

En Logroño, a 5 de octubre de 2022, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D<sup>a</sup> Amelia Pascual Medrano y D<sup>a</sup> Ana Reboiro Martínez-Zaporta, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D. José Ignacio Pérez Sáenz, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**50/22**

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm. Sra. Consejera de Salud, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 31/2017 de 30 junio, por el que se aprueba el Plan Especial de Protección Civil de Emergencia por incendios forestales en la CAR (INFOCAR).*

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Único**

La Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja ha tramitado el expediente para la elaboración del referido Anteproyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación.

1. Oficio de remisión de 23 de junio de 2022 del Centro de Coordinación Operativa de la Secretaría General Técnica (SGT) de la Consejería de Salud.
2. Borrador inicial de la Dirección General (DG) de Emergencia y Protección Civil de la Consejería de Salud.
3. Resolución de inicio de 29 de junio de 2022, dictada por, el Director General de Emergencias y Protección Civil de la Consejería de Salud.
4. Memoria justificativa de la disposición proyectada, de 29 de junio de 2022, de la DG de Emergencias y Protección Civil.
5. Certificado de consulta de previa de 21 de marzo de 2022, de la DG de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, de la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030.

6. Certificado de la Comisión Regional de Protección Civil de 20 de junio de 2022, de aprobación modificación del Decreto 31/2017.
7. Notificaciones plataforma NOE (Notificaciones Electrónicas) Delegación del Gobierno de España en La Rioja.
8. Certificación de 23 de junio de 2022, del Secretario de la Comisión Regional de Protección Civil, de alegaciones.
9. Resolución de formación del expediente de 1 de julio de 2022, de la SGT de la Consejería de Salud.
10. Resolución para la firma BOR, de 5 de julio de 2022, de la SGT de la Consejería proponente.
11. Remisión anteproyecto para informe de las Secretarías Generales Técnicas, de 5 de julio de 2022, de la SGT proponente.
12. Remisión portal Web audiencia interesados, de fecha 6 de julio 2022 de la de la SGT proponente.
13. Publicación de la Resolución en el BOR núm. 129, de fecha 7 de julio 2022.
14. Remisión del anteproyecto para informe de la DG de Biodiversidad, de 6 de julio de 2022, de la SGT proponente.
15. Documento ABC publicación portal de transparencia, de 8 de julio de 2022.
16. Escrito de aportaciones de la SGT de la Consejería de Desarrollo Autonomico de 28 de julio 2022 (sin aportaciones).
17. Escrito de aportaciones de la SGT de la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud, de 2 de agosto de 2022 (sin aportaciones).
18. Escrito de aportaciones de la SGT de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población, de 3 de agosto de 2022, acompañado de informe del Servicio de Investigación agraria y sanidad vegetal de igual fecha.
19. Escrito de aportaciones de la SGT de la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza, de 3 de agosto de 2022 (sin aportaciones).
20. Certificado de trámite de audiencia de 5 de agosto de 2022, de la DG de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, de la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030.
21. Escrito de contestación de la DG de Emergencia y protección Civil de la Consejería de Salud de 12 de agosto de 2022, a las alegaciones de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población, (DG de Agricultura y Ganadería, Investigación agraria y Sanidad Vegetal).
22. Informe de tramitación de 16 de agosto de 2022 del Servicio de Asesoramiento y Normativa de la Consejería de Salud.
23. Anteproyecto para informe de la DG de los Servicios Jurídicos.
24. Solicitud de informe de 17 de agosto de 2022, de la SGT de la Consejería de Salud a la DG de los

Servicios Jurídicos.

25. Informe de 26 de agosto de 2022 de la DG de los Servicios Jurídicos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

26. Memoria del Procedimiento de 29 de agosto de 2022, de las SGT proponente.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 29 de agosto de 2022, y registrado de entrada en este Consejo el día 30 de agosto, la Excm. Sra. Consejera de Salud del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

#### **Segundo**

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 31 de agosto de 2022, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

#### **Tercero**

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **Primero**

##### **Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito**

1. El artículo 11.c) de la Ley 3/2001, 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 del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Habida cuenta de la naturaleza de la norma sometida a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo de la Ley autonómica 1/2011, de 7 de febrero, de Protección Civil y Atención de Emergencias de La Rioja, y de la normativa estatal contenida en el Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por la que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por tanto, la preceptividad del presente dictamen.

2. En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de la Ley 3/2001 que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen.*

## Segundo

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

1. La **competencia** de la CAR para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición, legal o reglamentaria, que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Pues bien, como ya indicara este Consejo en sus dictámenes D. 55/11, D.61/11 y D.5/16 y se reitera en la Exposición de Motivos de la Ley autonómica 1/2011, de 7 de febrero, de Protección Civil y Atención de Emergencias de La Rioja, *“ni la Constitución española, ni la ley que aprueba el Estatuto de Autonomía de La Comunidad Autónoma de La Rioja mencionan la protección civil en sus respectivas listas de reparto o asunción de competencias. No obstante, el Tribunal Constitucional, en diversos pronunciamientos - Sentencias 123/1984 y 133/1990-, encuadra la protección civil en la competencia de seguridad pública que corresponde al Estado, pero sin perjuicio de la competencia estatutaria sobre materias que guardan alguna relación con la seguridad pública, como la vigilancia de sus edificios e instalaciones, o las competencias de sanidad, carreteras, montes y bosques, entre otras. Por tanto, la jurisprudencia constitucional mantiene el carácter concurrente de la competencia sobre protección civil entre el Estado y las Comunidades Autónomas, si bien corresponderá al Estado, en todo caso, establecer el régimen de la protección civil ante las emergencias, catástrofes o calamidades de alcance nacional”*.

Por eso -añade con acierto la indicada Exposición de Motivos de la Ley 1/2011-, *“la Comunidad Autónoma de La Rioja ostenta competencias sobre protección civil que surgen de su propio Estatuto de Autonomía, al ser titular de competencias sectoriales que, con*

*diverso alcance, inciden en la mencionada materia. Dentro de estos presupuestos, como reconoce el Tribunal Constitucional, corresponde a la Comunidad Autónoma la ordenación de la protección civil de la propia Comunidad Autónoma en virtud de títulos competenciales exclusivos como la vigilancia y protección de edificios e instalaciones propias y coordinación de policías locales (artículo 8, uno 36), espectáculos (artículos 8 uno.29) así como el transporte por esos medios, por cable y por tubería (artículo 8, uno.15), obras públicas (artículo 8.uno.14), industria (artículo 8.uno.11), protección del medio ambiente (artículo 9.1), sanidad e higiene (artículo 9.5) y montes (artículo 9.11). Todos esos preceptos estatutarios, concluye, proporcionan en su conjunto auténticos títulos habilitadores que legitiman la competencia en la protección civil, respetando los ámbitos correspondientes a otras Administraciones públicas”.*

Ese carácter *de competencia concurrente*, del Estado y de las Comunidades Autónomas, lo revela, en general, el artículo 8.2 del Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil, según la cual: *“las Comunidades Autónomas elaborarán y aprobarán sus correspondientes Planes Territoriales, así como los Planes Especiales cuyo ámbito territorial de aplicación no exceda del de la propia Comunidad Autónoma”*, habiendo dispuesto, en sus artículos 2, 3.1 y 3.2, que: *“los Planes de Protección Civil podrán ser Planes Territoriales, que las Administraciones públicas elaborarán y aprobarán conforme a sus competencias....para hacer frente a las emergencias generales que se puedan presentar en cada ámbito territorial de Comunidad Autónoma... y establecerán la organización de los servicios y recursos que procedan”*, y que *“el Plan Territorial de cada Comunidad Autónoma, que podrá tener el carácter de Plan Director, establecerá el marco organizativo general, en relación con su correspondiente ámbito territorial, de manera que permita la integración de los Planes territoriales de ámbito inferior”*.

Así, la Comunidad Autónoma de La Rioja pudo aprobar mediante el Decreto 31/2017, de 30 de junio el Plan de Protección Civil de Emergencia por incendios forestales y su Anexo 5 del Plan INFOCAR, que este anteproyecto modifica en virtud de la aplicación de los apartados citados de los artículos 8 y 9 del Estatuto de Autonomía, y en consecuencia la Comunidad Autónoma tiene competencia suficiente para dictar una norma como la que se proyecta.

En idéntico sentido se pronuncian nuestros dictámenes D.32/12 y 5/16.

Por su parte, la Ley estatal 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, cuya Disposición Final 1ª (D.F.), señala que se dicta al amparo del art. 149.1.29 de la Constitución Española (CE) que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de seguridad pública, dedica sus artículos 13 y 15 a la planificación en esta materia, de suerte que: i) el art. 13 da cobertura al reglamento por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil; ii) el art. 14 reconoce como Planes de Protección Civil, el Estatal General,

los Territoriales (de ámbito autonómico o local), los Especiales y los de Autoprotección; y iii) el art. 15.3 determina que son Planes Especiales, entre otros, los de prevención de incendios forestales. Por consiguiente, el INFOCAR se debe así considerar.

Por consiguiente, la competencia que nos ocupa es concurrente con la que el Estado central tiene en esta materia y, esto señalado, es suficiente para amparar la norma proyectada.

**2.** Sentada la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia que nos ocupa dentro del marco estatutario, es necesario verificar la suficiencia de **rango de la norma** objeto de este dictamen y su **cobertura legal**.

Es preciso señalar que el INFOCAR, se integra en el Plan Territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja (PLATECAR), Plan Director aprobado por Decreto 137/2011 de 30 de septiembre en el desarrollo de la Ley autonómica 1/2011, de 7 de febrero de Protección y atención de Emergencias de La Rioja y de la normativa estatal contenida en el Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, que aprueba la Norma Básica de Protección Civil y en la ley estatal 17/2015, antes citada, por lo que debe de concluirse que el rango de la norma proyectada es adecuado y tiene cobertura legal.

Por lo demás, desde el punto de vista de la jerarquía normativa y habilitación legal, resulta más que suficiente lo dispuesto en la precitada Ley autonómica 1/2011, que establece, en su artículo 13,4 que *“corresponde al Gobierno de La Rioja, a propuesta del Consejero titular de la Consejería competente en materia de protección civil y previo informe de la Comisión Regional de Protección Civil de La Rioja, aprobar el Plan territorial de Protección Civil de La Rioja. Para su homologación se estará a lo dispuesto en la normativa estatal”*.

Por ello, la norma proyectada respeta los principios de competencia y jerarquía normativa, ha obtenido el informe favorable de la Comisión Regional de Protección Civil y se ajusta a lo dispuesto en los artículos 35 b) y 37 b) de la reiterada ley autonómica 1/2011.

### **Tercero**

#### **Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general**

##### **1. Planteamiento.**

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 la misma, 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 (cfr. p.e, entre otras, la STS, Sala 3ª, de 5 de octubre de 2006, y la STSJ de La Rioja, Sala de lo Contencioso-administrativo, núm. 163/1999, de 25 de marzo).

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 CAR.

## **2. Resolución de inicio del expediente.**

Según el art. 33.2 de la Ley 4/2005, *“el procedimiento para la elaboración de los reglamentos podrá iniciarse en cualquier caso mediante resolución del titular de la consejería competente por razón de la materia. También podrá iniciarse mediante resolución del director general competente por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias direcciones generales, de su secretario general técnico”*.

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada, en fecha 29 de junio de 2022, por el Director General de Emergencias y Protección Civil de la Consejería de Salud.

Desde el punto de vista del contenido de la Resolución de inicio, el art. 33.3 de la Ley 4/2005, dispone que *“la Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida. La Resolución podrá señalar la unidad administrativa a la que se encomiende la elaboración del borrador o constituir una comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”*.

La Resolución de 29 de junio de 2022 cumple las exigencias legales reseñadas, si bien este Consejo Consultivo ya ha señalado que tal mención no es referible sólo a la competencia *administrativa* del órgano que aprueba la Resolución de inicio, sino también a la competencia *estatutaria* de la CAR desde el punto de vista material (D.98/10 y D.63/13); cuestión que, en este caso, la Resolución de inicio no aborda de modo expreso. Esta omisión, con serlo, carece de relevancia invalidante del procedimiento, en cuanto que la CAR es, en efecto, competente para dictar la norma proyectada.

## **3. Elaboración del borrador inicial.**

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

*1. El borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o del reglamento, que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.*

*2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Incluirá también, en su caso, los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.*

*3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación.*

En el expediente, la Resolución de inicio viene acompañada de una Memoria complementaria para la tramitación de 29 de junio de 2022, de la Dirección General de Protección Civil, que contiene: i) *marco normativo*; ii) *Oportunidad*; iii) *objeto y finalidad: modificación del Anexo 5 para favorecer la organización de los equipos*; iv) *Proceso: Informe del Pleno de la Comisión Regional de Protección Civil*; v) *relación de informes para su tramitación*; y vi) *Tabla de vigencias*.

Junto a la Resolución de inicio y la primera Memoria justificativa, obra un primer borrador del texto de la disposición.

#### **4. Anteproyecto.**

El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

*1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido, declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.*

*2. La Secretaría General Técnica de la consejería determinará los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad de la disposición.*

*3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente, la Secretaría General Técnica podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación.*

La declaración de la Secretaría General Técnica a que se refiere este artículo se contiene en la Resolución de ese órgano, de fecha 1 de julio de 2022.

## 5. Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite, que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla 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. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la dirección general competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del anteproyecto, publicará el texto en el Portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.*

*2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.*

*Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.*

*3. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles.*

El Decreto 55/2012 de 3 de agosto, por el que se regula la composición, organización y funcionamiento de la Comisión Regional de Protección Civil, en su art. 3, apartado b), atribuye como funciones de la Comisión: “*Informar las disposiciones de carácter general que se dicten en materia de protección civil*”. En su cumplimiento existe certificado de 20 de junio de 2022 de su Secretario, por el que se da fe de la reunión del Pleno de la Comisión Regional de Protección Civil celebrada el 24 de mayo de 2022, en el que se indica sucintamente que “se votaron y aprobaron las modificaciones propuestas”.

De otra parte, consta escrito de remisión para la publicación al portal web el 6 de julio de 2022 de la SGT de la Consejería de Salud, durante un plazo de veinte días, del 8 de julio de 2022 al 4 de agosto de 2022.

Así mismo, “Para lograr la más amplia participación ciudadana”, se insertó resolución en el Boletín Oficial de La Rioja (BOR 7 de julio de 2022) anunciando este trámite.

El Consejo Consultivo viene considerando en sus dictámenes (D. 43/22), y aquí lo reitera, la conveniencia de acompañar al certificado, el acta de la reunión del Pleno de la Comisión Regional de Protección Civil.

## **6. Informes y dictámenes preceptivos.**

Según el artículo 38 de la Ley 4/2005:

*1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y, a falta de previsión expresa, el de diez días.*

*En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos se procederá a publicar en el Portal de la Transparencia el anteproyecto como norma en tramitación.*

*2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones, cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación de la norma, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.*

*3. El anteproyecto será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes.*

En el presente caso, como preceptivos, obran en el expediente, además del informe anteriormente relacionado de la Comisión Regional de Protección Civil, el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos (DGSJ) de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de 26 de agosto de 2022.

Ambos informes son favorables, y no oponen ningún reparo jurídico al contenido del anteproyecto, si bien el informe de la DGSJ recomienda “acotar más el ejercicio de funciones” que constan en el anexo 5. Así, se hace referencia a que designar a la “dirección general competente”, sin más añadidos, podría provocar confusión. Por razones de seguridad jurídica recomienda que se identifique a la dirección general por la competencia material que tenga asignada.

Por su parte, Ley estatal 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, establece, en su art. 14.3, que los Planes Especiales (como lo es el INFOCAR, a tenor

del art. 15.3 de la misma Ley) deben ser informados por el Consejo Nacional de Protección Civil, a efectos de determinar su adecuación al Sistema Nacional de Protección Civil.

Hay que considerar, por tanto, que el informe del referido Consejo Nacional es preceptivo y debe ser previo a la aprobación del INFOCAR, no obstante, este Consejo Consultivo entiende que, la modificación del Decreto, sometido a dictamen, tiene un objeto muy limitado para ajustar referencias competenciales desfasadas al actual sistema de reparto de competencias, Así la referencia del Decreto 31/2017 a la Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia de la Disposición Adicional Primera ha quedado desfasada; así como las referencias a la jerarquía del personal en la lucha contra incendios del Anexo 5.

De hecho, la jerarquía en la dirección de las labores de extinción de incendios ya estaba prevista en instrucciones de la Dirección General del ramo. Por tanto, la modificación no innova prácticamente nada, y se limita a actualizar las referencias competenciales para reflejar correctamente el sistema actual de reparto competencial. Se aprovecha la modificación para hacer un ajuste de mera técnica normativa, por el que se suprime una Disposición Adicional, para incluir una redacción muy similar en una Disposición Final, que es más adecuada para el contenido de la habilitación normativa prevista.

Por tanto, se entiende que la modificación tiene un contenido meramente organizativo interno que permitiría prescindir del trámite de informe del Consejo Nacional de Protección Civil.

No obstante, ni los informes, ni las memorias que acompañan al anteproyecto hacen referencia a esta cuestión, a pesar de los términos imperativos del artículo 14.3 de la Ley 17/2015.

Se recomienda comunicar al Consejo Nacional de Protección Civil, las modificaciones aquí efectuadas.

## **7. Integración del expediente y memoria final del anteproyecto.**

Finalmente, según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

*1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que en su caso deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de consulta previa, audiencia e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del anteproyecto.*

2. *El expediente de elaboración se ordenará a partir de la resolución de inicio seguido del anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas. En el caso de que la resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.*

3. *En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del anteproyecto, formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente la memoria final del anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que preceberá en todo caso a la formalización del anteproyecto de ley o proyecto de reglamento.*

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una última “*Memoria de procedimiento*”, de la SGT de la Consejería de Salud de 29 de agosto de 2022, en que, descartando la sugerencia antes aludida, de la DGSJ por considerar suficiente la identificación de “*DG competente*” en el anexo 5, entiende innecesario redactar un nuevo texto del anteproyecto.

**8.** Con base en todo lo expuesto, hay que concluir que se han seguido con corrección los trámites legales del procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general.

## **Cuarto**

### **Observaciones al Anteproyecto de Decreto**

**1. El contenido** del anteproyecto consta de una parte expositiva, un artículo único y una disposición final.

El artículo único contiene cuatro apartados:

- El Uno, por el que se suprime la adicional primera.
- El Dos, se introduce una disposición final primera.
- El Tres, la disposición final única pasa a ser disposición final segunda.
- El Cuatro, modifica el anexo 5. *Actuación del personal.*

**2.** En la **parte expositiva** del anteproyecto se debiera incluir los títulos competenciales y referencias normativas en que se asienta, por el que habilitan a la Comunidad Autónoma para aprobar la norma proyectada y que en el presente dictamen quedan relacionadas en el apartado Segundo.

**3. El artículo único** apartado dos, dice:

*“Se introduce una disposición final primera, con la siguiente redacción:*

*«Disposición final primera. Habilitación normativa. Se habilita a la persona titular de la **Consejería competente en materia de protección civil** para dictar cuantas disposiciones requiera la definición, aplicación y desarrollo de lo establecido en este decreto»*”.

En el mismo artículo único en el apartado cuatro, dice:

*“El anexo 5, Jerarquía del personal perteneciente al órgano autonómico encargado de la lucha contra incendios forestales, pasa a tener la siguiente redacción:*

*«Anexo 5. Actuación del personal. Las funciones de dirección técnica de extinción de incendios forestales... serán los que estén establecidos **por la dirección general competente** y que resulten de aplicación en cada momento»*”.

En el dictamen hemos reflejado que la Memoria final o de procedimiento no incluía la consideración de la DGSJ sobre la conveniencia de añadir en el párrafo del anexo 5 la “*precisión*” de la DG, y en vez de usar el genérico de “*competente*”, por encontrarlo demasiado indeterminado, añadir: “*lo que establezca la dirección general **competente en protección civil, de extinción de incendios***”.

Este Consejo, sin querer entrar en determinar la opción más conveniente, sí se inclina por recomendar la utilización de la misma fórmula para las dos redacciones en el mismo artículo único.

#### **4. Resumen conclusivo.**

Dicho lo anterior, la norma proyectada debe ser dictaminada favorablemente por ser respetuosa con el marco normativo en el que se inserta.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

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

### **Segunda**

En la tramitación del procedimiento de elaboración se han seguido con corrección los trámites propios del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, sin perjuicio de las consideraciones contenidas en este dictamen.

### **Tercera**

El contenido del texto sometido a nuestra consideración es conforme con el ordenamiento jurídico.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

José Ignacio Pérez Sáenz  
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO