

Expediente Núm. 15/2018  
Dictamen Núm. 31/2018

**V O C A L E S :**

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*García Gutiérrez, José María*  
*Zapico del Fueyo, Rosa María*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 22 de febrero de 2018, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 19 de enero de 2018 -registrada de entrada el día 31 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regula la Organización, Funcionamiento y Actividad del Registro de Entidades Deportivas del Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1. Contenido del proyecto**

El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo en el que se recogen los presupuestos normativos de la regulación que aborda. Así, se alude a la Ley 2/1994, de 29 de diciembre, del Deporte del Principado de Asturias, aprobada al amparo de lo dispuesto en el artículo 10.1.23 del Estatuto de Autonomía, que atribuye en exclusiva la competencia en materia de deporte y ocio a la Comunidad Autónoma. En particular, se indica que en desarrollo de la

Ley citada se aprobó el Decreto 22/1996, de 13 de junio, por el que se regula la Inscripción en el Registro de Entidades Deportivas; norma que la experiencia acumulada desde su entrada en vigor aconseja actualizar.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por un total de 18 artículos, todos ellos titulados, estructurados en cinco títulos distintos, uno de ellos preliminar, e igualmente titulados. La parte final cuenta con dos disposiciones transitorias, una derogatoria y dos finales.

El título preliminar, denominado "Disposiciones generales", consta de dos artículos, dedicados, respectivamente, al "Objeto" y a la "Naturaleza jurídica".

El título I, bajo la rúbrica de "Actos inscribibles", incluye los artículos 3 a 5, en los que se regulan los "Actos objeto de inscripción", los "Efectos" y la "Denominación de las entidades deportivas".

El título II -"Organización y funcionamiento del Registro"- aborda en tres artículos la "Gestión registral", el "Régimen documental" y la "Organización y custodia del Registro".

El título III regula el "Procedimiento de inscripción: cuestiones generales", dedicando sus dos artículos a la "Solicitud de inscripción y plazo de presentación" y a la "Subsanación de defectos".

El título IV se ocupa del "Procedimiento según naturaleza de las entidades", y comprende los artículos 11 a 18 que tratan, sucesivamente, de la "Inscripción de los clubes deportivos elementales", la "Inscripción de los clubes deportivos básicos", las "Sociedades anónimas deportivas", los "Clubes de entidades no deportivas", las "Agrupaciones de clubes de ámbito autonómico", las "Federaciones deportivas", el "Censo de patronatos y fundaciones deportivas municipales" y la "Resolución procedimiento".

La disposición transitoria primera establece un "Régimen de adaptación" para las entidades deportivas ya inscritas, y la segunda regula el "Régimen transitorio" para los expedientes iniciados y no finalizados a la entrada en vigor de la norma en elaboración.

La disposición derogatoria única deroga, en su primer apartado, el Decreto 22/1996, de 13 de junio, por el que se regula la Inscripción en el

Registro de Entidades Deportivas, y, en el segundo, “las disposiciones de igual o inferior rango, emanadas de los órganos de la Comunidad Autónoma, que se opongán a lo previsto en el mismo”.

Ponen fin al proyecto sometido a consulta dos disposiciones finales que versan sobre la “Habilitación normativa”, en la que se faculta “a la persona titular de la Consejería con competencias en deporte para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución (...) del decreto” en elaboración, y la “Entrada en vigor”, que se fija a los veinte días de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*.

## 2. Contenido del expediente

Se inicia el expediente con un “informe-propuesta”, fechado el 6 de julio de 2015, en el que el Director General de Deportes razona la necesidad de modificar la regulación, funcionamiento y actividad del Registro de Entidades Deportivas, y adjunta un primer borrador de la norma.

El día 8 de julio de 2015, el propio Director General de Deportes suscribe una “memoria justificativa” de la modificación que se propone y una “memoria económico-financiera” en la que se indica que “la aprobación de la presente disposición de carácter general no conlleva gastos”.

Obran incorporados al expediente la “tabla de vigencias” y el “cuestionario para la valoración de propuestas normativas”.

El 14 de agosto de 2015, la Jefa del Servicio de Apoyo Técnico de la Consejería de Educación y Cultura emite un informe en el que plantea diversas modificaciones en el texto de la norma en preparación.

Figuran a continuación dos nuevos borradores de la disposición que dan lugar a uno nuevo, fechado el 1 de octubre de 2015.

Mediante Resolución de 10 de noviembre de 2015, el Consejero de Educación y Cultura ordena el inicio del procedimiento para la elaboración del proyecto de Decreto por el que se regula el funcionamiento y la actividad del Registro de Entidades Deportivas.

Con fecha 3 de diciembre de 2015, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Educación y Cultura somete la norma proyectada a información pública, constando en el expediente la publicación del correspondiente anuncio en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 16 de diciembre de 2015.

Mediante escrito de 9 de diciembre de 2015, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora remite a los titulares de las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias la norma cuya aprobación se pretende. En este trámite formulan observaciones las Consejería de Hacienda y Sector Público y de Presidencia y Participación Ciudadana. Una vez valoradas y asumidas prácticamente en su totalidad, se formula un nuevo proyecto de Decreto.

El día 4 de febrero de 2016, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con el conforme del Director General de Presupuestos, emite informe en cumplimiento de lo establecido en el "artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario". En él se señala que la "aprobación de la presente propuesta no supone gasto adicional alguno, puesto que su finalidad es regular el funcionamiento del Registro de Entidades Deportivas del Principado de Asturias", cuyas actuaciones "se realizan por el personal de la Consejería (...), y por tanto su coste está debidamente presupuestado en el correspondiente capítulo de gastos de personal". En estas condiciones, la norma en elaboración es informada favorablemente "a efectos económicos".

En cumplimiento de lo previsto en el artículo 4.2 de la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, de Igualdad de Mujeres y Hombres y la Erradicación de la Violencia de Género, con fecha 8 de febrero de 2016, la Responsable de la Unidad de Igualdad de la Consejería instructora elabora un informe sobre la evaluación de impacto de género de la norma proyectada.

El día 5 de octubre de 2017, el Consejo Asesor del Deporte informa favorablemente la norma en tramitación, según certifica la Secretaria de este órgano con la misma fecha.

La Responsable de la Unidad de Igualdad de la Consejería instructora formula el día 16 de noviembre de 2017 una propuesta de corrección de lenguaje no sexista en el texto de la disposición.

El 20 de noviembre de 2017, la Responsable de la Unidad de Igualdad de de la Consejería instructora, con el visto bueno del Secretario General Técnico, emite informe sobre la "Evaluación de Impacto de la Normativa en Infancia y Familia", en cumplimiento de lo establecido en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

El 15 de diciembre de 2017, la Responsable de la Unidad de Igualdad de la citada Consejería, con el visto bueno del Secretario General Técnico, suscribe un informe en relación con la "Evaluación de impacto de la normativa en garantía de la unidad de mercado", en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado. En él señala "que la propuesta de Decreto no tiene impacto con respecto a la garantía de la unidad de mercado, por lo que se califica como de impacto nulo".

El expediente se completa con un informe del Secretario General Técnico de la Consejería instructora, de 19 de diciembre de 2017, en el que resume la tramitación efectuada y señala los aspectos básicos de su estructura y los fundamentos jurídicos en los que se apoya. Tras indicar que la norma cuya aprobación se pretende "respeta el orden constitucional de distribución de competencias en la materia (...) y la legislación orgánica y básica estatal", concluye que se ajusta a derecho en cuanto al procedimiento seguido y el contenido de la regulación", por lo que se "informa favorablemente".

Finalmente, el proyecto de Decreto es examinado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 22 de diciembre de 2017, según diligencia extendida al efecto ese mismo día por la Secretaria de la citada Comisión, añadiendo que "el expediente debe ser remitido al Consejo Consultivo con objeto de recabar el

preceptivo dictamen, de conformidad con el artículo 13 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004”.

**3.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 19 de enero de 2018, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se regula la Organización, Funcionamiento y Actividad del Registro de Entidades Deportivas del Principado de Asturias, adjuntando a tal efecto copia autenticada del expediente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se regula la organización, funcionamiento y actividad del Registro de Entidades Deportivas del Principado de Asturias. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

**SEGUNDA.-** Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

En el despacho de la presente consulta tomamos en consideración la entrada en vigor el día 2 de octubre de 2016 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), cuya disposición transitoria tercera, sobre régimen

transitorio de los procedimientos, determina que “A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior”. Teniendo en cuenta que el procedimiento de elaboración del proyecto que examinamos se inició formalmente el 10 de noviembre de 2015 por Resolución del titular de la Consejería de Educación y Cultura, ha de regirse de manera exclusiva por lo dispuesto en el capítulo V de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias).

Obran en el expediente una memoria justificativa de la necesidad de la norma, además de una memoria económica y la pertinente tabla de vigencias. Consta, asimismo, el cuestionario para la valoración de propuestas normativas previsto en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992.

También se han incorporado al expediente diversos informes sobre la “evaluación de impacto de género”, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 4.2 de la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Erradicación de la Violencia de Género; la “evaluación de impacto de la normativa en infancia y familia”, en atención a lo establecido en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y la “evaluación de impacto de la normativa en garantía de la unidad de mercado”, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

El proyecto de Decreto se ha sometido a información pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 33.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

Figura en el expediente, igualmente, una certificación acreditativa del examen de la norma en elaboración por el Consejo Asesor del Deporte.

La disposición se ha remitido a las restantes Consejerías que integran la

Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones, que han sido objeto de consideración por parte del centro directivo proponente.

Asimismo, se ha recabado el pertinente informe en materia presupuestaria, necesario en todos los proyectos de decreto a tenor de lo dispuesto en el artículo 38.2 del Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario.

Por último, se ha emitido informe por la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora en relación con la tramitación efectuada.

En consecuencia, la elaboración del proyecto resulta acorde con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

No obstante, observamos que entre la documentación incorporada al expediente figuran documentos anteriores a la fecha de incoación del procedimiento -las memorias justificativa y económica y los primeros borradores-, que tiene lugar con la Resolución del Consejero de Educación y Cultura de 10 de noviembre de 2015. En consecuencia, reiteramos la necesidad de respetar lo establecido en el artículo 32 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, y en especial la competencia del titular de la Consejería para disponer el inicio del procedimiento, al que debe seguir la fase de tramitación.

### **TERCERA.-** Base jurídica y rango de la norma

El Principado de Asturias, conforme a lo establecido en el artículo 10.1.23 de su Estatuto de Autonomía, ostenta competencia exclusiva en materia de “Deporte y ocio”.

En ejercicio de esta competencia, corresponde al Principado de Asturias la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, que habrá de ejercer respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución. En ejercicio de este título competencial la Comunidad Autónoma aprobó la Ley 2/1994, de 29 de diciembre, del Deporte del Principado de Asturias, cuyo título



V -"El registro de entidades deportivas del Principado de Asturias"- se desarrolló reglamentariamente mediante el Decreto 22/1996, de 13 de junio, por el que se regula la Inscripción en el Registro de Entidades Deportivas del Principado de Asturias, cuya revisión total afronta el presente proyecto.

En el marco descrito, el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de este dictamen, y, asimismo, el rango de la norma en proyecto -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

#### **CUARTA.-** Observaciones de carácter general al proyecto

##### I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía.

##### II. Técnica normativa.

Con carácter general, el proyecto se ajusta a lo dispuesto en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general.

No obstante, debemos advertir que la división del articulado del proyecto en "títulos" no resulta acorde con las pautas imperantes en materia de técnica normativa. En efecto, partiendo de que el artículo es la unidad básica de toda disposición normativa, para estructurar la parte dispositiva se acude, por razones sistemáticas y en función de la extensión de la norma, a las siguientes unidades de división: libros, títulos, capítulos, secciones y subsecciones; unidad esta última de la que puede prescindirse de conformidad con las Directrices de técnica normativa contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general anteriormente citada.

Constituye una regla común recurrir al libro solo excepcionalmente, en disposiciones muy extensas que codifican un sector del ordenamiento jurídico y que presentan partes heterogéneas y claramente diferenciadas con referencia a la norma en su conjunto. El título como unidad de división se utiliza convencionalmente en disposiciones que superan los cien artículos, mientras que se recurre al capítulo en las de menor extensión y siempre por razones sistemáticas. Como precisan las Directrices de técnica normativa que rigen en la Administración del Estado, el capítulo “No es una división obligada de la disposición. Debe hacerse solo por razones sistemáticas, y no a causa de la extensión del proyecto de disposición”.

En consecuencia, la estructura de la parte dispositiva del proyecto ha de basarse en capítulos, como se expone en el preámbulo y se enuncia en el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora, aunque no se haya llevado así a efecto en la práctica.

#### **QUINTA.-** Observaciones de carácter singular al proyecto

##### I. Título del proyecto de disposición.

La Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general recomienda que el título indique con precisión el contenido u objeto de la norma proyectada, y que se eviten las formulaciones excesivamente largas y la terminología confusa. En el de la sometida a consulta -“Decreto por el que se regula la organización, funcionamiento y actividad del Registro de Entidades Deportivas del Principado de Asturias”- no se alcanza a comprender qué aspecto del contenido u objeto de la norma refleja el término “actividad” referido al Registro (y no a las entidades deportivas), por lo que, a juicio de este Consejo, debe suprimirse.

##### II. Parte expositiva.

Como anticipamos, el preámbulo de la norma describe la estructura de la parte dispositiva afirmando que se divide “en cuatro Capítulos” cuando lo cierto

es que los artículos se presentan finalmente agrupados en “Títulos”. Esta discordancia deberá corregirse.

Por otra parte, la redacción de los párrafos que preceden a la fórmula promulgatoria y en los que se enuncia el contenido de los diferentes capítulos en los que se estructura el Decreto da lugar a cierta confusión, toda vez que siendo cuatro los capítulos, de los que uno es “preliminar” -calificativo que se reserva para los títulos pero no se utiliza en los capítulos-, el texto hace referencia a “los dos primeros capítulos” y más adelante al “capítulo III”; redacción que debe depurarse con la finalidad de facilitar la concordancia entre estas menciones y la estructura definitiva de la norma.

### III. Parte dispositiva.

Por las razones expuestas en el apartado de técnica normativa, la parte dispositiva habrá de dividirse en capítulos, de contenido materialmente homogéneo, numerados con romanos y que deberán llevar un título.

En el artículo 1, la descripción del objeto de la norma debe ser acorde con su contenido -reflejado ya en el título-, que no comprende la “actividad” del Registro, sino solo su organización y funcionamiento.

El apartado 4 del artículo 2, que particulariza supuestos concretos de inadmisión de peticiones de información acerca de datos que figuran en el Registro de Entidades Deportivas del Principado de Asturias, debe suprimirse en su totalidad, toda vez que, efectuada de manera clara en el apartado 3 del mismo una remisión a estos efectos a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, las causas de inadmisión de las peticiones de información no pueden diferir en modo alguno de las establecidas en el artículo 18 de la citada Ley 19/2013.

Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21

de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El artículo 3 relaciona en su apartado 1 los actos que “Con carácter general” serán objeto de inscripción en el Registro. La expresión utilizada ha de sustituirse por la literal y más precisa del artículo 51.2 de la Ley del Deporte del Principado de Asturias: “Serán, en todo caso, objeto de inscripción (...)”.

Asimismo, deberá revisarse la redacción de la letra f) del mismo apartado, que no refleja de modo adecuado lo que parece que pretende prescribir, que accedan también al Registro aquellos actos cuya inscripción venga exigida por otra disposición de rango legal.

En el apartado 1 del artículo 4 deberá suprimirse o, en su caso, complementarse para ajustarlo a la Ley el inciso final: “siendo requisito previo e indispensable”. En efecto, tras la remisión que se hace al inicio de este mismo precepto a los efectos que produce la inscripción en el Registro, de conformidad con lo establecido en el artículo 53 de la Ley 2/1994, de 29 de diciembre, del Deporte del Principado de Asturias, carece de sentido que a continuación se particularice uno solo de los efectos que produce esta inscripción de acuerdo con la ley que se desarrolla y se silencie el segundo de los que la misma ley reconoce a la inscripción en el Registro.

Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Por razones de mejor sistemática, podría intercambiarse el orden de los apartados 2 y 3 del artículo 4.

En el artículo 5, apartado 2, letra b), a tenor de la redacción propuesta, aquellas entidades deportivas que deseen acceder al Registro con una denominación compuesta exclusivamente de nombres propios o apellidos se

presume que cuentan con la autorización de la persona física de que se trate o de sus "herederos o herederas". Pues bien, tratándose del nombre y apellidos de una persona física, considera este Consejo que, dado que la Constitución reconoce como derecho fundamental el derecho al honor, a la intimidad personal y a la propia imagen (artículo 18.1), no resulta suficiente una norma de rango reglamentario para sentar la presunción de que el uso del nombre y los apellidos de una persona física concreta cuenta con la autorización de la misma o de sus herederos, debiendo constar el consentimiento expreso del interesado o sus sucesores. Así se exige, por lo demás, en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, Reguladora del Derecho de Asociación (artículo 8.3), del cual el asociacionismo deportivo no dejar de ser una de sus especialidades.

Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El artículo 6, bajo el título "Gestión registral", contiene una regulación heterogénea -la identificación del órgano encargado en la Administración del Principado de Asturias de la gestión del Registro de Entidades Deportivas y la estructura en secciones del Registro- que debería ser objeto de tratamiento separado en sendos artículos.

En el artículo 9, apartado 2, letra c), la remisión que en materia de identificación electrónica efectúa su inciso final a la concreta Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico, puede ser sustituida por una remisión genérica, como se hace en otras partes del proyecto, a lo establecido en dicha materia en la "normativa de procedimiento administrativo común".

La remisión que el artículo 14 hace en su apartado 2 al "artículo 36 de la Ley 2/1994" debe hacerse al artículo 37 de la Ley.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez atendidas las observaciones esenciales y consideradas las demás contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.