades Deportivas.

## Quinto

### **Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia proyectada.**

Teniendo en cuenta la índole de la materia regulada en el proyecto de Reglamento sometido a nuestra consideración, resulta indudable su incardinación en la competencia exclusiva atribuida a la Comunidad Autónoma de La Rioja en el art. 8.1.27 de su Estatuto (promoción del deporte), ya ejercida en su día con la aprobación de la Ley 8/1995, del Deporte de La Rioja, que el presente proyecto de Decreto desarrolla en lo que se refiere al Registro General de Entidades Deportivas de La Rioja, según lo previsto en el art. 52.2 y concordantes de la citada Ley autonómica.

Y no es obstáculo a la precedente conclusión lo dispuesto en el art. 149.1.8ª CE., que reserva al Estado, en todo caso, la competencia exclusiva sobre la “*ordenación de los registros e instrumentos públicos*”, porque, como declaró la Sentencia núm 71/1983, de 29 de julio, del Tribunal Constitucional, este precepto constitucional se refiere “*a materias de Derecho Privado, como se infiere de su contexto, y no a otros registros*”, en particular a los de índole puramente administrativa, cual es el caso del que regula la norma objeto del presente dictamen.

## Sexto

### **Sobre el contenido normativo del proyecto de Decreto**

Desde el punto de vista de la legalidad, esto es, de la acomodación del contenido de la norma proyectada a la Ley 8/1995, a la que desarrolla, hemos de hacer las dos siguientes observaciones:

A) Nos parece que carece de la necesaria habilitación legal, y que infringe el principio de jerarquía normativa, la previsión, contenida en el artículo 6 del proyecto de Decreto, de que “*la inscripción o, en su caso, adscripción, será requisito previo para la normal actuación de las entidades en el ámbito de las competiciones deportivas*”.

Por lo pronto, es evidente que semejante previsión sólo puede referirse a las competiciones deportivas *oficiales* (cfr. arts. 55 a 57 de la Ley 8/1995), pues no tendría sentido que no pudieran participar en una competición deportiva no oficial grupos o entidades no inscritas.

Pero, aun ciñéndola solo a las competiciones oficiales, el art. 57.3 de la Ley 8/1995 dice que su organización y gestión “*corresponde en exclusiva a las Federaciones Deportivas de La Rioja*”, de las que, además de las entidades deportivas inscribibles, pueden formar parte “*otros colectivos que promueven, practican o contribuyen al desarrollo del deporte*” (art.

32.1 de la citada Ley), por lo que no nos parece que exista obstáculo, al menos en la Ley del Deporte de La Rioja, para que pueda participar en una competición oficial un equipo o colectivo no inscrito, siempre que las normas de organización que hubiere dado la correspondiente Federación lo permitan.

A este respecto, la Ley 8/1995 se limita a establecer que *“tanto la inscripción en el Registro General de Entidades Deportivas como la adscripción al Censo correspondiente del mencionado Registro serán requisito necesario para que las Entidades Deportivas contempladas en este título puedan disfrutar de los beneficios previstos en la presente Ley”* (art. 27.4); pero no parece que, entre esos “beneficios”, se encuentre el de participar en las competiciones deportivas, ni siquiera de las oficiales, cuya regulación corresponde a las Federaciones y no a las normas reglamentarias que pudiese dictar la Administración autonómica.

B) Nos parece igualmente que carece de la pertinente habilitación legal, y que infringe el principio de jerarquía normativa, la previsión del artículo 13 del proyecto de Decreto, que confiere carácter provisional a las inscripciones de las Federaciones Deportivas de La Rioja, durante un plazo de tres años, y a las inscripciones y adscripciones de otras Entidades Deportivas, durante un plazo de un año. La Ley 8/1995 en ningún momento contempla o se refiere a esa provisionalidad, ni se alcanzan las razones por las que ha de ser necesaria, teniendo en cuenta que los asientos registrales pueden ser cancelados en el momento en que las indicadas entidades pierdan los requisitos que la Ley exige (cfr. art. 54 de la Ley 8/1995).

Por lo demás, nada tiene que objetar este Consejo Consultivo al concreto contenido normativo del Decreto proyectado. Y, aunque es cierto que, como recuerda el artículo 3º de nuestro Reglamento (aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio), la función de este Consejo Consultivo, en casos como el presente, es consultiva a la par que asesora, lo cual significa que, debiendo fundamentar sus dictámenes siempre en criterios de legalidad, puede pronunciarse también sobre aspectos de oportunidad o conveniencia, la ponderación de estos últimos criterios corresponde preferentemente, como es obvio, al Consejo de Gobierno.

Por lo demás, desde el punto de vista de la estricta técnica legislativa el proyecto de Decreto presenta deficiencias, muchas de las cuales son señaladas en el Informe de la Jefa del Servicio de Información, Calidad y Evaluación de la Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente; por lo que no parece preciso insistir en la conveniencia de que dichas deficiencias se subsanen antes de su aprobación definitiva.

## CONCLUSIONES

### Primera

En la tramitación del proyecto de Decreto por el que se regula el Registro General de Entidades Deportivas, ha de darse audiencia, cuando menos, a las Federaciones Deportivas de La Rioja. La falta de este requisito en el expediente es, sin embargo, subsanable.

### **Segunda**

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

### **Tercera**

Estimamos que el proyecto de Decreto es conforme a Derecho, con excepción de sus artículos 6 y 13, en los términos y por las razones indicadas en el fundamento jurídico sexto del presente dictamen.

Este es el dictamen que emitimos, pronunciamos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.