

En Logroño, a 23 de julio de 2012, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

32/12

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Justicia, sobre proyecto de Decreto por el que se regula la composición, organización y funcionamiento de la Comisión Regional de Protección Civil de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El Consejero de Presidencia y Justicia del Gobierno de La Rioja remite para dictamen el citado proyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación:

- Resolución de inicio de procedimiento de elaboración de disposición de carácter general, de fecha 23 de enero de 2012, de la Directora General de Justicia e Interior.
- Memoria justificativa, de fecha 23 de enero de 2012, y primer borrador del texto de la disposición.
- Diligencia de formación del expediente, de fecha 26 de enero de 2012.
- Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, de fecha 8 de febrero de 2012.
- Acta del Pleno de la Comisión Regional de Protección Civil, de 22 de mayo de 2012.
- Segundo borrador del texto de la disposición.
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de fecha 14 de junio de 2012.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería, de fecha 20 de junio de 2012, que cumple las veces de Memoria final.
- Borrador definitivo del texto de la disposición.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 20 de junio de 2012, registrado de entrada en este Consejo el día 3 de julio de 2012, el Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Justicia del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 4 de Julio de 2012, registrado de salida el mismo días, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como 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.

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: “*c) Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”; y de igual modo lo expresa el artículo 12, c) de su Reglamento aprobado por el Decreto 8/2002 aprobado por Decreto de 24 de enero.

La disposición proyectada viene a desarrollar la regulación contenida en los artículos 40 y 41 de la Ley 1/2011, de 7 de febrero, de Protección Civil y Atención de Emergencias de La Rioja. En el artículo 41.2, se indica expresamente, que: *reglamentariamente se determinará la composición de la Comisión de Protección Civil de La Rioja, de acuerdo con lo establecido en el apartado 1 de este artículo, su organización y funcionamiento*. Por lo tanto, en este caso, nuestro dictamen resulta ser preceptivo.

En cuanto al ámbito del dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora 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”*.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general.

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

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, puesto que la elaboración del proyecto de disposición se inició tras la entrada en vigor de la misma.

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

1. Resolución de inicio del expediente.

Según el artículo 33.1 de la Ley 4/2005, *“el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia”*.

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada, en fecha 5 de marzo de 2012, por la Directora General de Justicia e Interior, de conformidad con lo establecido en el artículo 5.1.4.i del Decreto 45/2011, de 6 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia y Justicia, que atribuye a los Directores generales, bajo la dirección del titular de la Consejería, la competencia para dictar la resolución de inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general referidas

a materias propias de la Dirección General, atribuyendo el artículo 5.2.3 del citado Decreto, a la Dirección General de Justicia e Interior, entre otras, la competencia en materia de coordinación de la política de protección civil.

Desde el punto de vista del contenido, el artículo 33.2 de la Ley 4/2005 dispone que “*la resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso, deba desarrollar; así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida*”. El citado acuerdo cumple de manera adecuada con el requisito legal.

2. Elaboración del borrador inicial.

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

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

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

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

En el expediente consta una Memoria de fecha 23 de enero de 2012, junto con un primer borrador del texto de la disposición proyectada. Tanto el borrador de la disposición como la Memoria justificativa, cumplen con los requisitos anteriormente transcritos.

3. Anteproyecto de reglamento.

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

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

2. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación”.

En el expediente, consta el acuerdo de formación del expediente del Anteproyecto, de fecha 26 de enero de 2012.

4. Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad –fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella- había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

“1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos: a) cuando lo exija una norma con rango de Ley; b) cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.

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

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

En el presente caso, consta un certificado del Secretario de la Comisión Regional de Protección Civil de La Rioja, según el cual el texto de la disposición fue informado favorablemente en Sesión del Pleno celebrado el 22 de mayo de 2012. Como quiera que la citada Comisión es el órgano colegiado de carácter consultivo en materia de protección civil, con una amplia composición, en el que están actualmente representados, tanto la Administración Autonómica, como la civil del Estado, el Ayuntamiento de Logroño y la Federación Riojana de Municipios y el Consorcio de Extinción de Incendios, puede considerarse que se ha cumplido el trámite adecuadamente.

5. Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

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

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

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

En el presente expediente, consta el informe del servicio del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, así como el de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

6. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el artículo 40 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 audiencia, información pública e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. Le memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del anteproyecto.

2. El expediente de elaboración del reglamento se ordenará a partir de la resolución de inicio seguido del anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas.

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

En el expediente sometido a nuestra consideración, tras el informe de los Servicios Jurídicos, consta una Memoria, de fecha 20 de julio de 2012, que relata todo el *iter* procedimental seguido para la redacción de la disposición; y, al mismo tiempo, informando las recomendaciones contenidas en los informes emitidos, precediendo dicha Memoria, al borrador definitivo de la disposición.

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

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.

La competencia en materia de protección civil como tal no aparece mencionada ni por la Constitución Española, ni por el estatuto de Autonomía de La Rioja, en sus respectivas listas de reparto o asunción de competencias. Ha tenido que ser el Tribunal Constitucional, en diversos pronunciamientos, quien haya establecido el marco competencial en la materia. Así, en la Sentencia 133/90, de 19 de julio, se concluye la existencia de una concurrencia de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, utilizándose el concepto de “interés nacional” como delimitador de la competencia autonómica. La Sentencia indica:

“..por la misma naturaleza de la protección civil, que persigue la preservación de personas y bienes en situación de emergencia, se produce en esta materia un encuentro o concurrencia de muy diversas Administraciones públicas, que deben aportar sus respectivos recursos y servicios. Desde esta perspectiva, y, en principio, la competencia en materia de protección civil dependerá de la situación de emergencia, y de los recursos y servicios a movilizar. Ello puede suponer, de acuerdo con los términos de los respectivos Estatutos, que la Administración Autónoma sea competente en esta materia.

La citada Sentencia y la anterior 123/1984, de 18 de diciembre, encuadran la competencia de protección civil en la competencia sobre seguridad pública que corresponde al Estado, pero sin perjuicio de la competencia autonómica sobre materias que guardan relación con la seguridad pública: vigilancia de edificios e instalaciones, sanidad, carreteras, montes y bosques, etc.

Además, en el presente caso, se trata de una norma de carácter organizativo, amparada por la competencia que confiere el art. 26.1. EAR’ 99.

De lo expuesto, se desprende que no queda duda alguna acerca de la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la disposición se dictamina.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Proyecto reglamentario.

La disposición proyectada consta de siete artículos, un Disposición Derogatoria, que deja sin efecto el anterior Decreto 7/2002, de 24 de enero, por el que se regula la composición, organización y funcionamiento de la Comisión Regional de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y dos Disposiciones Adicionales.

A lo largo del procedimiento de elaboración de la disposición, se han aceptado alguna, de las recomendaciones realizadas por el SOCE y la Dirección General de los Servicios Jurídicos, lo que han contribuido a mejorar el inicial borrador de la misma.

El Decreto proyectado, respeta en su regulación las prescripciones establecidas en la Sección III del capítulo II, del Título II de la Ley riojana 1/2011, ya citada, de Protección Civil y Atención de Emergencias, en lo relativo a la Naturaleza y Funciones de la Comisión, así como en el número y carácter de sus integrantes.

La única cuestión a propósito de la cual existe discrepancia a lo largo del expediente administrativo, es la conveniencia de que la actual Comisión mantenga las Comisiones existentes en la anterior regulación, pero ello es una cuestión de mera oportunidad, sobre la que no nos es posible opinar.

CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

El Proyecto de disposición es conforme a Derecho.

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