

En Logroño, a 17 de diciembre de 2018, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro María Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

132/18

Correspondiente a la consulta formulada, por el Excmo. Sr. Consejero de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan Especial de Protección Civil de la CAR ante inundaciones (INUNCAR)*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

En el presente dictamen emplearemos, para facilitar su lectura, las siguientes siglas y abreviaturas:

- AEVAL= Agencia de Evaluación y Calidad del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- AGE= Administración General del Estado.
- APCAR=Administración pública de la CAR.
- art/s= artículo/s.
- BO= Boletín Oficial.
- BOE= Boletín Oficial del Estado.
- BOR= Boletín Oficial de La Rioja.
- CA= Comunidad Autónoma.
- CAR= Comunidad Autónoma de La Rioja.
- CCAA= Comunidades Autónomas.
- CCO= Centro de Coordinación Operativa SOS Rioja.
- CE= Constitución Española.
- CESP= Certificado de excelencia en los servicios públicos expedido por el Gobierno de La Rioja.
- CH= Confederación/es Hidrográfica/s.
- CHE= Confederación Hidrográfica del Ebro.
- CNP= Consejo Nacional de Protección Civil.
- Consejería actuante= Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia del Gobierno de La Rioja.

- CPR= Comisión Regional de Protección Civil de La Rioja.
- D.= Dictamen (del Consejo Consultivo de La Rioja).
- DA= Disposición Adicional.
- DBP= Directriz/ces estatal/es básica/s de Planificación de cada tipo de riesgo de protección civil.
- DBP'94= Directriz Estatal Básica de Planificación del riesgo de protección civil consistente en inundaciones, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de diciembre de 1994, publicado, por Resolución de 31 de enero de 1995, de la SE de Interior, en el BOE de 14 de febrero de 1995.
- DD= Disposición Derogatoria.
- DF= Disposición Final.
- DG= Dirección, Director o Directora, General, de la Consejería correspondiente.
- DT= Disposición Transitoria.
- Dto.= Decreto (del Gobierno de La Rioja).
- Dto. 8/2002= Decreto 8/2002, de 24 de enero, del Gobierno de La Rioja, por el que se aprueba el Reglamento orgánico y funcional del Consejo Consultivo de La Rioja.
- Dto. 25/2015= Decreto 25/2015, de 21 de julio, sobre estructura orgánica y funciones de la Consejería actuante.
- Dto. 55/2012= Decreto 55/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la composición, organización y funcionamiento de la CRP.
- Dva.= Directiva de la Unión Europea.
- Dva. 60/2007= Directiva 2007/60/CE, del Parlamento y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación.
- EA= Estatuto de Autonomía.
- EAR= Estatuto de Autonomía de La Rioja.
- EAR'82= Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja.
- EAR'99= Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, de reforma del EAR'82.
- EEAA= Estatutos de Autonomía.
- EM= Exposición de motivos o Parte expositiva (de una disposición jurídica).
- FJ= Fundamento Jurídico o de Derecho.
- Ley 1/2011= Ley riojana 1/2011, de 7 de febrero, de Protección civil y atención de emergencias de La Rioja.
- Ley 2/1985= Ley estatal 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil.
- Ley 2/2018= Ley riojana 2/2018, de 30 de enero, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2018.
- Ley 3/2001= Ley riojana 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja.
- Ley 3/2003= Ley riojana 3/2003, de 3 de marzo, de la Organización del Sector público de la CAR.
- Ley 4/2005= Ley riojana 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la APCAR.
- Ley 10/2001= Ley estatal 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, modificada por Ley estatal 11/2005, de 22 de julio.
- Ley 17/2015= Ley estatal 17/2015, de 9 de julio, del Sistema nacional de protección civil.
- LO= Ley Orgánica.
- LPAC'15= Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.
- NBP= Norma básica de protección civil.
- PC= protección civil.
- PE= Planes especiales de protección civil.
- PGRI= Plan/es de gestión de riesgos de inundación.
- PHN= Plan Hidrológico Nacional.
- PPC= Plan/es de protección civil (estatales, territoriales de ámbito autonómico y local, especiales y de autoprotección).

- RD= Real/es Decreto/s.
- RD 9/2008= Real Decreto 9/2008, de 11 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, que aprobó el Reglamento del dominio público hidráulico.
- RD 18/2016= Real Decreto 18/2016, de 15 de enero, por el que se acepta el PGRI de la Cuenca del Ebro.
- RD 407/1992= Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la NBP.
- RD 903/2010= Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de Evaluación y gestión de riesgos de inundación.
- RD 849/1986= Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del dominio público hidráulico, modificado por Real Decreto 9/2008, de 11 de enero.
- RD 967/2002= Real Decreto 967/2002, de 20 de septiembre, sobre composición y régimen de funcionamiento del CNP.
- SE= Secretaría de Estado.
- SGT= Secretaría, Secretario o Secretaria, General Técnica, de la Consejería correspondiente.
- SNC= Sistema Nacional de Cartografía.
- SNP= Sistema Nacional de Protección Civil.
- SOCE= Servicio de Organización, Calidad y Evaluación del Gobierno de La Rioja.
- SS= Sentencias.
- ss= siguientes.
- STC= Sentencia del Tribunal Constitucional.
- TC= Tribunal Constitucional.
- UME= Unidad Militar de Emergencias.

Segundo

La Consejería actuante ha elaborado un Anteproyecto de Decreto que consta de la siguiente documentación:

- Borrador inicial del INUNCAR, fechado, según el índice del expediente, en agosto de 2017.
- Resolución de inicio, de la DG de Justicia e Interior, de 2 de octubre de 2018.
- De la misma fecha, Memoria justificativa, suscrita por el Jefe de Servicio de PC del CCO. La Memoria analiza el marco normativo en que habrá de insertarse la nueva norma, así como su oportunidad; el procedimiento de elaboración del INUNCAR, su estructura, su estudio económico, y los informes necesarios para proseguir la tramitación de procedimiento de elaboración del Decreto aprobatorio del INUNCAR.
- Acta de la sesión de 6 de junio de 2018 de la CPR, en la que se acordó informar favorablemente el INUNCAR. El contenido del acta se acredita mediante certificado del Secretario de la CPR de 7 de junio de 2018.
- Certificado, expedido el 11 de septiembre de 2018 por el Sr. Secretario de la Comisión Permanente del CNP, acreditativo de que la misma, en su sesión del día anterior, informó favorablemente el INUNCAR.
- Primer borrador del Anteproyecto de Decreto, de 8 de octubre de 2018, al que se adjunta, como Anexo, el INUNCAR.

- Diligencia de 9 de octubre de 2018, de la SGT de la Consejería actuante, por la que se declara formado el expediente.
- Informe de la DG de los Servicios Jurídicos, de 30 de octubre de 2018, en el que se realizan unas “*consideraciones sobre el Anteproyecto de Decreto*” (marco normativo; alcance, contenido y estructura formal, cumplimiento de trámites) y otras “*sobre el texto del Anteproyecto*”, que, en lo sustancial, son favorables al texto, sin perjuicio de ciertas observaciones sobre el “*articulado del Proyecto*” y sobre el “*anexo del Anteproyecto*”.
- Memoria final, de la SGT de la Consejería actuante, de 3 de noviembre de 2018.
- Segundo borrador del Anteproyecto, de 3 de noviembre de 2018.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 6 de noviembre de 2018, y registrado de entrada en este Consejo el 7 de noviembre de 2018, el Excmo. Sr. titular de la Consejería actuante, 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 8 de noviembre de 2018, 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

El art. 11.a) de la Ley 3/2001 determina que el Consejo Consultivo 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 art. 12.2.C) del Reglamento orgánico y funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Pues bien, en este caso, el reglamento en tramitación se proyecta en desarrollo y ejecución de las Leyes 1/2011 y 17/2015. En efecto:

-Conforme a los arts. 11.3.b) y 15.1 de la Ley 1/2011, dentro de los tipos de *“PPC”* se encuentran los PE, que son (art. 15.1) *“el instrumento organizativo general de respuesta para hacer frente a riesgos concretos cuya naturaleza requiera una metodología técnico-científica específica, bien por sectores de actividad, bien por tipos de emergencia o bien por actividades concretas, para los que la AGE establezca su regulación a través de la correspondiente DBP relativa a cada tipo de riesgo”*.

-En el mismo sentido, el art. 14.2 de la Ley 17/2015 incluye a los PE dentro del conjunto de PPC que su art. 15.3 define como *“los que tienen por finalidad hacer frente a”* alguno de esos riesgos concretos a los que se refiere la Ley 1/2011, enumerando, como primero de esos riesgos, el de *“inundaciones”*. De acuerdo con el propio art. 15.3 *“los PE podrán ser estatales o autonómicos, en función de su ámbito territorial de aplicación, y serán aprobados por la Administración competente en cada caso”*.

-La Ley 1/2011, en su art. 35.b), establece que corresponde al Gobierno aprobar los PE y, en su DF Única.1, faculta al Gobierno para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean precisas para su desarrollo y ejecución. De ambos preceptos, debe concluirse que el instrumento normativo a través del cual el PE se incorpora al ordenamiento jurídico ha de ser un Decreto aprobado por el Consejo de Gobierno de La Rioja.

Por ello, es claro que la norma proyectada (cuya finalidad es precisamente aprobar un PE de PC, como el INUNCAR) se dicta en desarrollo y ejecución tanto de la Ley 1/2011, como de la Ley 17/2015.

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 (EAR '99) y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen*”.

Como hemos señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al *bloque de constitucionalidad* y al resto del ordenamiento jurídico, sin entrar en cuestiones de oportunidad, que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la Ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los arts. 32 *bis* a 41 de la Ley 4/2005, en la redacción dada a tales artículos tras la modificación operada en ellos por la Ley 2/2018; redacción que resulta aplicable al procedimiento de elaboración analizado pues, conforme a la DF Única de la Ley 2/2008, la modificación entró en vigor el 1 de febrero de 2018 (día siguiente al de su publicación en el BOR, el 31 de enero de 2018), fecha que es anterior al inicio del expediente objeto del dictamen, que tuvo lugar el 2 de octubre de 2018.

Además, sucede en este caso que el Decreto en tramitación ha de aprobar el PE de PC de la CAR ante el riesgo de inundaciones (INUNCAR), cuya elaboración y aprobación está sometida al procedimiento específico regulado por la Ley 1/2011.

Por este motivo, se analizará, de modo separado, el cumplimiento de los trámites necesarios para la confección del Plan; y, a continuación, el de los exigidos en el procedimiento de elaboración de la disposición general que habrá de aprobarlo.

1. Trámites relativos al Plan especial INUNCAR.

A) Como hemos anticipado al analizar la preceptividad de nuestro dictamen, el art. 15.3 de la Ley 1/2011 dispone que: “*los PE serán aprobados por el Gobierno de La Rioja, a propuesta del titular de la Consejería competente en materia de protección civil y previo*

informe favorable de la CPR. A los efectos de homologación se estará a lo dispuesto en la normativa estatal". A su vez, para garantizar la coherencia del contenido y estructura de los PE con las exigencias generales del SNP, el art. 14.3 de la Ley 17/2015 dispone que: *"el Plan estatal general y los Planes territoriales y especiales de ámbito estatal o autonómico deberán ser informados por el CNP, a los efectos de su adecuación al SNP"*. Pues bien, estas previsiones procedimentales han sido adecuadamente cumplidas en el presente caso:

-Según resulta del expediente remitido a este Consejo, en el mes de agosto de 2017, la Consejería actuante elaboró un borrador inicial del INUNCAR.

-Durante los meses siguientes, el borrador fue remitido (como pormenoriza la Memoria justificativa de 2 de octubre de 2018), al Ministerio del Interior (DG de Protección Civil y Emergencias); a diversas DG del Gobierno de La Rioja (DG de Salud Pública y Consumo, DG de Urbanismo y Vivienda y DG de Calidad Ambiental y Agua), así como a la 10ª Zona de la Guardia Civil en La Rioja.

-Formuladas observaciones por estas instancias (buena parte de las cuales fueron acogidas), y transcurrido el plazo de consulta previa al que se aludirá en el apartado 2ºA) de este FJ, fue convocada la CRP, que, en su sesión de 6 de junio de 2018, informó favorablemente el INUNCAR.

-Una vez emitido ese primer informe favorable, la Consejería actuante remitió el borrador del INUNCAR al CNP, cuya Comisión Permanente, en sesión de 10 de septiembre de 2018, manifestó también su parecer favorable, a los efectos del art. 14.3 de la Ley 17/2015. Esto es, a los de considerar válidamente adecuado el INUNCAR al SNP.

B) Con todo, este Consejo estima necesario realizar la siguiente observación, a la vista de la existencia de un bloque normativo específico que regula los instrumentos de que disponen las Administraciones públicas para la prevención, evaluación gestión de los riesgos de inundación. En efecto, en nuestro Derecho positivo, la norma que, principalmente, regula esos instrumentos es el RD 903/2010, que transpone al ordenamiento interno la Dva. 60/2007. Pues bien, en palabras de la Parte expositiva del referido RD 903/2010:

"Esta Dva. viene a generar nuevos instrumentos a nivel comunitario para reducir las posibles consecuencias de las inundaciones mediante la gestión del riesgo, apoyada en cartografía de peligrosidad y de riesgo.

Alguno de estos instrumentos ya habían sido incorporados a nuestra legislación mediante el RD 9/2008. En efecto, en el preámbulo del citado RD, se mencionaba que la creciente y rápida presión sobre los cauces, fundamentalmente urbanística, reduce día a día el espacio fluvial, incrementa los riesgos frente a las inundaciones y menoscaba la protección medioambiental del dominio público hidráulico, razones todas ellas que fundamentan la necesidad de legislar adecuadamente para prevenir y evitar esos efectos negativos. En este RD se crea el SNC de Zonas inundables, al que se alude en este texto.

El marco normativo descrito, texto refundido de la Ley de Aguas y la citada Ley 11/2005 (se refiere a la Ley estatal 11/2005, de 22 de julio, por la que se modifica la Ley 10/2001, del PHN), así como la Ley 2/1985 ofrecen rango legal suficiente para la incorporación, al ordenamiento interno español, de la citada Dva. 60/2007, mediante norma de rango reglamentario que se materializa en este RD, estrictamente ceñido al mandato de la Dva. de reducir las consecuencias negativas, asociadas a las inundaciones, para la salud humana, el medio ambiente, el patrimonio cultural, la actividad económica e infraestructuras.

Este RD tiene como principales objetivos obtener un adecuado conocimiento y evaluación de los riesgos asociados a las inundaciones y lograr una actuación coordinada de todas las Administraciones públicas y la sociedad para reducir las consecuencias negativas de las inundaciones”.

En definitiva, esta norma reglamentaria establece el régimen jurídico de la “*evaluación preliminar del riesgo de inundación*” (arts. 5 a 7), de la elaboración de los “*mapas de peligrosidad y de riesgo de inundación*” como instrumento fundamental para la gestión de esos riesgos (arts. 8 y ss) y de la elaboración y aprobación, en el ámbito territorial de cada CH, de los diferentes PGRI (arts. 11 a 13), que han de ser aprobados por el Gobierno central (art. 13.5). En el caso de la Cuenca del Ebro, su PGRI fue aprobado por RD 18/2016. Pues bien, en cuanto a la “*coordinación*” de los PGRI “*con otros Planes*”, y, específicamente, con los de PC, el art. 15.2 del RD 903/2010 dispone que:

“Los PPC existentes se adaptarán de forma coordinada para considerar la inclusión en los mismos de los mapas de peligrosidad y riesgo, y al contenido de los PGRI. Los PPC a elaborar se redactarán de forma coordinada y mutuamente integrada a los mapas de peligrosidad y riesgo y al contenido de los PGRI.

Por otro lado, el art. 18 del RD 903/2010, bajo la rúbrica “*cooperación interadministrativa*”, dispone que:

“La AGE, las CCAA y las Administraciones locales tendrán en cuenta el contenido de la evaluación preliminar del riesgo de inundación, de los mapas de peligrosidad y de riesgo de inundación y de los PGRI en el ejercicio de sus respectivas competencias, con el fin de garantizar la seguridad de las personas y bienes”.

Ciertamente, el Capítulo 2º del borrador de Plan sometido a nuestro dictamen (apartado relativo al “*análisis del riesgo*”) alude, de manera expresa, tanto al art. 15.2 RD 903/2010, como a los mapas de peligrosidad incluidos en el SNC de Zonas inundables. Sin embargo, como hemos señalado, el art. 15.2 del RD 903/2010, dispone que los PPC “***a elaborar se redactarán de forma coordinada y mutuamente integrada al contenido de los PGRI***”; y tal previsión parece exigir algún tipo de intervención de los Organismos de Cuenca, tendente a analizar, en el curso del procedimiento de elaboración del PPC, si, efectivamente, el PPC “***a elaborar***” (en este caso, precisamente, un PE ante el riesgo de inundaciones) se acomoda “*al contenido*” del PGRI de la Cuenca Hidrográfica correspondiente, en este caso, la del Ebro.

En el expediente remitido a este Consejo Consultivo, no hay constancia alguna de que la Consejería actuante haya dado traslado del borrador del Plan a la CHE, a efectos de que este Organismo de Cuenca pudiera pronunciarse sobre la adecuación del Plan en tramitación al vigente PGRI de la Demarcación Hidrográfica del Ebro; comunicación que, a nuestro juicio, debería producirse a efectos de que la CHE pueda formular las alegaciones u observaciones que, sobre ese extremo, considere oportunas. A partir de ahí, pueden producirse dos escenarios:

-Uno, que la CHE no realice alegación alguna, o se pronuncie de conformidad con el contenido del Plan, en cuyo caso podrá seguir su curso la tramitación del procedimiento de elaboración de la disposición general proyectada.

-Otro, que la CHE formule alguna observación que conduzca a alterar o modificar el contenido del Plan, lo que, a su vez, obligaría a someter este, nuevamente, a los informes del CNP y de la CRP. En ese segundo escenario, el procedimiento de elaboración de la disposición general proyectada (al que de seguido nos referiremos) también se vería afectado, si bien, en principio (y a reserva de cuál fuera el contenido concreto de esas hipotéticas modificaciones), un elemental principio de economía procedimental permitiría conservar todos los trámites observados hasta la solicitud de informe a los Servicios jurídicos; de forma que, tras el nuevo informe de los Servicios jurídicos (art. 38.3 Ley 4/2005), pudiera formularse una nueva Memoria final y recabarse, de nuevo, dictamen de este Consejo Consultivo.

C) Como hemos expuesto con anterioridad, en cumplimiento de los arts. 15.3 y 35.b) de la Ley 1/2011, el INUNCAR ha de ser elevado al Consejo de Gobierno para su aprobación mediante Decreto; por ello, en una correcta ordenación cronológica, la Consejería actuante una vez recibidos los dos informes favorables señalados, inició mediante Resolución de 2 de octubre de 2018, la tramitación del procedimiento de elaboración del Decreto que, en su caso, habrá de aprobar el Plan; procedimiento al que nos referimos en el siguiente apartado, si bien con la reserva que acabamos de señalar en el apartado 1.B) de este FJ Segundo.

2. Trámites relativos al Anteproyecto de Decreto aprobatorio del INUNCAR.

A) Consulta previa.

La modificación indicada, operada en los preceptos de la Ley 4/2005 dedicados a regular la elaboración de las normas reglamentarias, ha introducido un artículo numerado como 32 *bis*, que establece que:

1. Con carácter previo a la elaboración del Anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión

de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa 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. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

3. El plazo de la consulta previa 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.

Por su parte, el art. 133.1 LPAC'15 (sobre *participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos*), prescribe que:

“Con carácter previo a la elaboración del Proyecto o Anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias”.

En relación con este precepto, si bien la STC 55/2018 (FJ 7.b) y 7.c) ha declarado que el art. 133 LPAC'15 resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del apartado 133.1 LPAC'15 (que hemos destacado en negrita), el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las CCAA.

Pues bien, en el expediente analizado, esa consulta previa ha tenido lugar, según informa la Memoria inicial, de 2 de octubre de 2018, del Jefe de Servicio de PC del CCO, que, en su apartado 3.4, señala que tal trámite se verificó a través del canal *Participa* de la página *web* del Gobierno de La Rioja, del 22 de enero de 2018 al 16 de febrero de 2018.

Resultaría necesario, con todo, incorporar al expediente de elaboración de la disposición general la documentación que acreditase que tal trámite de consulta previa ha tenido efectivamente lugar.

B) Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento.

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 DG competente por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias DG, de su SGT”.

En el presente caso, consta la Resolución de la DG de Justicia e Interior, de 2 de octubre de 2018, que es el **órgano competente** para iniciar el procedimiento de elaboración de la disposición general, pues, de acuerdo con el art. 7.1.4 i) del Decreto 25/2015, entre las funciones atribuidas a los DG, se encuentra la de dictar la Resolución de inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general referidas a materias propias de la DG. Por otro lado, el art. 7.2.5.a) del mismo Decreto, enumera, entre las funciones correspondientes a la DG de Justicia e Interior, la de *“la coordinación de la política de protección civil”*.

Desde el punto de vista del **contenido**, 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 encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.

La Resolución de 2 de octubre de 2018 resulta conforme a la previsión legal, salvo en los aspectos atinentes al *“fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”*. Este Consejo Consultivo viene señalando que tal mención es referible tanto a la competencia administrativa del órgano que aprueba la Resolución de inicio, como a la competencia estatutaria de la CAR desde el punto de vista material (D.98/10, D.63/13 o D.33/17, entre otros), cuestión esta última que la Resolución de inicio, sin embargo, no aborda de modo expreso.

En particular, la competencia de la CAR constituye un presupuesto esencial para la validez de cualquier norma reglamentaria autonómica, por lo que parece razonable –y así lo contempla el art. 33 Ley 4/2005- que el acto administrativo que da principio al procedimiento de elaboración de la disposición general identifique con precisión el título competencial que sustenta el dictado del reglamento que se proyecta.

Con todo, la omisión señalada carece de eficacia invalidante del procedimiento tramitado, pues la CAR tiene competencia para regular la materia, como expondremos más adelante.

C) Elaboración del borrador inicial.

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

“1. El órgano del que emane la Resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una DD de las normas anteriores que resulten afectadas.

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

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

En el expediente, consta, junto a la Resolución de inicio, un primer borrador del Anteproyecto, de 8 de octubre de 2018 y también una Memoria justificativa, elaborada por el Jefe de Servicio de PC del CCO, de 2 de octubre de 2018, que cumple adecuadamente lo exigido por el art. 34 Ley 4/2005.

La Memoria explicita el marco normativo y la justificación de la norma proyectada, su oportunidad y el proceso de elaboración del Plan. Sobre este aspecto, pormenoriza las propuestas realizadas por la DG de Protección Civil y Emergencias del Ministerio del Interior, por las DG de Urbanismo y Vivienda, Salud Pública y Consumo y Calidad Ambiental y Agua de la CAR; por la 10ª Zona de la Guardia Civil La Rioja; y por el Pleno de la CPR; gran parte de las cuales han sido acogidas.

La Memoria expone, además, el contenido y estructura del INUNCAR (que se desarrolla en siete Capítulos y siete Anexos) y las disposiciones normativas que se verían afectadas por la aprobación del Decreto.

La Memoria contiene también un “*Estudio económico*”, en el que se hace constar que “*la aplicación de la presente norma no genera coste económico, ya que la estructura utilizable, la operatividad ante inundaciones y la formación a intervinientes derivada de la implantación del INUNCAR están contempladas de manera ordinaria en los presupuestos de PC*”, consideración que, a juicio de este Consejo, resulta razonable y que permite concluir que, también en este punto, los requisitos legalmente exigidos se han cumplido.

D) Formación del expediente y Anteproyecto de reglamento.

El art. 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 SGT 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 SGT.*
- 2. La SGT de la Consejería determinará los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.*
- 3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente, la SGT podrá devolverlo al Centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación.*

En el expediente, consta la Diligencia de formación de expediente de Anteproyecto, de fecha 9 de octubre de 2018, que señala la necesidad de recabar informe de la DG de Servicios Jurídicos y de la misma SGT, así como el dictamen de este Consejo Consultivo, dándose, de ese modo, cumplimiento al trámite establecido en el citado precepto.

E) Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite diferenciándolo del de consulta pública, del que se ocupa (ahora, ya de manera concreta) en el nuevo artículo 32 *bis*, a cuyo tenor:

- “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 DG competente en fase de elaboración del borrador inicial o la SGT 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 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 APCAR 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.*

A todo ello, debe añadirse que los PE de PC deben, por un lado, “*ser informados por el CNP*” (art. 14.3 de la Ley 17/2015); y, por otro lado, ser aprobados “*previo informe favorable de la CPR*” (arts. 15.3 y 40.3.c, de la Ley 1/2011).

Pues bien, en el presente caso, el preceptivo trámite de audiencia para la elaboración del Plan puede darse por cumplido, pues, como se ha señalado en el apartado 1º de este FJ, se han pronunciado favorablemente sobre el INUNCAR tanto el Pleno de la CPR, en su sesión de 6 de junio de 2018; como la Comisión Permanente del CNP, en su sesión de 10 de septiembre de 2018. En efecto:

-Como resulta del art. 40.1 de la Ley 1/2011, la CPR es “*el órgano colegiado, de carácter consultivo, de coordinación y colaboración de las Administraciones públicas en materia de protección civil*”; y, conforme al art. 41 de la citada Ley, en esa CPR están representadas las Administraciones competentes (estatal, autonómica y municipal), previsión que se concreta en el Dto. 55/2012.

-Por su parte, “*el CNP es el órgano de cooperación en esta materia de la AGE, de las Administraciones de las CCAA, de las Ciudades con EA y de la Administración local*” (art. 39.1 Ley 17/2015), y su composición y régimen de funcionamiento se desarrollan, en el marco del citado art. 39, por el RD 967/2002.

-Los informes de la CPR y del CNP, en materia de PE como el que nos ocupa, son “*previos y preceptivos*”, de acuerdo con el art. 40.4 Ley 1/2011.

Así pues, podemos concluir que la previa emisión de estos informes permite tener por cumplido el trámite o requisito de audiencia corporativa en relación *con el propio Plan*, en la medida en que la legislación estatal y autonómica sobre protección civil contempla, a estos órganos y a sus informes, como mecanismos específicos de participación de los sectores e intereses afectados por la aprobación, en este caso, de los Planes especiales. En tal sentido, nos hemos pronunciado, entre otros, en nuestros dictámenes D.31/12 y D.5/16.

Cuestión distinta es que *el Anteproyecto de Decreto de aprobación del Plan* haya o no sido sometido al trámite de audiencia de los interesados. Al respecto, este Consejo Consultivo entiende (como ya señalamos en nuestros dictámenes D.119/08, D. 32/13 o D.33/17 relativos a los que luego serían Decretos aprobatorios de los Planes Riojanos de Investigación, Desarrollo e Innovación), que Anteproyecto y Plan son cosas distintas y que la necesidad de someter el Decreto de aprobación a trámite de audiencia estará condicionada en función del contenido normativo innovador que ofrezca el referido Decreto respecto del propio Plan. En efecto, si el Decreto se limita a aprobar el Plan, es obvio que no son necesarios nuevos trámites de audiencia o información pública. Y eso es

lo que sucede en el caso presente, en el que el Decreto aprobatorio recoge previsiones que no discrepan de las contempladas en el propio Plan.

F) Intervención de los Entes locales

De acuerdo con el art. 37 Ley 4/2005, en su nueva redacción tras la reforma operada por la Ley 2/2018:

“El órgano responsable de la tramitación adoptará las medidas que hagan posible la participación de los Entes locales de la CAR en el procedimiento cuando el Anteproyecto de disposición afecte a las competencias de estos”.

Reiterando lo ya señalado, en este caso la participación de los entes locales se ha visto sin duda garantizada mediante la intervención, preceptiva y previa a la aprobación del INUNCAR, de la CPR y del CNP, órganos de cooperación en los que están presentes, y representadas, las Corporaciones Locales.

G) Informes y dictámenes preceptivos.

Según el art. 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 DG de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes.

Pues bien, en el expediente sometido a nuestro examen, es de advertir: i) que, tal y como indica el apartado 6 de la Memoria justificativa de 2 de octubre de 2018, no es preciso el informe del SOCE al tener el CCO concedido el CESP; y ii) que, en el presente caso, se ha cumplido adecuadamente el trámite preceptivo de informe por la DG de Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja. En efecto, la SGT recabó el referido informe el 10 de octubre de 2018, o sea, con posterioridad a la emisión de los informes del CNP y la CPR, por lo que el informe jurídico se ha producido sobre el borrador inicial del Plan y

el primer borrador del Anteproyecto y, por tanto, ha tenido el carácter de *última* que requiere el art. 38.3 de la Ley 4/2005 (anterior art. 39.3), y en el que hemos insistido en numerosos dictámenes (por todos, D.22/07). Además, las observaciones realizadas por los Servicios Jurídicos han propiciado diversas modificaciones tanto en el Anteproyecto como en el propio Plan, dando lugar a dos nuevos borradores de ambos textos.

H) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el art. 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 SGT 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 SGT correspondiente la Memoria final del Anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá en todo caso a la formalización del Anteproyecto de ley o Proyecto de reglamento.

La Memoria a que se refiere el artículo 39.1 de la Ley 4/2005 debe entenderse comprendida en el informe final, redactado por la SGT el 3 de noviembre de 2018, cuyo contenido responde, adecuada y suficientemente, a las exigencias impuestas por dicho precepto.

3. Conclusión sobre la tramitación.

Con base en todo lo expuesto, hay que concluir que se han seguido con corrección tanto los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general, como los encaminados a la aprobación del INUNCAR, sin perjuicio de la observación formulada en el apartado 1.B) de este FJ.

Tercero

Competencia de la CAR para dictar la norma proyectada, cobertura legal y rango normativo de la misma.

1. Competencia.

Como hemos señalado en reiteradas ocasiones, la competencia de la CAR constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, legal o reglamentaria, que pretendan dictar los órganos competentes de la CAR.

A) Como indicamos en nuestros dictámenes D.55/11, D.61/11 y D.5/16, la EM, de la Ley 1/2011, recuerda que:

“Ni la CE, ni la ley que aprueba el EAR mencionan la protección civil en sus respectivas listas de reparto o asunción de competencias. No obstante, el TC, en diversos pronunciamientos (STC 123/1984 y 133/1990), encuadra la protección civil en la competencia sobre 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 CCAA, si bien corresponderá necesariamente 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 EM de la Ley 1/2011 que “la CAR ostenta competencias sobre protección civil que surgen de su propio EA, al ser titular de competencias sectoriales que, con diverso alcance, inciden en la mencionada materia. Dentro de estos presupuestos, como reconoce el TC, corresponde a la CAR la ordenación de la protección civil de la propia CA en virtud de títulos competenciales exclusivos como la vigilancia y protección de edificios e instalaciones propias y coordinación de policías locales (art. 8.1.36 EAR '99), espectáculos (art. 8.1.29 EAR '99), agricultura (art. 8.1.19 EAR '99), ferrocarriles, carreteras y caminos de su ámbito territorial, así como el transporte por esos medios, por cable y por tubería (art.8.1.15 EAR '99), obras públicas (art.8.1.14 EAR '99), industria (art.8.1.11 EAR '99), protección del medio ambiente (art.9.1 EAR '99), sanidad e higiene (art. 9. 5 EAR '99) y montes (art. 9.11 EAR '99). Todos esos preceptos estatuarios” concluye “proporcionan en su conjunto auténticos títulos habilitadores que legitiman la competencia en la protección civil, respetando los ámbitos correspondientes a otras Administraciones públicas”.

Desde esta perspectiva, es claro que la CAR cuenta con títulos competenciales para aprobar un PE frente a los riesgos de inundaciones que no excedan de su ámbito territorial, según resulta, de los arts. 8 y 9 EAR '99 citados.

B) Naturalmente, y como bien señala la EM de la Ley 1/2011, la competencia autonómica se halla necesariamente condicionada por la que el Estado ostenta en materia de seguridad pública. Y es que, en efecto, el TC ha afirmado que la materia *protección civil* “guarda relación con la competencia estatal en materia de seguridad pública ex

artículo 149.1.29 CE” (STC 87/2016). Desde esa perspectiva, el propio TC ha definido (SSTC 155/2013, FJ 3 y 58/2017, FJ 3.a) esa materia *protección civil* como:

“Aquel «conjunto de reglas y protocolos dirigidos a regular la forma de actuar de las Administraciones públicas, movilizando los distintos medios y servicios necesarios para hacer frente o dar respuesta a una situación de emergencia, coordinando los diversos servicios que han de actuar para proteger a personas y bienes, para reducir y reparar los daños y para volver a la situación de normalidad”.

Siendo así, resulta inevitable que, en esa materia, opere un auténtico “*régimen de concurrencia*” competencial entre el Estado y las CCAA (STC 133/1990), en el que queda confiado al Estado el ejercicio de una competencia de coordinación, pues, como razona esa STC (y recuerda la STC 58/2017, dictada en relación con la Ley 17/2015):

“Las facultades autonómicas en materia de protección civil no pueden impedir, por la misma naturaleza del régimen de concurrencia de que se trata, la existencia de unas facultades superiores de coordinación e inspección a cargo del Estado cuando está en juego el interés nacional... Las facultades de dirección, coordinación e inspección ‘superior’ vienen, por tanto, impuestas por la diversidad de partes afectadas y la necesidad de su integración en un todo unitario, integración que puede exigir la adopción de medidas de acción conjunta, homogeneidad técnica o sistemas de relación, siempre y cuando no entrañen la sustracción de competencias propias de las Entidades autonómicas sino tan solo un límite al ejercicio de las mismas”.

Ello permite atribuir al Gobierno central (como así hace actualmente el art. 13 de la Ley 17/2015):

“La potestad de emanar unas DBP que regulen la protección civil, por entender que existe clara vinculación entre el interés general y la previsión de unas directrices comunes de protección civil, que hagan posible, en su caso, una coordinación y actuación conjunta de los diversos servicios y Administraciones implicadas y que provean un diseño o modelo nacional mínimo”.

C) En el plano del Derecho positivo, ese carácter de *competencia concurrente* del Estado y de las CCAA, así como la competencia coordinadora que se atribuye al Estado, quedan de manifiesto tanto en la propia Ley 17/2015, como en los arts. 5 a 7 del RD 407/1992. Estos preceptos configuran los instrumentos a través de los cuales ejerce el Estado su competencia coordinadora en materia de planificación relativa a protección civil, lo que, correlativamente, supone un límite o condicionante al ejercicio de las competencias autonómicas.

La Ley 17/2015 (cuya D.F.1ª señala que se dicta al amparo del art. 149.1.29 CE), dedica sus arts. 13 a 15 a la planificación en esta materia, de suerte que: i) el art. 13 da cobertura al reglamento por el que se apruebe la NBP; ii) el art. 14 reconoce como PPC, el estatal general, los territoriales (de ámbito autonómico o local), los especiales y los de autoprotección; iii) el art. 15.3 determina que son PE, entre otros, los de prevención contra

el riesgo de inundaciones; y iv) el propio art. 15.3 dispone que esos PE pueden ser “*estatales o autonómicos, en función de su ámbito territorial de aplicación*”.

Por su parte, el art. 5 del RD 407/1992 define los PE y establece los criterios que han de tomarse en cuenta para su elaboración. El art. 6 enumera los riesgos que serán objeto de PE, entre ellos, el de inundaciones. Finalmente, el art. 7.2 señala que esos PE “*se elaboran de acuerdo con las DBP relativas a cada riesgo. Dichas DBP establecerán los requisitos mínimos sobre los fundamentos, estructura, organización, criterios operativos, medidas de intervención e instrumentos de coordinación que deben cumplir los PE a que aquéllas se refieran*”; previsión ésta que, obviamente, resulta de aplicación a los PE “*de CA*”, “*que establecerán los mecanismos y procedimientos de coordinación con los Planes de ámbito estatal para garantizar su adecuada integración*”.

D) Pues bien, en el marco normativo que se ha expuesto, los medios a través de los cuales el Estado ejerce su competencia coordinadora para garantizar la unidad y coherencia técnica del sistema nacional de protección civil son, fundamentalmente, tres:

-En primer lugar, el establecimiento de un *sistema único de instrumentos de planificación*, en el que se encuadran tanto los que apruebe el Estado como las CCAA. Esos instrumentos son los “*tipos de Planes*” a los que se refieren los arts. 14 y 15 de la Ley 17/2015, que quedan ordenados y categorizados en función de su objeto material y ámbito territorial de aplicación. Además, en relación con una de esas categorías, los PE, el legislador estatal enumera los riesgos típicos frente a los que han de diseñarse (art. 15.3 Ley 17/2015), riesgos que ya habían sido contemplados por el art. 6 RD 407/1992 y entre los que se encuentra el de las inundaciones.

-En segundo lugar, la determinación de una NBP, a través de la cual, el Gobierno central “*establece las DBP para la identificación de riesgos de emergencias y actuaciones para su gestión integral, el contenido mínimo y los criterios generales para la elaboración de los PPC, y del desarrollo por los órganos competentes de las actividades de implantación necesarias para su adecuada efectividad*” (art. 13 Ley 17/2015). Según el art. 1.1 del RD 407/1992, dicha NBP asegura “*la integración de los PPC en un conjunto operativo y susceptible de una rápida aplicación*”, para lo que establece las DBP que han de observarse en la elaboración de los distintos tipos de Planes, entre ellos, los PE (arts. 4 y 5.2 RD 407/1992). Además, la NBP prevé, en relación con los PE, la aprobación de una *DBP para cada tipo de riesgo* (art. 7.2 RD 407/1992). Pues bien, en el caso de los PE frente a inundaciones, se aprobó la DBP’94 que, entre otros aspectos, delimita el concepto y las funciones básicas de los PE autonómicos contra el riesgo de inundaciones, determina cuál haya de ser su estructura y pormenoriza su “*contenido mínimo*” (apartados 3.4.3.1 a 3.4.3.9). Con ello, se pretende garantizar que todos los PE (en el caso presente, frente al riesgo de

inundaciones) tengan una estructura y un contenido técnico homogéneos, lo que, a su vez, constituye un presupuesto necesario para posibilitar la integración de todos ellos en un sistema nacional único. En suma, como señala la STC 133/1990, las DBP pretenden hacer posible *“una coordinación y actuación conjunta de los diversos servicios y Administraciones implicadas”* y proveer *“un diseño o modelo nacional mínimo”*.

-En tercer lugar, el establecimiento de una *técnica procedimental* llamada a garantizar la adecuación de cada Plan (en este caso, de los PE) a las exigencias del SNP. Esa técnica es la exigencia de un informe previo y preceptivo del CNP (art. 14.3 Ley 17/2015). Con esta técnica, en palabras de la EM de la Ley 17/2015, *“se suprime el mecanismo de homologación de Planes por otro más adecuado a la distribución competencial”*; de este modo, aunque el art. 15.3 de la Ley 1/2011 (anterior en el tiempo a la Ley 17/2015) sigue disponiendo que, *“a los efectos de homologación (de PE), se estará a lo dispuesto en la normativa estatal”*, esta remisión ha de entenderse hecha al trámite de informe previo del CNP.

-Por último, en materia concreta de riesgo de inundaciones, la necesidad de dotar a los PE de una estructura y contenido homogéneos, se intensifica a la vista de las exigencias derivadas del RD 903/2010 respecto al que, en aras a la brevedad, nos remitimos a las consideraciones realizadas en el FJ Segundo.1.B) de este dictamen.

E) En definitiva, es claro que la CAR ostenta competencia para la aprobación de un PE de protección civil frente al riesgo de inundaciones, cuyo ámbito de aplicación se limite al ámbito territorial de la CAR, pero, al hacerlo, debe ser respetuosa con los límites y condicionantes que resultan de las competencias estatales, y que hemos analizado en este apartado.

2. Cobertura legal.

Sentada la competencia de la CAR para regular la materia que nos ocupa dentro del marco estatutario, es necesario verificar la suficiencia de rango de la norma objeto de dictamen y su cobertura legal.

Como hemos señalado en el FJ relativo a la preceptividad de nuestro dictamen, los arts. 11.3.b) y 15.1 de la Ley 1/2011, prevén, dentro de los distintos tipos de PPC, los PE que puede aprobar la CAR frente a *“riesgos concretos cuya naturaleza requiera una metodología técnico-científica específica”* y *para los que la AGE establezca su regulación a través de la correspondiente DBP relativa a cada tipo de riesgo”*.

La Ley 1/2011 es así coherente con el contenido de los arts. 14.2 y 15.3 de la Ley 17/2015. En particular, este último precepto dispone que uno de esos riesgos específicos es

el de inundaciones y que “los PE podrán ser estatales o autonómicos, en función de su ámbito territorial de aplicación, y serán aprobados por la Administración competente en cada caso”.

En definitiva, el Gobierno autonómico tiene, para aprobar un PE de protección civil ante inundaciones, la cobertura legal específica que le brindan los preceptos citados.

Por otro lado, la DF Única.1 de la Ley 1/2011 faculta al Gobierno para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean precisas para el desarrollo y ejecución de esta Ley.

3. Rango normativo formal.

Como también hemos señalado, el art. 35.b) de la Ley 1/2011, corresponde al Gobierno aprobar los PE, de modo que, al aprobar el Plan por medio de disposición con forma de Decreto, el Gobierno daría a la norma aprobatoria del Plan el rango formal querido por el legislador, pues el instrumento normativo a través del cual el Plan se incorpora al ordenamiento jurídico ha de ser un Decreto aprobado por el Consejo de Gobierno de La Rioja.

Es a la luz de las consideraciones expuestas como ha de analizarse el contenido del Anteproyecto y del Plan cuya aprobación se pretende.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Proyecto reglamentario

1. Observaciones generales.

La norma proyectada sometida al dictamen de este Consejo tiene por objeto (art. 1) aprobar el PE de protección civil de la CAR ante inundaciones (INUNCAR) que, como indica la parte expositiva del Decreto, se integra en el Plan territorial de la CAR (PLATERCAR), que fue aprobado, en su tercera versión, por el Consejo de Gobierno de la CAR el 30 de septiembre de 2011 y homologado por el CNP el 17 de noviembre de 2011. El PE denominado INUNCAR forma parte de las acciones públicas del Gobierno de La Rioja en materia de PC, y su objeto fundamental es, según indica su apartado 1.2:

“Establecer la organización y procedimientos de actuación de los recursos y servicios propios de la CAR, de los que puedan ser asignados al mismo por otras Administraciones públicas y de otros pertenecientes a Entidades públicas y privadas en los casos de emergencias por inundaciones, asegurando la necesaria coherencia operativa entre los mismos, al objeto de que no puedan darse en ningún caso situaciones disfuncionales”.

El Anteproyecto de Decreto, que consta de un EM, un artículo único, y dos DF. Por su parte, el contenido del Plan se explicita en siete Capítulos y siete Anexos, que se corresponden, en cuanto a su estructura y contenido generales, con los establecidos por la DBP'94.

El texto es fruto de la progresiva incorporación de las propuestas formuladas por los correspondientes informes, la mayoría de las cuales han sido aceptadas. Constan en el expediente, y, señaladamente, en la Memoria final, de 3 de noviembre de 2018, las propuestas recogidas en el borrador inicial, así como las modificaciones realizadas en éste y que se incorporan al último texto.

Por todo ello, teniendo en cuenta la exclusión de las cuestiones de oportunidad y mera técnica legislativa como contenido posible de los dictámenes (art. 2.1 de la Ley 3/2001), así como las rectificaciones realizadas en el texto de la norma proyectada en el curso de su tramitación, que han servido para depurar los aspectos del mismo que eran susceptibles de mejora, este Consejo Consultivo la dictamina favorablemente, sin perjuicio de las observaciones que hemos efectuado sobre trámites procedimentales y de las concretas que expresamos a continuación.

2. Observaciones a apartados concretos del Plan.

Como única observación concreta, el **apartado 3.2.1 (director del Plan)**, determina a quién corresponde ejercer las funciones de “dirección del Plan” y, por tanto, “*la responsabilidad máxima de las acciones a realizar*” en cumplimiento del mismo, en las diferentes situaciones que puedan presentarse, ya sean de Pre-emergencia, o de Emergencia de los Niveles 0, 1, 2 o 3. En la situación de emergencia de Nivel 3, el Plan dispone que:

“La superior dirección de las actuaciones de emergencia le corresponde al Ministro del Interior del Gobierno de España. La dirección operativa de aquellas emergencias declaradas de interés nacional por el Ministro del Interior son atribución de la persona que ocupa el cargo de General Jefe de la UME. La función de dirección del INUNCAR recaerá sobre el Delegado del Gobierno en la CAR, o persona designada por el Ministro del Interior, cuando la emergencia sea declarada de interés nacional”. Para añadir a continuación que, “en situaciones de Nivel 3, el Ministro del Interior puede designar un representante que junto al representante de la CAR, el titular de la Consejería donde se encuadra el órgano con competencias en materia de protección civil de la Administración autonómica (o su representante perteneciente a la Consejería competente en protección civil), formarán el Comité de dirección. La función de dirección del Plan recaerá sobre el Delegado del Gobierno, o persona designada por el Ministro del Interior, cuando la emergencia sea declarada de interés nacional”.

Pues bien, a juicio de este Consejo, es claro que la competencia autonómica en materia de protección civil no permite a la CAR aprobar normas de distribución de competencias entre órganos de la AGE, pues ello sería tanto como condicionar o

distorsionar el ejercicio de la potestad de auto-organización que tiene atribuida la propia AGE, así como las competencias del legislador estatal en la determinación del régimen organizativo del Sector público estatal.

Así pues, las menciones que en el apartado analizado se realizan en relación con órganos, servicios y unidades de la AGE, deberán entenderse siempre condicionadas (*cláusula “sin perjuicio”*) a lo que, en cada momento, establezcan las disposiciones que, dictadas por el legislador estatal, o por el Gobierno central, establezcan la estructura orgánica de la AGE y distribuyan entre sus órganos y servicios las competencias de ésta.

Por ello, entendemos que resultaría oportuno incluir en el Plan una mención que, con la redacción que se estime suficiente, lo aclare así.

CONCLUSIONES

Primera

En el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Decreto se han cumplido los requisitos formales y procedimentales establecidos por la normativa aplicable, sin perjuicio de lo señalado en el Fundamento de Derecho Segundo.1.B) de este dictamen.

Segunda

La Comunidad Autónoma de La Rioja y, en particular, el Gobierno de La Rioja, tiene competencia para dictar la norma proyectada, la cual cuenta con la cobertura legal necesaria y el rango normativo formal procedente.

Tercera

El Anteproyecto de Decreto es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones realizadas, en relación con el apartado 3.2.1 del Plan, en el Fundamento de Derecho Cuarto de este dictamen.

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.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero