

En Logroño, a 13 de mayo de 2010, 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. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**43/10**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda por autorización del de Educación, Cultura y Deporte sobre Proyecto de Decreto por el que se regula el Plan Riojano de Asistencia Médica en el Deporte.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

Para nuestro preceptivo dictamen, se nos remite el expediente instruido por la Consejería de Educación, Cultura y Deporte sobre el citado Proyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación:

- Resolución de inicio de procedimiento de elaboración de disposición de carácter general, de fecha 3 de abril de 2009, del Director General de Deporte.
- Borrador inicial del texto de la disposición.
- Informe justificativo del Servicio de Coordinación y Asistencia al Deporte, de fecha 7 de abril de 2009.
- Informe del Servicio de Normativa y Asistencia Técnica de la Secretaría General Técnica de la Consejería consultante, de fecha 29 de junio de 2009.
- Resolución de la Secretaría General Técnica, de la misma fecha, por la que se declara formado el expediente del Anteproyecto de Decreto.
- Texto del Anteproyecto.
- Oficio de la Secretaría General Técnica, de 3 de julio de 2009, de remisión del Texto del Anteproyecto, dando plazo de quince días hábiles para alegaciones, a todas las Federaciones Deportivas Riojanas.
- Escrito de alegaciones de la Federación Riojana de Montañismo, de 22 de julio de 2009, que incluye unas observaciones de su Asesor Médico, de fecha 19 anterior.

- Informe de la Dirección General del Deporte, de fecha 5 de noviembre de 2009.
- Informe de la Secretaría General Técnica, de fecha 10 de noviembre.
- Informe de la Dirección General de los Servicio Jurídicos, de fecha 15 de marzo de 2010.
- Memoria final, de fecha 6 de abril de 2010.
- Borrador final del texto de la disposición, de la misma fecha.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito de 6 de abril de 2010, registrado de entrada en este Consejo el siguiente día 21, el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda, por autorización del de Educación, Cultura y Deporte, del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente, y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

### **Segundo**

Mediante escrito de 22 de abril de 2010, registrado de salida el día 22 de abril de 2010, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja procedió, en nombre del mismo, 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**

Asumida la ponencia por el Consejero señalado en el encabezamiento, la misma 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 y su ámbito.**

El artículo 11.a) de la Ley 312001 de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con *“los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”* precepto que viene a reiterar el artículo 12.2.C) del

Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Habida cuenta la naturaleza de la norma sometida a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo de la Ley 8/1995, de 2 de mayo, del Deporte de La Rioja, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por tanto, el carácter preceptivo 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 observación 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 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, puesto que la elaboración del proyecto de disposición se inició tras la entrada en vigor de la misma.

Procede, por ello, examinar el grado de cumplimiento, en el presente caso, de dichos trámites o requisitos:

## **A) Resolución de inicio del expediente.**

Según el artículo 33.1 de la Ley 4/1005, *“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 en fecha 3 de abril de 2009 por el Director General del Deporte, lo que es conforme con los art. 8.2.7 y 8.1.4, i) del Decreto 1/2008, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte.

Desde el punto de vista del contenido el artículo 33.2 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”*.

Realmente, si nos atenemos a su literalidad, la citada Resolución de 3 de abril de 2009 no cumple este precepto. Es de suponer que el informe de la propia Dirección General, de fecha del día inmediato anterior, que se cita como antecedente “visto”, pero no se incorpora, dé satisfacción al transcrito punto 2 del art. 33 de la Ley 4/2005.

## **B) 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, junto con un primer borrador del texto de la disposición proyectada, que consta de preámbulo y el texto articulado, obra -a los folios 6 al 10-, un informe justificativo del Servicio de Coordinación y Asistencia al Deporte, de fecha 7 de abril de 2009, que cumple sobradamente la exigencia legal, aun cuando no menciona ni justifica la innecesariedad del estudio económico.

### **C) 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.*

La Secretaria General Técnica, por Resolución del 29 de junio de 2009, previo informe de la misma fecha del Servicio de Normativa y Asistencia Técnica, declara formado el expediente, estima, necesario abrir un periodo de audiencia corporativa, a sustanciar con las Federaciones Deportivas, e innecesario el trámite de información pública.

### **D) 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 que 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 Proyecto de la disposición a todas las Federaciones Deportivas de La Rioja, por plazo de quince días hábiles, a fin de que pudieran formular las alegaciones que a su derecho conviniera, constando en el expediente los distintos acuses de recibo.

Tan sólo formuló alegaciones la Federación Riojana de Montañismo, incluyendo unas observaciones de su Asesor Médico.

### **E) 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 previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.*

Tras el trámite de audiencia corporativa, constan en el expediente informes del Servicio de Coordinación y Asistencia al Deporte y del de Normativa y Asistencia Técnica, analizando las alegaciones presentadas; y, seguidamente, el informe de la

Dirección General de los Servicios Jurídicos, de fecha 15 de marzo de 2010; por lo que puede considerarse cumplido adecuadamente el precepto en cuestión.

#### **F) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.**

Finalmente, según el artículo 40 de la Ley 4/1005,

*“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. La 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 precederá en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.*

En el expediente sometido a nuestra consideración, tras el informe de los Servicios Jurídicos, consta una última Memoria de la Secretaría General Técnica de la Consejería, de fecha 6 de abril de 2010, que relata el *iter* procedimental seguido para la redacción del Proyecto de disposición; y, finalmente, el texto del borrador definitivo de la misma.

En base a todo lo expuesto, hay que concluir que se han seguido, en general los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general.

### **Tercero**

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la norma proyectada.**

Reiteradamente, venimos advirtiendo que el primer y esencial presupuesto de validez de cualquier disposición, sea de rango legal o reglamentario, es la competencia de la Comunidad Autónoma.

En el presente supuesto, es evidente la competencia de nuestra Comunidad Autónoma para dictar la norma que se somete a nuestro dictamen, competencia reconocida, como exclusiva, en el artículo 8.1.27, del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99), que se refiere a *“la promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio”*.

Además, la norma constituye desarrollo de la Ley 8/1995, de 2 de mayo, del Deporte de La Rioja.

#### **Cuarto**

##### **Observaciones concretas al texto del decreto proyectado**

Con la excepción del que suponemos un error que comentaremos seguidamente, en opinión de este Consejo, respetando la norma proyectada los principios de competencia y jerarquía normativa y teniendo en cuenta la exclusión de las cuestiones de oportunidad y mera técnica legislativa como contenido posible de nuestros dictámenes que impone nuestra Ley Reguladora (art. 2.1 de la Ley 3/2001), al haber ido incorporando a lo largo de su elaboración gran parte de las modificaciones sugeridas por distintos informes o alegaciones, que han servido para depurar los aspectos susceptibles de mejora, no cabe sugerir ni añadir observación alguna.

Reseñar, tan solo, lo que hemos calificado de supuesto error, consistente en la no modificación en el borrador definitivo de la redacción del art. 8, cuando en la Memoria final, aceptando una sugerencia de los Servicios Jurídicos, se proponía un texto distinto del que figura en dicho borrador.

En definitiva, este Consejo Consultivo dictamina favorablemente el Proyecto de Decreto.

#### **CONCLUSIONES**

##### **Única**

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada y ésta es conforme con el ordenamiento jurídico.

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

Joaquín Espert y Pérez-Caballero  
Presidente

Antonio Fanlo Loras  
Consejero

Pedro de Pablo Contreras  
Consejero

José M<sup>a</sup> Cid Monreal  
Consejero

M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana  
Consejera

Ignacio Granado Hijelmo  
Letrado-Secretario General