

Expediente: 90/2002

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las entidades deportivas de Navarra.

Dictamen: 6/2003, de 3 de febrero

DICTAMEN

En Pamplona, a 3 de febrero de 2003,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo Ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 18 de diciembre de 2002 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 16.1 de la misma, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las entidades deportivas de Navarra, que ha sido tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 11 de noviembre de 2002.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

El expediente remitido está integrado por los siguientes documentos y actuaciones, ordenados del modo siguiente:

1. Informe jurídico de la Secretaría Técnica del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, de 26 de noviembre de 2002, donde se alude al objeto del proyecto de Decreto Foral, se indica que el mismo respeta la regulación establecida en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (en lo sucesivo, LODA) y de la Ley Foral 15/2001, de 5 de julio, del Deporte de Navarra (en adelante, LFD), y unifica en un único cuerpo normativo la anterior regulación reglamentaria. Tras aludir al marco legal fijado en la LFD, al que se ajusta el proyecto, señala que se ha recogido la única sugerencia formulada.
2. Acuerdo del Gobierno de Navarra de 11 de noviembre de 2002, de toma en consideración de dicho proyecto de Decreto Foral.
3. Texto definitivo del proyecto de Decreto Foral tomado en consideración por el Gobierno de Navarra.
4. Informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, de 4 de noviembre de 2002, en el que se expresa que el proyecto de Decreto Foral es conforme a Derecho, debiendo someterse al dictamen preceptivo del Consejo de Navarra.
5. Informe del Instituto Navarro de Deporte y Juventud, de 28 de octubre de 2002, que expone las líneas generales del proyecto en sentido coincidente, salvo por la ausencia aquí del último párrafo, con el preámbulo del proyecto.
6. Propuesta de Decreto Foral, incluyendo el texto del proyecto (coincidente con el reseñado en el número 3) y otro ejemplar del precedente informe.
7. Antecedentes comprensivos de fotocopia de textos legales y reglamentarios en materia deportiva.

8. Oficios de remisión del borrador de Decreto Foral –que no se incorpora- a las federaciones deportivas y clubes deportivos de Navarra, en fechas 2 y 3 de septiembre de 2002.
9. Escrito de la Federación Navarra de Deportes Aéreos, de 16 de septiembre de 2002, señalando que, estimando el proyecto completo, no formula alegaciones.
10. Escrito del Presidente del Comité Navarro de Jueces de Atletismo, de 19 de septiembre de 2002, donde indica, en general, que se repiten innecesariamente artículos enteros de la LFD y, en cuanto a las federaciones deportivas, que deberían contemplarse de forma específica los Comités de Árbitros.
11. Índice del texto de la propuesta de Decreto Foral.
12. Jurisprudencia consultada.
13. Relación de legislación consultada.
14. Referencias bibliográficas en la materia.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta viene a reglamentar parcialmente la Ley Foral del Deporte de Navarra (LFD); por lo que, tratándose de un reglamento dictado en ejecución de una Ley y que deroga otros precedentes, este Consejo, de conformidad el artículo 16.1.f) de la LFCN, emite el presente dictamen con carácter preceptivo.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

Conforme al artículo 51 de la Ley 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral (en lo sucesivo, LFGACFN), “las disposiciones reglamentarias se dictarán... de acuerdo con lo establecido en esta Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento

administrativo". El artículo 57 de la misma Ley Foral, en su párrafo primero, ordena que "los proyectos de normas reglamentarias que deban aprobarse mediante Decreto Foral u Orden Foral, serán elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación"; y, en su párrafo segundo, que "el Consejero competente podrá someter los proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación". Durante el plazo de información pública -que no podrá ser inferior a veinte días, a partir de la publicación del correspondiente proyecto en el Boletín Oficial de Navarra-, los ciudadanos y las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley podrán formular alegaciones.

Los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 regulaban el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general. Tales preceptos, sin embargo, han sido derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Los artículos 23 y 24 de esta Ley contemplan el ejercicio de la potestad reglamentaria y el procedimiento de elaboración de los reglamentos.

Tal y como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo con anterioridad, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la cabal regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad. En particular -y según los casos- habría que contar con un informe justificativo, una memoria económica, los resultados de las audiencias llevadas a cabo, los informes pertinentes de otros Departamentos y organismos, así como el informe de la Secretaría Técnica del Departamento que elabora el proyecto.

En el presente caso, la LFD prevé la existencia del Consejo Navarro del Deporte al que, entre otras funciones, corresponde informar, de forma preceptiva no vinculante, los reglamentos ejecutivos en materia de deporte [artículo 8.3.a)], cuya organización, composición y funcionamiento se determinarán reglamentariamente (artículo 9.2). No obstante, todavía no se

ha constituido dicho órgano colegiado de consulta y asesoramiento; por lo que no resulta posible su intervención consultiva de carácter preceptivo en este supuesto.

De la documentación que obra en el expediente se deduce que un borrador del proyecto de Decreto Foral examinado ha sido sometido a consulta de las federaciones deportivas y de los clubes deportivos de Navarra, cuya única sugerencia específica en cuanto al Comité de Árbitros, pese a lo señalado en el informe de la Secretaría Técnica, no aparece recogida en el proyecto, sin perjuicio de la generalidad de su artículo 50. Obran, además, en el expediente los informes favorables del Instituto Navarro de Deporte y Juventud y de la Secretaría Técnica del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud.

Por lo expuesto, la tramitación del proyecto de Decreto Foral se considera, en lo sustancial, ajustada a Derecho.

II.3ª. Competencia, habilitación y rango de la norma

El proyecto de Decreto Foral objeto de este dictamen versa sobre las entidades deportivas de Navarra, respecto de las que confluyen las materias de promoción del deporte y adecuada utilización del ocio y de asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares, en las que la Comunidad Foral tiene competencia exclusiva conforme a los apartados 14 y 19 del artículo 44 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), referida a su propio territorio (artículo 43 LORAFNA). No obstante, ello no supone que la competencia de Navarra en materia de deporte sea absoluta, toda vez que el Estado, aunque carece de una competencia específica en esa materia, puede actuar o incidir en ella a partir de sus competencias asignadas en las reglas 3ª (relaciones internacionales), 16ª (sanidad) y 29ª (seguridad pública) del artículo 149.1 de la Constitución, así como mediante el desarrollo por Ley Orgánica del derecho de asociación reconocido en el artículo 22 de la Constitución.

El Título IV de la LFD, sobre las entidades deportivas de Navarra, contiene diversas habilitaciones a su desarrollo reglamentario (artículos 35.2, 39.1, 43.4 y 44.2, 48, 53, 54, 58, 60 y 63). Y la disposición final tercera de la LFD faculta al Gobierno de Navarra para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de dicha Ley Foral.

Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la LFGACFN, corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículo 4.1) y en concreto la aprobación, mediante Decreto Foral, de los reglamentos precisos para el desarrollo y ejecución de las leyes forales (artículo 10.k), y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 55.1º).

En consecuencia, la Comunidad Foral de Navarra tiene competencia para regular las entidades deportivas de Navarra, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

II.4ª. Marco normativo

La regulación legal del deporte en la Comunidad Foral se encuentra en la LFD que, por lo que aquí nos concierne, disciplina las entidades deportivas de Navarra (Título IV), distinguiendo los clubes deportivos (Capítulo I), los clubes deportivos filiales (Capítulo II), las federaciones deportivas de Navarra (Capítulo III), los entes de promoción deportiva (Capítulo IV) y el Registro de Entidades Deportivas de Navarra (Capítulo V).

Además, el artículo 35.1 de la LFD, al fijar el régimen jurídico de los clubes deportivos, comienza señalando “sin perjuicio de lo establecido en la normativa reguladora del derecho de asociación”; por lo que ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en la Ley Orgánica del Derecho de Asociación (LODA). Ahora bien, esta Ley Orgánica tiene por objeto desarrollar el derecho de asociación reconocido en el artículo 22 de la Constitución y establecer aquellas normas de régimen jurídico de las asociaciones que corresponde dictar al Estado (artículo 1.1), rigiéndose el derecho de

asociación con carácter general por lo dispuesto en la misma, dentro de cuyo ámbito de aplicación se incluyen todas las asociaciones que no tengan fin de lucro y que no estén sometidas a un régimen asociativo específico (artículo 1.2), mientras que se regirán por su legislación específica las federaciones deportivas (artículo 1.3); y están excluidas de su ámbito de aplicación las comunidades de bienes y propietarios y las entidades que se rijan por las disposiciones relativas al contrato de sociedad, cooperativas y mutualidades, así como las uniones temporales de empresas y las agrupaciones de interés económico (artículo 1.4). Además, su disposición final primera, sobre el carácter de la Ley, establece que los artículos 1, 2 salvo apartado 6; 3 salvo apartado g); 4.2, 4.5 y 4.6, 10.1, 19, 21, 23.1, 24, 29.1, 30.3 y 30.4, 37, 38, la disposición derogatoria única, y las disposiciones finales primera.1, segunda y cuarta tienen rango de Ley Orgánica (apartado 1); los artículos 2.6, 3.g), 4.1 y 4.4, 5, 6, 7, 8, 9, 10.2, 10.3 y 10.4, 11, 13.2, 15, 17, 18.4, 22, 25.2, 26, 27, 28, 30.1, 30.2 y 30.5, la disposición adicional cuarta y la disposición transitoria primera son de directa aplicación en todo el Estado, al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.1^a de la Constitución (apartado 2); los artículos 39, 40 y 41 constituyen legislación procesal, dictada al amparo del artículo 149.1.6^a de la Constitución (apartado 3); los artículos 32 a 36, la disposición adicional primera y la disposición transitoria segunda se dictan al amparo del artículo 149.1.14^a de la Constitución, sin perjuicio de los regímenes tributarios forales vigentes en los Territorios Históricos del País Vasco y en la Comunidad Foral de Navarra (apartado 4); y los restantes preceptos de la Ley serán de aplicación a las asociaciones de ámbito estatal (apartado 5). Por último, su disposición final segunda señala que, excepto en aquellos preceptos que tienen rango de Ley Orgánica, dicha Ley tiene carácter supletorio respecto de cualesquiera otras que regulen tipos específicos de asociaciones, o que incidan en el ámbito del derecho de asociación reconocido en el artículo 22 de la Constitución, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas.

A decir de los informes de los órganos preinformantes y del propio preámbulo del proyecto, tanto la LFD como la LODA han sido consideradas y respetadas por la disposición aquí examinada.

Por otra parte, ha de reseñarse también la existencia de una regulación estatal del deporte, contenida en la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte (desde ahora, LD), algunas de cuyos preceptos se califican como de aplicación general o normas básicas (disposiciones adicionales primera a cuarta).

Asimismo, en relación con la materia regulada por el proyecto examinado, es oportuno traer a colación la Sentencia del Tribunal Constitucional 67/1985, de 24 de mayo. En ella se declara, de un lado, que “la reserva de la Ley Orgánica en el artículo 81.1 de la Constitución en orden a las leyes relativas «al desarrollo de los derechos fundamentales» se refiere en este caso a la Ley que desarrolle el derecho fundamental de asociación en cuanto tal, pero no excluye la posibilidad de que las leyes ordinarias incidan en la regulación de tipos específicos de asociaciones, siempre que respeten el desarrollo efectuado en la Ley Orgánica” (FJ 3). Y añade que la determinación por las leyes de requisitos -de verificación reglada por la Administración- para calificar una determinada asociación como del tipo correspondiente a la actividad de que se trate “no va en contra del contenido esencial del derecho de asociación que debe respetar el legislador (artículo 53.1 de la Constitución), en cuanto puede ser un requisito necesario para que una determinada asociación pase a estar regulada por el ordenamiento correspondiente” (FJ 3). Por ello, rechaza la inconstitucionalidad de determinados artículos de la Ley 13/1980, ya que, “de acuerdo con el texto de tales preceptos, los particulares pueden constituir asociaciones deportivas con personalidad jurídica -clubs deportivos- no sometidos al régimen de la Ley 13/1980. La aprobación de los Estatutos y la inscripción cumple la función de un acto de calificación -con la consiguiente constancia registral- que da lugar a su reconocimiento legal a los efectos de la Ley 13/1980” (FJ 4).

Y, en cuanto a las federaciones deportivas, señala que “la configuración de las Federaciones españolas como un tipo de asociaciones a las que la Ley atribuye el ejercicio de funciones públicas, justifica que se exijan determinados requisitos para su constitución, dado que no se trata de asociaciones constituidas al amparo del artículo 22 de la Constitución, que

no reconoce el derecho de asociación para constituir asociaciones cuyo objeto sea el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo, según hemos indicado reiteradamente. Por eso, dado que el derecho a constituir Federaciones españolas existe en la medida y con el alcance con que lo regula la Ley, no es inconstitucional que el legislador prevea determinados requisitos y fases para su constitución definitiva” (FJ 4). Al efecto, reitera que “el derecho de asociación que regula el artículo 22 de la Constitución se refiere a un género -la asociación- dentro del cual caben modalidades específicas: debiendo añadirse, como hemos señalado en el apartado anterior, que el derecho de asociación reconocido en el mencionado precepto no comprende el de constituir asociaciones con objeto de ejercer funciones públicas con carácter administrativo” (FJ 5).

Finalmente, parece conveniente señalar que, con anterioridad a la LFD, existía ya una regulación reglamentaria de los aspectos ahora abordados por el proyecto; en particular el Decreto Foral 189/1992, de 19 de mayo, por el que se regulan las federaciones deportivas de Navarra, el Decreto Foral 190/1992, de 19 de mayo, por el que se regulan las asociaciones deportivas de Navarra, y el Decreto Foral 206/1992, de 25 de mayo, que regula el Registro de Entidades Deportivas de Navarra. Tales normas reglamentarias son derogadas por el proyecto aquí examinado, que viene a sustituirlas.

II.5ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto de Decreto Foral considerado

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -singularmente de sus artículos 51 y 62.2-, así como de la LFGACFN -en particular, los artículos 51, 59 y 60-, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad

de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

A) Justificación y estructura

A decir de su preámbulo, la promulgación del nuevo texto se encuentra justificada por el necesario desarrollo reglamentario del Título IV de la LFD, así como por la consideración de las previsiones de la posterior LODA. Al tiempo se unifica en un solo cuerpo normativo el régimen antes disperso en varias normas reglamentarias de las entidades deportivas de Navarra.

El proyecto de Decreto Foral consta de un preámbulo, tres títulos, una disposición adicional, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales. El Título I (“De los clubes deportivos, entes de promoción deportiva, clubes deportivos filiales y sociedades anónimas deportivas”) se divide en tres Capítulos, comprendiendo los artículos 1 a 27; el Título II (“De las federaciones deportivas de Navarra”) tiene siete capítulos, comprendiendo los artículos 28 a 59; y el Título III (Del Registro de entidades deportivas de Navarra”) se integra por los artículos 60 a 72.

Desde un punto de vista de técnica legislativa, no ha de formularse objeción a la adopción de un nuevo texto completo que pretende sustituir a la anterior normativa actualmente vigente en la materia, ya que tanto el desarrollo reglamentario de una ley foral posterior, la LFD, como la relevancia de las modificaciones que se introducen justifican la elaboración de un texto novedoso y completo.

Ha de resaltarse, en cambio, la opción del proyecto de incorporar el contenido material de preceptos de la LFD que desarrolla. Esta alternativa puede estar justificada en cuanto sea necesaria para dotar a la norma reglamentaria de la necesaria coherencia y siempre que evite transcripciones parciales o variaciones de preceptos legales que puedan introducir incertidumbre jurídica. En el presente caso, como luego se indicará respecto de preceptos concretos, sin objetar totalmente tal opción, pudiera ser aconsejable una revisión general del texto para reducir las

reproducciones de textos legales a lo estrictamente necesario y con absoluto respeto al texto legal, sin perjuicio de su posible desarrollo reglamentario. En particular, la regulación reglamentaria de las federaciones deportivas es en gran medida reiteración del contenido material de la LFD con un mínimo desarrollo reglamentario, que no padecería de limitarse únicamente a éste.

Asimismo, merece una mención específica la referida estructura del proyecto, en cuanto que no se ajusta a la fijada en el articulado del texto legal. La LFD regula en primer lugar, como entidad primaria, los clubes deportivos (Capítulo I) y luego los clubes deportivos filiales (Capítulo II), después las federaciones deportivas (Capítulo III) como entidades asociativas de carácter legal a las que se asignan además funciones públicas de carácter administrativo y tienden al desarrollo de las correspondientes modalidades deportivas (artículos 42 y 43), más adelante los entes de promoción deportiva que son asociaciones de segundo grado (integradas por entidades deportivas) que tienen por objeto la promoción de actividades deportivas no reconocidas como modalidad deportiva o la organización de competiciones deportivas (artículo 59), y finalmente las asociaciones anónimas deportivas (Capítulo V). No obstante, el esquema reglamentario parece seguir el criterio explicitado en la exposición de motivos de la LFD que distingue entre dos grandes grupos de entidades deportivas, las asociaciones deportivas y otras entidades (sociedades anónimas deportivas y los clubes deportivos filiales), incluyendo en el marco general de las asociaciones los clubes deportivos y los entes de promoción deportiva, con una regulación específica de las federaciones deportivas en cuanto asociaciones de configuración legal. Ahora bien, a juicio de este Consejo, pese a tal aparente divergencia entre las partes expositiva y articulada de la LFD, sería aconsejable ajustarse al esquema del articulado legal, en aras de evitar la incertidumbre jurídica y enfatizar el carácter subordinado del reglamento respecto de la norma legal, lo que además permitiría, en su caso, bien evitar reiteraciones innecesarias o bien transcripciones parciales de preceptos legales, facilitando la tarea a los aplicadores.

B) Preámbulo

El Preámbulo del proyecto, tras aludir a las competencias de Navarra en la materia, en cuyo ejercicio el Parlamento de Navarra aprobó la Ley Foral del Deporte de Navarra (LFD), señala que su objeto es desarrollar el régimen de las entidades deportivas de Navarra, así como el Registro correspondiente, en el marco de la LODA, y de la LFD, unificando en un único cuerpo normativo el régimen de las asociaciones deportivas de las sociedades anónimas deportivas, de las federaciones deportivas y del Registro de Entidades Deportivas de Navarra. En particular, se desarrolla el Título IV de la LFD, sobre las entidades deportivas de Navarra, exponiendo el contenido, a nivel de capítulo, del proyecto, con referencia al significado de la inscripción en aquel Registro y a la específica habilitación al Gobierno de Navarra para su desarrollo contenida en la propia LFD.

C) Título I

El Título I trata sobre los clubes deportivos, los entes de promoción deportiva, los clubes deportivos filiales y las sociedades anónimas deportivas; estando estructurado en tres Capítulos.

El Capítulo I, de normas generales (artículos 1 a 3), fija el objeto por referencia a los tipos de entidades deportivas de Navarra, que son los clubes deportivos, los clubes deportivos escolares, los entes de promoción deportiva, los clubes deportivos filiales y las sociedades anónimas deportivas (artículo 1), incorporando a la relación del Título IV de la LFD la figura de los “clubes deportivos escolares”, prevista en el artículo 15 de la LFD.

El artículo 2 fija el régimen jurídico, pero no de todas las entidades enumeradas en el artículo 1, pues silencia las sociedades anónimas deportivas, añadiendo que la integración de las entidades deportivas en las federaciones implicará el reconocimiento y acatamiento de sus estatutos y reglamentos federativos. Desde un punto de vista de técnica jurídica, esta pretendida previsión general rompe el esquema de la LFD que fija en cada caso el correspondiente régimen jurídico (artículos 35, 40 y 60), y carece de carácter general pues no incluye las sociedades anónimas deportivas. Por ello, parece que tal precepto bien pudiera ser innecesario dado que esa cuestión está perfectamente regulada en la LFD o bien su lugar más

apropiado sería la Sección primera del Capítulo II, que versa sobre las asociaciones deportivas. Además, como se ha adelantado con carácter general no parece conveniente la introducción de alteraciones, siquiera sean mínimas, en el contenido material del precepto legal, pues en el presente caso se ha sustituido la dicción legal de “reconocimiento oficial” por la expresión reglamentaria de “reconocimiento a los efectos de la Normativa Deportiva de la Comunidad Foral”.

El artículo 3 se refiere a la participación de las entidades deportivas en competiciones deportivas oficiales no profesionales de Navarra; reiterando lo señalado en otra sede por el artículo 25.4 de la LFD, que se remite a un desarrollo reglamentario que el precepto examinado no realiza directamente. De ahí que este artículo parece innecesario.

El Capítulo II versa sobre las asociaciones deportivas de Navarra y se estructura en cuatro secciones. La Sección 1ª, pese a su calificación como normas generales, se refiere exclusivamente a los clubes deportivos y a los entes de promoción deportiva, lo que es fruto de la estructura elegida a la que se ha aludido más atrás. El artículo 4 se refiere al reconocimiento e inscripción de las asociaciones deportivas en línea con lo señalado por la LFD en los artículos 36 (para los clubes deportivos), 41 (para los clubes deportivos filiales), 61.1 (para los entes de promoción deportiva) y 65.1 (en cuanto al Registro de Entidades Deportivas de Navarra).

El artículo 5, sobre la denominación, recoge el contenido del artículo 8 de la LODA, con la adición de prohibir la utilización de símbolos o denominaciones que puedan incitar a la violencia, por lo que resulta ajustado a Derecho.

El artículo 6 fija el contenido o marco material de los estatutos, cumplimentando la remisión reglamentaria de la LFD (artículo 36.3) e incorporando las previsiones del artículo 7 de la LODA, así como de los artículos 37.2 de la LFD y 16 de la LODA. No obstante, aquel precepto merece tres observaciones: en primer lugar, fruto del criterio aglutinador de las dos entidades asociativas deportivas referidas, este precepto reglamentario contiene a la vez previsiones generales y otras referidas sólo

a uno de tales tipos, los clubes deportivos (letra g). En segundo lugar, no se ha incorporado la previsión del inciso final del artículo 7.1.e) de la LODA –de aplicación directa en todo el Estado–, de que pueden incluir también las consecuencias del impago de las cuotas por parte de los asociados, lo que, pese a la adición referida al régimen disciplinario, debe incluirse explícitamente, dado el carácter imperativo de dicho precepto legal, así como por la necesidad de transcribir de forma completa el contenido de los preceptos legales que se reproducen. Y la tercera cuestión se refiere a la previsión obligatoria del régimen de integración y de los derechos y deberes de cualesquiera otros miembros que se integren en los clubes deportivos (letra g del apartado 1), en particular los deportistas (artículo 21 de la LFD). Esta última previsión parece fruto de la disparidad en la configuración foral de los clubes deportivos (artículo 34 LFD) y la estatal (artículo 13 LD), pues aquella noción omite la referencia estatal a la práctica de las actividades o modalidades deportivas “por sus asociados”, quizá para atemperarse mejor en determinados supuestos a la realidad, donde los deportistas son los únicos que practican deporte y están normalmente fuera de la masa social del club. En todo caso, tal incorporación de otros miembros a los clubes deportivos no puede quebrar las consecuencias jurídicas del carácter asociativo de aquéllos.

Los artículos 7 y 8 relacionan, respectivamente, los derechos y deberes de los socios en línea con lo señalado por los correlativos artículos 21 y 22, así como 23, de la LODA. No obstante, el artículo 7.c) recoge el derecho a la separación voluntaria, pero omite la posibilidad estatutaria expresada en el artículo 23.2 de la LODA, sin que a ello se formule objeción dado que este precepto es aplicable a las asociaciones de ámbito estatal (disposición final primera de la LODA).

El artículo 9, sobre órganos preceptivos de gobierno y representación, recoge en el párrafo primero de su apartado 1 el contenido del artículo 37.1 de la LFD, referido a los clubes deportivos; y en el párrafo segundo lo dispuesto en el artículo 11.5 de la LODA. Además, su apartado 2 señala que los estatutos podrán prever la existencia de otros órganos, lo que, sin

perjuicio de su lógica y legalidad, no se compadece, empero, con el rótulo del precepto referido, según se ha señalado, a los órganos preceptivos.

El artículo 10 regula la Asamblea General, en desarrollo del artículo 37.2 de la LFD y siguiendo las previsiones de los artículos 11, 12 y 14 de la LODA. Las novedades estriban en la posible integración de la Asamblea por socios compromisarios (apartado 1) y la fijación de determinados supuestos de mayoría cualificada (apartado 7), lo que es viable dentro del desarrollo reglamentario. Sin embargo, ha de objetarse la limitación de su apartado 1 referida a los socios “con derecho a voto”, ya que se separa de las previsiones de los artículos 11 –de aplicación en todo el Estado- y 21 –con carácter de Ley Orgánica- de la LODA.

Tampoco se formula objeción al artículo 11 sobre el Presidente, que prevé el régimen de su posible destitución, mediante una moción de censura constructiva.

En cambio, el artículo 12 es merecedor de concreta tacha, ya que utiliza el imperativo “contemplantán” para la existencia de la Junta Directiva, lo que conculca la limitación legal del carácter preceptivo tan sólo a la Asamblea General y al Presidente, así como contradice la reiteración de la previsión legal en el artículo 9 del propio proyecto.

Nada que objetar al artículo 13, sobre comisión gestora. Sin embargo, el artículo 14, sobre régimen electoral, prevé que en el censo electoral se incluirán los socios con derecho a voto (letra b), lo que puede inducir a error respecto del derecho de todo asociado al voto [artículo 7, a) de la LODA y 7, b) del proyecto], sin perjuicio de que puedan existir situaciones en que los asociados estén suspendidos en el ejercicio de los derechos asociativos. Por ello, es aconsejable su revisión.

El artículo 15, sobre régimen disciplinario interno, transcribe literalmente el contenido del artículo 103 de la LFD. Y los artículos 16 (“Régimen documental y contable”), 17 (“Régimen económico”) y 18 (“Responsabilidad”) son en buena medida transcripción de previsiones de los artículos 14, 13.2 y 18 de la LODA.

La Sección 2ª regula los clubes deportivos. Su artículo 19 recoge la noción de club deportivo en línea sustancialmente coincidente con el artículo 34 de la LFD, y la de club deportivo escolar siguiendo la previsión del artículo 15 de la LFD, así como el obligado respeto a las funciones de las federaciones deportivas, señalando determinadas obligaciones y las consecuencias de su incumplimiento de acuerdo con las previsiones de la propia LFD (en concreto su artículo 65.5). Asimismo, el artículo 20 regula constitución y reconocimiento de los clubes deportivos, ajustándose a las previsiones de la LFD y de los artículos 5 y 6 de la LODA.

El artículo 21 prevé, entre otras, dos categorías de miembros en los clubes deportivos: los socios y los deportistas. Como se ha adelantado, trata de reflejar la realidad, pero en cualquier caso no puede quebrar la naturaleza asociativa propia de los clubes deportivos, ya que, a diferencia de la noción legal de federaciones deportivas que incluye expresamente a los deportistas y otros tipos de personas como sus integrantes (artículo 42.2 de la LFD), no existe para aquéllos previsión legal al respecto.

La Sección 3ª regula las entidades de promoción deportiva, siguiendo sus artículos 22 a 24 las previsiones de los artículos 59 y 61 de la LFD. No obstante, ha de realizarse una objeción referida a la previsión de autorización federativa para la organización de competiciones de la correspondiente modalidad deportiva (artículo 22.2, primer párrafo), pues tal autorización no será posible cuando se refiera a modalidades deportivas no reconocidas para las que no existe una federación deportiva, dado el inseparable binomio entre federación y modalidad deportiva reconocida (artículo 43.1 y 45.2 de la LFD); y, sobre todo, porque la autorización se ciñe legalmente a las competiciones oficiales sin extenderse a cualquier tipo de competición (artículos 6.2.f, 24 y 25 y 49.2.a de la LFD).

La Sección 4ª (artículos 25 y 26) regula los clubes deportivos filiales, recogiendo las previsiones de los artículos 39.1 y 41 de la LFD. Debe incluirse en el artículo 26 del proyecto la previsión del artículo 39.2 de la LFD, que ha resultado omitida.

Finalmente, el Capítulo III, integrado por el artículo 27, se limita a prever el acceso de las sociedades anónimas deportivas al Registro de Entidades Deportivas de Navarra, de acuerdo con lo previsto en el artículo 62 de la LFD. Tanto este precepto legal como aquél remiten su regulación a la legislación estatal específica en la materia, constituida por los artículos 19 a 29 de la LD.

D) Título II

El Título II, sobre las federaciones deportivas de Navarra, comienza con un Capítulo I, de disposiciones generales (artículos 28 a 33). En términos generales, su articulado se ajusta al ordenamiento jurídico, pues en buena medida recoge las correlativas previsiones de la LFD. No obstante, han de formularse las observaciones siguientes:

a) Artículo 28.4. El concepto de federación que recoge este precepto, a diferencia del artículo 42.2 de la LFD que se refiere sólo a los clubes deportivos y clubes deportivos filiales, incluye también a los “clubes deportivos escolares” y “sociedades anónimas deportivas”. Ahora bien, ello se ajusta a la realidad federativa, como resulta del artículo 20.1 de la LD, que alude genéricamente a los clubes deportivos.

b) Artículo 29.2. Este precepto prevé, en ausencia de regulación específica foral, la aplicación supletoria de la normativa deportiva estatal, de la LODA y de los estatutos o reglamentos de las federaciones deportivas españolas en que, en su caso, se integren, siempre y cuando no exista contradicción en su aplicación con lo establecido en la normativa deportiva foral. Esta última previsión reglamentaria bien pudiera evitarse por innecesaria, en cuanto que la supletoriedad es un mandato dirigido al aplicador del Derecho más que al ejercicio de la potestad normativa, o bien pudiera simplificarse por la remisión, en caso de ausencia de previsión en la normativa navarra, a la legislación o normativa estatal en la materia, ya que el inciso final del apartado examinado es inocuo a la vista de su inciso inicial, todo ello sin perjuicio de que sea necesaria la previa integración normativa, así como la existencia de una verdadera laguna a colmar.

c) Artículo 32.1.b). Este precepto transcribe parcialmente la previsión de la letra b) del artículo 49.1 de la LFD, ya que no recoge el párrafo segundo de dicho precepto legal, por lo que ha de modificarse incorporando cabalmente el contenido material de dicha norma legal.

El Capítulo II regula la constitución y revocación del reconocimiento de las federaciones deportivas de Navarra, reproduciendo asimismo en gran medida las previsiones contenidas al respecto en la LFD. Sin embargo, han de formularse también las siguientes objeciones:

a) Artículo 34.3. Este precepto unifica los criterios para autorizar la constitución de una federación deportiva, regulados legalmente de forma separada, de un lado, para las nuevas modalidades deportivas (artículo 43.3 LFD), y de otro, para las modalidades ya reconocidas (artículo 43.4). Sin perjuicio de la remisión de cierre al desarrollo reglamentario en ambos casos, que para el primero [letra g) del artículo 43.3 de la LFD] no se actualiza, no parece adecuado que donde la ley distingue, al menos formalmente como dos supuestos diferentes, el reglamento no distinga. De ahí que deba seguirse el criterio legal.

b) Artículo 36.3.d). Este precepto incluye dentro del contenido de la resolución autorizatoria de la constitución de una federación deportiva, la inscripción “de oficio” de la federación en el Registro de Entidades Deportivas de Navarra. Sin embargo, con anterioridad, el artículo 35.1.a) del proyecto señala como contenido del acta fundacional la petición de tal inscripción. Por tanto, debe suprimirse la expresión “de oficio” en aquel precepto.

c) Artículo 37. Este precepto pretende incorporar el mandato del artículo 45.3 de la LFD, que se remite al artículo siguiente, el artículo 46.1 que es transcrito sustancialmente por el artículo 38.1 del proyecto con dos adiciones lógicas (motivación y procedimiento con audiencia). Sin embargo, el artículo 37 se separa del texto legal, en cuanto que, de un lado, incorpora que el reconocimiento definitivo se realizará “valorando el desarrollo y la evolución de la federación deportiva” y, de otro, omite la causa de

revocación consistente de “si se incumplieren los objetivos para los que la entidad fue constituida”. Ha de respetarse, pues, el claro mandato legal.

El Capítulo III versa sobre los estatutos, desarrollando en cuanto a su contenido (artículo 39) la remisión reglamentaria del artículo 53.2 de la LFD, y ajustándose respecto de las modificaciones estatutarias y reglamentos federativos (artículo 40) a otras previsiones de la propia LFD (artículos 44.3 y 55).

El Capítulo IV regula los órganos de gobierno (artículos 41 a 50), desarrollando el artículo 53 de la LFD, que traza unos criterios básicos remitiendo al desarrollo reglamentario. Únicamente, ha de señalarse que a lo largo de todo el proyecto, en línea con la previsión general del artículo 6 de la LFD, se alude a la Administración Deportiva de la Comunidad Foral – noción sobre la que volveremos más adelante-, salvo en el apartado 44.4 donde se cita al Instituto Navarro de Deporte y Juventud; mención que, para conformarse con las previsiones legales, debiera sustituirse por la de “Administración Deportiva de la Comunidad Foral”.

El Capítulo V, integrado por un solo artículo (el 51), versa sobre el régimen disciplinario, refiriéndose al ejercicio de la potestad disciplinaria deportiva. Ahora bien, este precepto es redundante respecto de la atribución funcional del artículo 32.2.e) del propio proyecto y además recoge parcialmente una previsión legal (artículo 102 de la LFD) ubicada en otra sede (régimen disciplinario deportivo), que va a contar con su propio desarrollo reglamentario. Por tanto, se sugiere la supresión de este Capítulo y precepto.

El Capítulo VI, sobre el régimen económico, documental y de responsabilidad (artículos 52 a 58), no merece objeción, en cuanto que, por una parte, desarrolla respetuosamente las previsiones del artículo 57 de la LFD, y, de otra, en cuanto a la responsabilidad (artículo 58) transcribe el régimen fijado para las asociaciones en el artículo 15 de la LODA.

El Capítulo VII, acerca de la tutela, viene a transcribir sustancialmente en un solo precepto (artículo 59) la regulación contenida en los artículos 51 y

52 de la LFD, salvo la omisión del apartado 2 de este último. En consecuencia, el precepto reglamentario debe recoger íntegramente el tenor de los preceptos legales que transcribe, así como pudiera mantener la división en dos preceptos diferentes.

E) Título III

El Título III, integrado por los artículos 60 a 72, desarrolla adecuadamente la regulación del Registro de Entidades Deportivas de Navarra contenida en el Capítulo VI del Título IV (artículos 63 a 65) de la LFD. No obstante, ha de formularse una objeción al artículo 64.1.f) en cuanto que atribuye un desarrollo reglamentario a la Administración Deportiva de la Comunidad Foral, lo que no se ajusta a las funciones ejecutivas de ésta (artículo 6 de la LFD) ni a la habilitación reglamentaria al Consejero de Bienestar Social, Deporte y Juventud que realiza la disposición final primera del propio proyecto, así como a la expresión “de oficio” del artículo 68 en concordancia con lo señalado respecto del artículo 36.1.d).

F) Otras disposiciones

Nada hay que objetar en general a las disposiciones adicional, transitorias, derogatoria y finales.

Sin embargo, ha de formularse una observación a las disposiciones transitorias primera y segunda. Estas disposiciones prevén que, en tanto no se produzca, en su caso, la regulación del organismo autónomo al que se refiere el artículo 6.1 de la LFD, las competencias atribuidas bien en el proyecto (disposición transitoria primera) o bien en el artículo 6.2 de la LFD (disposición transitoria segunda) a la Administración Deportiva de la Comunidad Foral corresponderán y se ejercerán por el Instituto Navarro de Deporte y Juventud. El citado precepto legal alude novedosamente a la denominada “Administración Deportiva de la Comunidad Foral”, que podrá constituirse como organismo autónomo (artículo 6.1), a la que se asignan determinadas funciones (artículo 6.2). Sin entrar, dada su previsión legal, en tal denominación, ha de indicarse, en lo que aquí concierne, que las previsiones de las dos disposiciones son redundantes, por lo que podrían

unificarse en un solo precepto, y especialmente que el punto de partida, la falta de regulación, no es necesariamente tal, pues existe ya un organismo autónomo al que se atribuyen las competencias ejecutivas en materia deportiva, como es el Instituto Navarro de Deporte y Juventud, previsto en la estructura orgánica del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, como adscrito al mismo, y regulado por el Decreto Foral 204/1997, de 8 de julio, por lo que pudiera entenderse que la LFD acoge esa realidad preexistente, lo que impide hablar de su falta de desarrollo en ese extremo. En consecuencia, deberían unificarse ambas disposiciones, simplificándose su contenido en cuanto que tal Instituto viene a ser en la actualidad la Administración Deportiva de la Comunidad Foral a los efectos de la LFD.

G) *Recapitulación*

A la vista de lo expuesto con anterioridad, podemos realizar en resumen las consideraciones siguientes:

a) Objeciones de legalidad. El proyecto ha de ser modificado por razones de legalidad en los preceptos siguientes: artículo 2 (ajuste al texto legal refiriéndose al “reconocimiento oficial”); artículo 6 [incorporar el inciso final del artículo 7.1.e) de la LODA]; artículo 10.1 (supresión de la expresión “con derecho a voto”); artículo 12 (sustituir el tenor imperativo de “contemplan” por otro facultativo); artículo 22.2, primer párrafo (consideración del supuesto de modalidad deportiva no reconocida y limitación a las competiciones oficiales); artículo 26 (incorporar la previsión del artículo 39.2 de la LFD); artículo 32.1.b) [incorporar el párrafo segundo del artículo 49.1.b) de la LFD]; artículo 34.3 (en cuanto unifica dos supuestos legalmente diferenciados); artículos 36.1.d) y 68 (supresión de la expresión “de oficio”); artículo 37 (debe ajustarse fielmente al texto del artículo 45.3 de la LFD); artículo 59 (incorporar el contenido del artículo 52.2 de la LFD); y artículo 64.1.f) (en cuanto atribuye ilegalmente competencia normativa a la denominada Administración Deportiva de la Comunidad Foral).

b) Observaciones de técnica legislativa. El proyecto podría ser mejorado desde un punto de vista de técnica legislativa, si se consideran las sugerencias siguientes: la revisión general del texto para evitar un exceso en

la transcripción de preceptos legales, ciñéndolo al desarrollo reglamentario; la adecuación de la estructura del proyecto, del orden y contenido de sus preceptos al esquema de la LFD que se desarrolla; el desglose de algunos preceptos del proyecto (artículos 2, 6 y 59) en varios artículos siguiendo el modelo de la LFD; la modificación del título o rótulo del artículo 9 para hacerlo acorde con su contenido; la reconsideración del artículo 14.b); la revisión o, en su caso, supresión del artículo 29.2; la sustitución de la referencia orgánica del artículo 44.4 en coherencia con la línea general del proyecto; la supresión, por redundante e innecesario en el proyecto, del Capítulo V y del artículo 51 que lo integra; y una nueva redacción unificada y simplificada de las disposiciones transitorias primera y segunda.

III. CONCLUSIÓN

Una vez atendidas las objeciones de legalidad formuladas en el cuerpo del presente dictamen, el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las entidades deportivas de Navarra se considera ajustado al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.