

En Logroño, a 21 de julio de 2011, 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. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

55/11

Correspondiente a la consulta formulada por la Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local, sobre el *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan Especial de La Rioja sobre transporte de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril (TRANSCAR)*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Por la Consejería de de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja se ha elaborado un Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan Especial de La Rioja sobre transporte de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril (TRANSCAR).

El procedimiento se inició por Resolución del Director General de Justicia e Interior de 28 de abril de 2011. Elaborado un primer borrador de la norma reglamentaria proyectada, con la misma fecha se suscribió la correspondiente Memoria justificativa del Anteproyecto de Decreto por el Centro de Coordinación Operativa SOS Rioja. El día 24 de mayo de 2011, se declaró formado el expediente por la Secretaria General Técnica de la Consejería.

Con posterioridad, se pronuncia sobre el Anteproyecto el Pleno de la Comisión Regional de Protección, en su sesión de 31 de marzo de 2011.

Segundo

El 7 de junio de 2011, emite su informe preceptivo la Dirección General de los Servicios Jurídicos, y, el 23 del mismo mes, lo hace el Servicio de Planificación, Evaluación y Ordenación, con firma del Jefe del mismo y con visto bueno del Secretario General Técnico de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local, valorándose en este último todas las observaciones recibidas en el curso del procedimiento. Este último informe es el que acompaña al texto del Anteproyecto de Decreto remitido, para su dictamen, a este Consejo Consultivo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 23 de junio de 2011, registrado de entrada en este Consejo el día 1 de julio de 2011, el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local 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 1 de julio de 2011, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, al Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Justicia (que ha asumido las competencias en materia de protección civil tras la reestructuración administrativa operada por el Decreto 45/2011, de 6 de julio), 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.

El artículo 11.a) 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 Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Habida cuenta 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 y Atención de Emergencias de La Rioja, y de la normativa estatal contenida en el Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el 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.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento 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 lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las 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 y en caso de recurso, como generador de la ineficacia misma de las normas reglamentarias aprobadas.

Es, por ello, necesario someter a enjuiciamiento 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, que son los siguientes:

A) 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 por el Director General de Justicia e Interior el 28 de abril de 2011, lo que se ajusta a lo dispuesto en el artículo 8.1.4 i) del Decreto 61/2010, de 31 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que incluye, entre las funciones atribuidas a los Directores Generales, dictar la Resolución de inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general referidas a materias propias de la Dirección General; estableciendo el artículo 8.2.6 h) del mismo Decreto, entre las fusiones correspondientes del Director General de Justicia e Interior, la de *"la coordinación, en el marco de la legislación del Estado, de la política de protección civil..."*.

Desde el punto de vista de su contenido, la indicada Resolución resulta suficiente. Conforme al artículo 33.2 de la Ley 4/2005, *"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"*. Todos estos aspectos se enuncian, razonable y adecuadamente, en la Resolución.

B) Elaboración del borrador inicial.

A tenor del 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 este caso, se redactó, en efecto, un primer borrador de la norma proyectada, acompañado de la pertinente Memoria justificativa suscrita por el Centro de Coordinación Operativa SOS Rioja, por lo que se actuó en plena conformidad con la Ley, que exige que la Memoria sea inicial y los informes se soliciten y evacúen sobre el Anteproyecto de reglamento, el cual no puede existir hasta que se cumpla el trámite a que nos referimos a continuación.

C) 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”.

La declaración de la Secretaría General Técnica a que se refiere este artículo se contiene en la Resolución de la misma fechada el 24 de mayo de 2011, que es suficiente en su contenido.

D) 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, se pronunció sobre el Anteproyecto el Pleno de la Comisión Regional de Protección en su sesión de 31 de marzo de 2011, por lo que ha de entenderse cumplido, adecuada y suficientemente, el trámite o requisito de audiencia corporativa, en cumplimiento de lo exigido por el artículo 15 de la Ley 1/2011, de 7 de febrero, de Protección Civil y Atención de Emergencias de La Rioja, que ha de subsumirse en lo dispuesto en los apartados 1.a) y 2 del precepto transcrito.

E) 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 determinen 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 este caso, se ha cumplido adecuadamente el trámite preceptivo de informe por la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja.

F) 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. La 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 precederá en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.*

La Memoria a que se refiere el artículo 40.1 de la Ley 4/2005 debe entenderse comprendida en el informe final redactado por el Jefe del Servicio de Planificación, Evaluación y Ordenación, perteneciente a la Consejería proponente y que está firmado con el visto bueno del Secretario General Técnico de ésta, cuyo contenido responde, adecuada y suficientemente, a las exigencias impuestas por dicho precepto.

Tercero

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

Como hemos señalado en reiteradas ocasiones, la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria.

Pues bien, como muy acertadamente se indica en la Exposición de Motivos de la Ley autonómica 1/2011, de 7 de febrero, de Protección 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 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 Comunidades Autónomas, 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 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 (artículo 8.uno.29), agricultura (artículo 8.uno.19), ferrocarriles, carreteras y caminos de su ámbito territorial, 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 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”.

Pues bien, 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 el 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 su artículo 6 que *"serán objeto de Planes Especiales en aquellos ámbitos territoriales que lo requieran, al menos, los riesgos siguientes: ...Transportes de mercancías peligrosas"*. Y que La Rioja es una de las Comunidades Autónomas que pueden aprobar la redacción de un Plan Especial de Protección Civil, aplicable en su ámbito territorial sobre Transporte de Mercancías Peligrosas por Carretera y Ferrocarril (TRANSCAR), resulta claramente, cuando menos, de los artículos 8.1.15 (competencia, en principio, exclusiva sobre el transporte por carretera u otros medios en su ámbito territorial) y 9.1 (competencia de ejecución en materia de medio ambiente), por lo que no cabe dudar de que la Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia suficiente para dictar una norma como la que se proyecta.

Cuarto

Respeto al principio de jerarquía normativa por la norma reglamentaria proyectada.

Por lo demás, desde el punto de vista de la jerarquía normativa y habilitación legal, resulta más que suficiente lo dispuesto en la Ley autonómica 1/2011, de 7 de febrero, de Protección y Atención de Emergencias de La Rioja, que establece en su artículo 15.3 que *"los planes especiales 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 Comisión de Protección Civil de La Rioja. A los efectos de homologación se estará a lo dispuesto en la normativa estatal"*.

Por ello, en cuanto la norma reglamentaria respeta los principios de competencia y jerarquía normativa, obtenido el informe favorable de la Comisión a que se refiere el

citado art. 15.3 y actuado de conformidad con lo dispuesto en los arts. 35.b) y 37.1.b), todos ellos de la indicada Ley riojana 1/2011, y teniendo en cuenta la exclusión de las cuestiones de oportunidad y mera técnica legislativa como contenido posible de nuestros dictámenes que efectúa nuestra Ley reguladora (artículo 2.1 de la Ley 3/2001, del Consejo Consultivo de La Rioja), 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.

CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

En cuanto a su contenido, el Proyecto de Decreto 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.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero

