



MEMORIA JUSTIFICATIVA

Propuesta de modificación del régimen sancionador de la Ley 1/2011, de 7 de febrero, de Protección Civil y Atención de Emergencias de La Rioja.

1.- Objeto y justificación.

La Ley 1/2011, de 7 de febrero, de Protección Civil y Atención de Emergencias de La Rioja.(LPCAELR) tiene como objeto ordenar las acciones de protección civil y atención de emergencias en el ámbito de la Comunidad Autónoma, regulando, a estos efectos, las actuaciones de las diferentes Administraciones públicas de La Rioja, tanto en materia de previsión, prevención y control de los diferentes riesgos como en la gestión de las situaciones de emergencia, catástrofe o calamidad pública que se desencadenen y rehabilitación de los servicios públicos esenciales.

De otra parte, las Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma exigen medidas de prevención o autoprotección dirigidas a centros o establecimientos, públicos o privados, donde se realicen o soporten actividades o circunstancias catalogadas de riesgo, entendidas como aquellas que deben ponerse en marcha para que las propias personas o empresas cuyas actividades o circunstancias sean susceptibles de causar o soportar riesgos puedan prever sus consecuencias y, por tanto, su propia protección.

Así mismo la LPCAELR incorpora los derechos y obligaciones que tienen los ciudadanos estando obligados a ejercer una responsabilidad personal en la adopción o el cumplimiento de medidas de aseguramiento, tanto individuales como colectivas, que salvaguarden la integridad física frente a riesgos externos y a colaborar personal y materialmente en las tareas de la protección civil.

Con ello se pretende garantizar la disponibilidad permanente de un sistema de previsión de riesgos y gestión de emergencias, integrado y compatible, que dé respuesta efectiva en coordinación, dirección y control de las actuaciones necesarias ante emergencias, eventos dañosos, peligrosos o catastróficos que concurran en el ámbito territorial de La Rioja.

La ley se estructura en cuatro títulos y consta de setenta y cinco artículos, tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una derogatoria y una disposición final. En el título IV se regula el régimen sancionador de la LPCAELR mediante la tipificación de infracciones leves, graves y muy graves, sus correspondientes sanciones y las prescripciones básicas del procedimiento administrativo sancionador.

A lo largo de 13 años de vigencia de la norma se han advertido los siguientes problemas de proporcionalidad:

- a) Las cuantías de las sanciones previstas para las calificaciones muy graves y graves en el artículo 67 de la LPCAELR tienen umbrales inferiores elevados.
- b) Determinadas conductas que constituyen infracciones, pero no dan lugar a consecuencias graves están calificadas con tipos que pueden considerarse como demasiado rigurosos.

Se advierte una posible quiebra del principio de proporcionalidad que hay que tener en cuenta en el Derecho administrativo sancionador y se confunde el espíritu de la LPCAELR como norma del ámbito de la seguridad escorándose a instrumento de recaudación por el incorrecto ejercicio de discrecionalidad en la graduación de las sanciones.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 1 / 5
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2024/096012	Memoria justificativa	Solicitudes y remisiones generales	2024/0738698
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1	Subdirector General de Emergencias y Protección Civil		
2	Directora General de Justicia e Interior		
3			



La justa proporcionalidad que debe guardar una sanción con las circunstancias objetivas y subjetivas concurrentes en la falta que se sanciona constituye un principio reiteradamente declarado por la jurisprudencia, cuya aplicación al derecho administrativo sancionador no supone en forma alguna sustitución de facultades administrativas, sino simplemente corrección del exceso legal que supone ejercitar la discrecionalidad más allá de lo que consisten los hechos determinantes del acto administrativo, que son los que delimitan y acotan el ámbito propio de los poderes discrecionales de la graduación de la sanción y señalan la diferencia entre el correcto ejercicio de éstos y la arbitrariedad (STS de 10-7-1985).

La proporcionalidad inadecuada entre las infracciones y elevadas sanciones puede dar lugar a que los administrados ejerzan reclamaciones para defenderse de las sanciones, contribuyendo a que la aplicación de la norma pierda eficacia.

Se procura así mismo incrementar la seguridad jurídica tratando de reducir el grado de discrecionalidad administrativa en la aplicación del régimen sancionador.

Se pretende la modificación del régimen sancionador de la LPCAELR ajustándolo a la realidad social y rebajando la carga punitiva teniendo como objetivo permitir mayor rigor en la aplicación de los preceptos evitando causar daños económicos graves a los administrados si las consecuencias de los actos no han producido perjuicios más allá de alteraciones organizativas.

2.- Competencia

Por el Decreto del Presidente 6/2023, de 1 de julio, por el que se modifica el número, denominación y competencias de las Consejerías de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja, le corresponde a la Consejería de Salud y Políticas Sociales la coordinación de emergencias y la protección civil, por lo que le atañen, de acuerdo con el artículo 37 del Ley 1/2011, de 7 de febrero, de Protección Civil y Emergencias de La Rioja (LPCAER) las siguientes competencias, entre otras:

“Artículo 37. Consejería competente en materia de protección civil. A la consejería del Gobierno de La Rioja que tenga atribuida la competencia en materia de protección civil le corresponderá:

- a) Desarrollar, coordinar y gestionar las políticas y programas de protección civil del Gobierno de La Rioja.
- q) Ejercer las facultades de inspección y sanción relativas al cumplimiento de las disposiciones de la presente ley”

Al titular de la Consejería que tiene atribuida la competencia en materia de protección civil le corresponden:

- “a) Ejercer la máxima autoridad del sistema autonómico de protección civil.
- g) Ejercer la potestad sancionadora en los términos establecidos en la presente ley”

La Subdirección General de Emergencias y Protección Civil, encuadrada en la Dirección General de Justicia e Interior de la Consejería de Salud y Políticas Sociales es el departamento del Gobierno de La Rioja encargado de desarrollar los cometidos del artículo 37 de la LPCAER para favorecer la mejora de seguridad de los ciudadanos.

De acuerdo con el Decreto 155/2023, de 21 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Salud y Políticas Sociales, y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 2 / 5
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2024/096012	Memoria justificativa	Solicitudes y remisiones generales		2024/0738698
Cargo		Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1	Subdirector General de Emergencias y Protección Civil			
2	Directora General de Justicia e Interior			
3				



Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, a la Subdirección General de Emergencias y Protección Civil le corresponden y desarrolla, entre otras, las siguientes funciones:

- c) La coordinación, implantación y desarrollo de la política de protección civil.
- d) La coordinación, y dirección en su caso, de los servicios vinculados al sistema autonómico de protección civil y de otras entidades u organismos públicos o privados concernidos en caso de emergencias, catástrofe o calamidad pública.
- f) La gestión del Centro de Coordinación Operativa SOS-Rioja y del Teléfono Único Europeo de Emergencias -112-, incluyendo la provisión de la estructura tecnológica y la explotación operativa necesarias para prestar el servicio.

3.- Norma y artículos sobre los que se propone modificación

Norma a modificar: Ley 1/2011, de 7 de febrero, de Protección Civil y Atención de Emergencias de La Rioja.

Artículos a modificar: 62. *Infracciones muy graves*; 63. *Infracciones graves*; 64. *Infracciones leves* y 67. *Sanciones*.

4.- Infracciones previstas en el régimen sancionador de la Ley de Protección Civil sobre las que se propone modificación.

4.1.- En la LPCAELR figura:

“Artículo 62. *Infracciones muy graves*.

Se consideran infracciones muy graves en materia de protección civil y gestión de emergencias las conductas consistentes en:

- e) Realizar llamadas de mala fe, que comuniquen avisos falsos, al teléfono de urgencias y emergencias 112, cuando este hecho produzca la movilización de recursos.
- f) Incumplir reiteradamente, o con consecuencias graves, el deber de información al Centro de Coordinación Operativa del Gobierno de La Rioja por parte de los recursos del sistema autonómico de protección civil.”

Propuesta:

Eliminar el punto e) y en el actual punto f) eliminar “...reiteradamente, o...”.

Tras modificaciones y reordenación de los puntos el texto del artículo 62 quedaría:

“Artículo 62. *Infracciones muy graves*.

Se consideran infracciones muy graves en materia de protección civil y gestión de emergencias las conductas consistentes en:

- a) *Incumplir las medidas de evitación o prevención de riesgos objeto de esta ley, causando, como consecuencia de ello, graves daños a personas, bienes o al medio ambiente.*
- b) *Ejercer una actividad catalogada como generadora de riesgos sin el cumplimiento de los trámites administrativos a los que esté sujeta normativamente, causando, como consecuencia de ello, graves daños a personas, bienes o al medio ambiente.*
- c) *Impedir la actuación de las autoridades competentes en la materia, o de los agentes de la autoridad, en casos de activación de un plan de protección civil.*

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 3 / 5
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2024/096012	Memoria justificativa	Solicitudes y remisiones generales	2024/0738698
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1	Subdirector General de Emergencias y Protección Civil		
2	Directora General de Justicia e Interior		
3			



- d) Incumplir las instrucciones de las autoridades en los supuestos establecidos en esta ley para los casos de emergencias o catástrofes, causando, como consecuencia de ello, graves daños a las personas, los bienes o al medio ambiente.
- e) Incumplir con consecuencias graves, el deber de información al Centro de Coordinación Operativa del Gobierno de La Rioja por parte de los recursos del sistema autonómico de protección civil.
- f) Impedir u obstaculizar gravemente la aplicación de las medidas excepcionales previstas en el artículo 28 de la presente ley.
- g) Incumplir por parte de los medios de comunicación social la obligación de transmitir los avisos, las instrucciones y las informaciones que ordenen las autoridades competentes de protección civil.
- h) Incumplir las condiciones exigidas sobre evacuación de las personas y la omisión de las medidas de prevención establecidas en las normas generales o en las autorizaciones o licencias, cuando disminuyan gravemente el grado de seguridad exigido.
- i) No movilizar un recurso o un servicio afecto a un plan de protección civil activado a requerimiento del director del plan.
- j) Falsear los estudios o apartados de análisis de riesgos solicitados previamente a la aprobación del planeamiento urbanístico con consecuencias muy graves o aprovechamiento económico.
- k) Impedir la labor inspectora.”

4.2.- En la LPCAELR figura:

“Artículo 63. Infracciones graves.

Se consideran infracciones graves en materia de protección civil y gestión de emergencias las conductas consistentes en:

- p) Realizar llamadas de mala fe al teléfono de urgencias y emergencias 112 comunicando avisos falsos, cuando este hecho no produzca movilización de un recurso.”

Propuesta:

Modificar el actual punto p) al siguiente texto:

- “p) Realizar llamadas de mala fe al teléfono de urgencias y emergencias 112 comunicando avisos falsos, cuando este hecho produzca consecuencias graves.”

4.3.- En la LPCAELR figura:

“Artículo 64. Infracciones leves.

Se consideran infracciones leves en materia de protección civil y gestión de emergencias las conductas consistentes en:

- h) Realizar falsos avisos o llamadas inapropiadas al teléfono de urgencias y emergencias 112, cuando tal infracción no pueda ser calificada como grave o como muy grave.”

Propuesta:

Modificar el punto h) eliminando “...o como muy grave.” quedando el punto h:

- “h) Realizar falsos avisos o llamadas inapropiadas al teléfono de urgencias y emergencias 112, cuando tal infracción no pueda ser calificada como grave.”

4.4.- En la LPPCAELR figura:

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 4 / 5
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento	
00860-2024/096012	Memoria justificativa	Solicitudes y remisiones generales	2024/0738698	
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora	
1	Subdirector General de Emergencias y Protección Civil			
2	Directora General de Justicia e Interior			
3				



“Artículo 67. Sanciones.

1. Las infracciones muy graves se sancionarán con multa de 100.001 a 2.000.000 de euros.
2. Las infracciones graves se sancionarán con multa de 10.001 a 100.000 euros.
3. Las infracciones leves se sancionarán con multa de 100 a 10.000 euros.
4. El apercibimiento se aplicará cuando la entidad de la infracción leve haga excesiva la imposición de multa y no existiere reincidencia.
5. El Gobierno de La Rioja actualizará las cuantías de las sanciones periódicamente de acuerdo con la variación del índice de precios.”

Propuesta:

En las sanciones muy graves rebajar el umbral inferior de las sanciones de 100.001 a 50.001 €. En las sanciones graves rebajar el umbral superior de 100.000 a 50.000 € y el umbral inferior de 10.001 a 5.001 €. Y en las infracciones leves rebajar el umbral superior de 10.000 a 5.000 €.

Quedando:

“Artículo 67. Sanciones.

1. Las infracciones muy graves se sancionarán con multa de 50.001 a 2.000.000 de euros.
 2. Las infracciones graves se sancionarán con multa de 5.001 a 50.000 euros.
 3. Las infracciones leves se sancionarán con multa de 100 a 5.000 euros.
- ...//...”

5.- Estudio económico

La modificación de los artículos 62, 63, 64 y 67 de la Ley 1/2011, de 7 de febrero, de Protección Civil y Atención de Emergencias de La Rioja, no genera coste económico.

6.- Impacto de género

La propuesta de modificación de Ley 1/2011, de 7 de febrero, de Protección Civil y Atención de Emergencias de La Rioja, no tiene impacto de género y no tiene repercusión desde el punto de vista del impacto de género.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 5 / 5
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento	
00860-2024/096012	Memoria justificativa	Solicitudes y remisiones generales	2024/0738698	
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora	
1	Subdirector General de Emergencias y Protección Civil			
2	Directora General de Justicia e Interior			
3				