



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 15/2012, de 20 de novembre,
sobre el Reial decret 1070/2012, de 13 de juliol, pel qual s'aprova
el Pla estatal de protecció civil davant el risc químic**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Eliseo Aja, del conseller Pere Jover Presa, del vicepresident Joan Egea Fernández, del conseller Marc Carrillo, de la consellera Antonia Agulló Agüero, del conseller secretari Jaume Vernet Llobet, i dels consellers Enric Fossas Espadaler i Àlex Bas Vilafranca, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre el Reial decret 1070/2012, de 13 de juliol, pel qual s'aprova el Pla estatal de protecció civil davant el risc químic (BOE núm. 190, de 9 d'agost de 2012).

ANTECEDENTS

1. El dia 7 de novembre de 2012 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. núm. 2716) un escrit de 6 de novembre de 2012, de la vicepresidenta del Govern, pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.b i 31.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, del mateix dia, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre el Reial decret 1070/2012, de 13 de juliol, pel qual s'aprova el Pla estatal de protecció civil davant el risc químic (BOE núm. 190, de 9 d'agost de 2012).

Amb anterioritat, el Govern de la Generalitat, en data 9 d'octubre de 2012, havia formulat el requeriment previ d'incompetència al Govern de l'Estat en contra del Reial decret esmentat. El text del requeriment s'adjunta com a annex a la sol·licitud de dictamen.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen atès el seu caràcter preceptiu per al cas que s'acordés interposar un conflicte positiu de competència contra aquesta disposició reglamentària.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 8 de novembre de 2012, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent. Es va designar ponent del Dictamen esmentat el president Eliseo Aja.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la seva Llei reguladora, el Consell va acordar adreçar-se al Govern, a fi de sol·licitar-li la

informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a l'objecte del dictamen.

4. En data 16 de novembre de 2012 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 2754) un escrit de la Vicepresidència del Govern que adjuntava la resposta del Govern de l'Estat, adoptada en el Consell de Ministres de 8 de novembre de 2012, al requeriment formulat pel Govern de la Generalitat.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 20 de novembre de 2012.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com s'ha indicat en els antecedents, el Govern de la Generalitat ha sol·licitat dictamen al Consell, prèviament a l'eventual plantejament d'un conflicte de competència davant el Tribunal Constitucional (art. 76.3 EAC i 31.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer), sobre el Reial decret 1070/2012, de 13 de juliol, pel qual s'aprova el Pla estatal de protecció civil davant el risc químic (en endavant, Pla estatal).

Per tal de delimitar l'objecte del Dictamen, en aquest fonament jurídic farem referència, en primer lloc, al contingut del Pla estatal i al context normatiu en què se situa; exposarem, seguidament, el contingut dels punts concrets del Pla estatal sol·licitats i els motius que fonamenten els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat plantejats en la sol·licitud; i, finalment,

indicarem l'estructura que adoptarà el Dictamen a fi de donar adequada resposta a les qüestions que ens planteja la petició del Govern.

1. El Reial decret 1070/2012 aprova el Pla estatal. Aquest decret es dicta a l'empara del títol competencial de l'article 149.1.29 CE, d'acord amb la seva disposició final primera. El Pla té per objecte, d'acord amb el que disposa el punt 1.3, establir l'organització i els procediments d'actuació dels recursos i serveis de l'Estat i, si escau, d'altres entitats públiques i privades, necessaris per assegurar una resposta eficaç del conjunt de les administracions públiques davant les diferents situacions d'emergència per accident amb substàncies perilloses, en les quals hi hagi present l'interès nacional, així com els mecanismes de suport als plans de les comunitats autònomes en els supòsits que ho requereixin.

El Pla estatal regula l'organització dels sistemes d'informació sobre risc químic (punt 2), les fases i situacions d'emergència (punt 3), els diferents òrgans que integren el Pla (Consell de Direcció del Pla, Direcció Operativa del Pla, Comitè Estatal de Coordinació o CECO, centres de coordinació operativa integrats dels plans de comunitats autònomes directament afectades o CECOPI, i Lloc de Comandament Operatiu Integrat d'àmbit de comunitat autònoma, en el punt 4), les actuacions que formen part de l'operativitat del Pla (punt 5) i les accions necessàries per al manteniment i la implementació del Pla (punt 6). Finalment, incorpora tres annexos referents, respectivament, als plans de coordinació i de suport, a la base nacional de dades sobre risc químic i a les abreviatures emprades.

El Reial decret 1070/2012, objecte de dictamen, constitueix l'últim esglaó d'una complexa estructura normativa que regula els diferents plans de protecció civil i que té el seu origen en la Llei 2/1985, de 21 de gener, sobre protecció civil, que regula el contingut bàsic dels plans territorials i especials (art. 9), els quals s'hauran d'elaborar d'acord amb les directrius essencials

fixades per una norma bàsica de protecció civil creada pel Govern de l'Estat (art. 8). Aquesta Norma, aprovada pel Reial decret 407/1992, de 24 d'abril, estableix, a l'article 6, que el risc químic ha de ser objecte de plans especials en els àmbits territorials que ho requereixin. Aquests plans especials poden ser estatals o autonòmics i s'hauran d'elaborar d'acord amb la directriu bàsica corresponent, aprovada pel Govern (art. 7.2). La Directriu bàsica de protecció civil per al control i la planificació davant el risc d'accidents greus en què intervenen substàncies perilloses, aprovada mitjançant el Reial decret 1196/2003, de 19 de setembre, regula, entre altres matèries, el contingut dels plans de comunitat autònoma, o plans d'emergència exterior (art. 7), i del Pla estatal (art. 8).

En l'àmbit de Catalunya, la regulació pròpia sobre protecció civil es conté en la Llei 4/1997, de 20 de maig, de protecció civil de Catalunya. Aquesta estableix que les emergències derivades dels riscos químics han de ser objecte d'un pla especial, declarat per la mateixa llei d'interès de Catalunya (art. 18.2), cosa que comporta que la seva direcció correspongui al conseller o consellera de Governació (art. 29.3 de la Llei 4/1997), ara Departament d'Interior. A l'empara d'aquesta previsió legislativa, mitjançant l'Acord GOV/17/2007, de 6 de febrer, es va aprovar el Pla especial d'emergència exterior del sector químic de Catalunya (PLASEQCAT), que amb successives actualitzacions es troba vigent, i que estableix el marc orgànic i funcional per fer front a les emergències per accidents greus amb substàncies perilloses, tot fixant l'esquema de coordinació de les autoritats, els organismes i els serveis que hi han d'intervenir, els recursos humans i materials necessaris per aplicar-lo i les mesures de protecció més idònies.

Finalment, s'ha de recordar que els riscos per a la seguretat de persones i béns derivats d'accidents greus en què intervinguin substàncies perilloses han estat objecte d'atenció per part del legislador comunitari, des de principis de la dècada dels anys vuitanta del segle passat, com a reacció a les

conseqüències de l'accident industrial esdevingut a la localitat italiana de Seveso l'any 1976. En efecte, la Directiva 82/501/CEE del Consell, de 24 de juny (coneguda com a Directiva Seveso I), va suposar una primera etapa de creació d'un sistema comunitari de prevenció i control dels accidents greus. Aquesta directiva va ser substituïda per la Directiva 96/82/CE del Consell, de 9 de desembre (incorporada al nostre ordenament jurídic pel Reial decret 1254/1999, de 16 de juliol), la qual va ser parcialment modificada per la Directiva 2003/105/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 16 de desembre (incorporada pel Reial decret 948/2005, de 29 de juliol). Aquestes dues directives estableixen el deure dels estats membres de vetllar perquè els titulars d'instal·lacions i establiments amb substàncies perilloses adoptin les mesures necessàries per prevenir accidents greus i limitar les conseqüències per a les persones i el medi ambient (com ara, entre d'altres, la presentació a les autoritats d'un informe de seguretat, l'adopció d'un pla d'emergència intern i el compliment de diferents deures d'informació i de notificació). Recentment, s'ha aprovat la Directiva 2012/18/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 4 de juliol, relativa al control dels riscos inherents als accidents greus en què intervinguin substàncies perilloses i per la qual es modifica i ulteriorment es deroga la Directiva 96/82/CE. El termini d'incorporació d'aquesta directiva té com a data límit el 31 de maig de 2015 (art. 31).

2. Una vegada s'ha exposat de manera breu el contingut general del Pla estatal i el context normatiu en què s'insereix, ara cal donar compte, conjuntament, dels termes en què es formula la sol·licitud de dictamen i descriure el contingut dels punts concrets del Pla estatal respecte als quals se sol·licita el nostre parer consultiu.

El motiu principal en el qual es fonamenta la sol·licitud és la falta de previsió per part del Pla estatal de mecanismes de col·laboració que permetin les necessàries adaptacions de la planificació a les especificitats derivades de

l'exercici per part de la Generalitat de la seva competència exclusiva en matèria de protecció civil (art. 132 EAC), cosa que comportaria lesió competencial. El dubte de constitucionalitat i d'estatutarietat es formula en relació amb el Pla estatal globalment considerat, però l'escrit de sol·licitud el projecta, «especialment», respecte dels punts 1.4, 2.1, 2.3, 4.4.1, 4.6.2, 5.2 i 5.6.2 del Pla estatal. Pel que fa als dubtes concrets que susciten aquests punts, l'escrit de sol·licitud es remet als arguments tal com han estat exposats en el requeriment formulat davant del Govern de l'Estat, que s'adjunta. A continuació, descriurem el contingut d'aquests punts del Pla estatal i les raons per les quals el Govern considera que són contraris al sistema de distribució de competències.

El punt 1.4 delimita l'àmbit d'aplicació del Pla estatal tot fixant-lo respecte a «aquellos accidentes graves en los que intervienen sustancias químicas en forma de incendios, explosiones o pérdidas de contención, en los que esté presente el interés nacional». També preveu que el Pla estatal sigui d'aplicació supletòria respecte dels accidents esdevinguts en el transport de mercaderies perilloses per carretera o ferrocarril en allò no previst pel pla estatal corresponent. És en relació amb aquesta previsió d'aplicació supletòria que el Govern considera que queda afectada l'aplicació del Pla especial d'emergències per accidents en el transport de mercaderies perilloses per carretera i ferrocarril a Catalunya (TRANSCAT), que és l'aplicable a aquest tipus d'emergències quan no assoleixin un abast superior a Catalunya ni es declari d'interès nacional.

El punt 2.1 estableix la finalitat que han de tenir els sistemes d'informació de risc químic i fixa les diferents matèries objecte d'informació. El Govern considera que aquesta previsió obvia el PLASEQCAT, el qual ja preveu sistemes d'informació, per la qual cosa es genera una duplictat que no s'adequa al règim de distribució de competències.

El punt 2.3 regula el sistema de suport tècnic a la gestió d'emergències, que consisteix en un mecanisme d'informació toxicològica que assessora els serveis d'intervenció i del qual formen part diferents organismes estatals (entre d'altres, l'Institut Nacional de Toxicologia i Ciències Forenses i l'Institut de Toxicologia de la Defensa) coordinats per la Direcció General de Protecció Civil i Emergències. El requeriment considera que aquest sistema de suport tècnic no té en compte l'existència de plans propis a Catalunya que ja preveuen sistemes d'informació toxicològica i de paràmetres de toxicitat, i, per tant, es genera una duplicitat d'actuacions.

El punt 4.4.1 regula la direcció del Pla de comunitat autònoma en els supòsits de declaració d'interès nacional de l'emergència, que s'atribueix al delegat del Govern «en coordinació con el órgano competente de la Comunidad Autónoma». En relació amb aquesta previsió, el Govern considera que la integració en l'operatiu dels serveis de seguretat i d'emergències propis de la Generalitat no pot comportar el desplaçament de la dependència de la pròpia estructura de comandament.

El punt 4.6.2 regula el llocs de comandament avançat que s'hauran d'establir en els sectors de les zones afectades per l'emergència que determini la direcció d'operacions del Pla estatal. Per al Govern, aquesta sectorització no té en compte l'existència de plans municipals especials de risc químic aprovats d'acord amb els plans vigents a Catalunya.

El punt 5.2 regula les actuacions segons les fases i situacions de l'emergència. El requeriment considera que les actuacions en les fases d'intensificació del seguiment i de la informació, quan encara no s'ha declarat l'interès nacional de l'emergència, no poden desplaçar ni substituir les funcions que corresponen als òrgans de la Generalitat.

Finalment, se sol·licita dictamen sobre el punt 5.6.2. Aquest apartat regula la mobilització de mitjans pertanyents a altres administracions i fixa, com a condicions generals d'aquesta mobilització, la no-exigibilitat de cap pagament a l'administració sol·licitant per l'ajuda que li presta l'administració sol·licitada i el deure de l'administració a la qual correspongui la direcció de l'emergència de suportar les despeses ocasionades per l'aprovisionament dels equips de socors que hi intervinguin.

En relació amb aquest darrer punt, el fet que no hagi estat objecte del requeriment previ formulat davant del Govern de l'Estat no impedeix el nostre pronunciament perquè l'abast de la nostra funció consultiva és determinat en cada cas pels termes de la sol·licitud de dictamen (art. 24.1 de la Llei 2/2009; DCGE 4/2012, de 6 de març, FJ 1.4). Sens perjudici de l'anterior, hem de fer esment de la doctrina constitucional sobre l'objecte del conflicte positiu de competència segons la qual els termes en què es formula el requeriment previ d'incompetència delimiten l'objecte del conflicte, de manera que no poden ser objecte del procés constitucional preceptes que no hagin estat invocats prèviament en el requeriment (STC 80/1998, de 2 d'abril, FJ 2, i STC 128/1999, d'1 de juliol, FJ 3).

3. Per tal de donar una resposta adequada als dubtes plantejats en la sol·licitud de dictamen, en el fonament jurídic següent analitzarem la distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat en matèria de protecció civil, la funció destacada de la coordinació en aquesta matèria i el contingut del principi de col·laboració, tot partint de la doctrina establerta en els nostres dictàmens 5/2011, de 28 d'abril, i 10/2011, de 22 de novembre. Finalment, en el fonament jurídic tercer, aplicarem el paràmetre corresponent sobre els punts del Pla estatal sol·licitats pel Govern a fi de determinar-ne l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia.

Segon. La distribució de competències i les relacions entre la Generalitat i l'Estat en matèria de protecció civil

1. La distribució de competències en matèria de protecció civil ha estat objecte d'examen en els nostres dictàmens 5/2011 i 10/2011, anteriorment esmentats, als quals ens remetem per al seu tractament doctrinal.

La Constitució fa referència als deures dels ciutadans en els casos de risc greu, catàstrofe o calamitat pública, introduint una reserva de llei (art. 30.4 CE), però la protecció civil no s'inclou expressament entre les matèries competencials previstes als articles 148 i 149 CE. L'Estatut de 1979, com la majoria dels aprovats en aquells anys, tampoc esmenta la protecció civil com a competència. En canvi, la primera sentència constitucional que abordà directament la qüestió, la STC 123/1984, de 18 de desembre, malgrat l'absència literal de la matèria en les llistes competencials, descartà que es tractés d'una competència exclusiva de l'Estat en virtut de l'article 149.3 CE i la va reconduir a l'article 149.1.29 CE com una submatèria de la seguretat pública. En conseqüència, la Sentència va reconèixer al Govern basc la competència per elaborar els diferents plans de riscos i per dirigir els seus propis serveis en cas d'emergència, sens perjudici de la competència de l'Estat en els casos en què intervingués l'interès nacional.

Aquesta doctrina es va consolidar en la STC 133/1990, de 19 de juliol, en precisar l'àmbit de la competència de l'Estat en tres supòsits:

- «- Cuando entra en juego la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, que regula los estados de alarma, excepción y sitio;
- En los casos en que el carácter supraterritorial de la emergencia exija una coordinación de elementos humanos y materiales distintos de los que posee la Comunidad Autónoma, y

- Cuando la emergencia sea de tal envergadura que requiera una dirección de carácter nacional.» (STC 133/1990, FJ 5)

L'Estatut de 2006 atribueix a la Generalitat la competència en protecció civil, que qualifica com a «exclusiva» i que «inclou en tot cas, la regulació, la planificació i l'execució de mesures relatives a les emergències i la seguretat civil i també la direcció i la coordinació dels serveis de protecció civil [...] respectant el que estableixi l'Estat en exercici de les seves competències en matèria de seguretat pública» (art. 132.1 EAC).

La legislació de Catalunya dictada sobre aquesta matèria reconeix a la Generalitat els diferents aspectes de la protecció civil a tot el territori i per a totes les emergències «[...] sens perjudici del que estableix la legislació de l'Estat per a les emergències declarades "de interés nacional" segons aquesta mateixa legislació» (art. 1.2 de la Llei 4/1997, de 20 de maig, de protecció civil de Catalunya).

Així doncs, la competència de l'Estat en matèria de protecció civil, com a límit de la competència autonòmica, «dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia, y de los recursos y servicios a movilizar» (STC 133/1990, FJ 6).

En l'àmbit de la protecció civil, el paper de la policia acostuma a ser destacat en els supòsits d'emergències per la seva mateixa funció de protegir persones i béns i garantir la seguretat pública. En aquest sentit, l'escrit de sol·licitud subratlla la posició especial que correspon a la Generalitat pel fet de disposar de policia pròpia i, fins i tot, considera vulnerat l'article 164 EAC, que reconeix les competències de la Generalitat en matèria de seguretat pública, tant de coordinació de les policies locals com de direcció del cos de Mossos d'Esquadra. La STC 133/1990, FJ 8, acceptà que la competència del

País Basc en matèria de policia reforçava la seva intervenció en protecció civil, i de manera equivalent es pot raonar per al cas de la Generalitat.

2. En l'àmbit de les competències que corresponen a l'Estat en matèria de protecció civil, la funció de coordinació adquireix una especial significació atès que comporta la concurrència de diverses administracions públiques i la integració de plans de protecció civil de diferents sectors i nivells territorials. Com ha reconegut la STC 133/1990, de 19 de juliol, en matèria de protecció civil a l'Estat li correspon una competència de coordinació el contingut funcional de la qual pot ser tant normatiu com executiu:

«[...] no pueden negarse al Estado las potestades necesarias para obtener y salvaguardar una coordinación de distintos servicios y recursos pertenecientes a múltiples sujetos, así como (si fuera necesario) para garantizar una dirección y organización unitarias: Esto es, tanto competencias de tipo normativo (disponiendo e instrumentando técnicas de coordinación) como de tipo ejecutivo, asumiendo las instancias estatales tareas de dirección.» (FJ 6)

La coordinació, en general, permet a l'Estat configurar una instància o un procediment de participació o bé establir uns criteris de decisió que vinculen les comunitats autònomes, a fi d'assolir una orientació coherent en l'exercici de les competències respectives, però no pot substituir la decisió que correspon a cada una de les parts. El Tribunal Constitucional ha rebutjat sistemàticament que l'Estat pugui adoptar les decisions de caràcter substancial, i ha vinculat la coordinació a la fixació de mitjans i sistemes de relació que facin possible la informació recíproca, una certa homogeneïtat tècnica i l'acció conjunta de les autoritats (STC 148/2000, d'1 de juny, FJ 13.d), la qual cosa es coneix com a concepte adjectiu o processal de coordinació.

Aquest caràcter de la coordinació és plenament aplicable a la competència concreta de protecció civil perquè, com ja s'ha dit, les potestats estatals no poden envair la competència de les comunitats autònomes (STC 133/1990, FJ 8).

La forma d'estructurar la coordinació en matèria de protecció civil és la previsió de diferents plans territorials i especials i l'articulació entre aquests, perquè aquesta connexió permet la participació de les diferents administracions que poden intervenir en una emergència, donant una orientació comuna però sense reduir les seves competències.

La Llei 2/1985, de 21 de gener, sobre protecció civil, preveu l'elaboració d'aquells plans, d'acord amb les directrius essencials que determinarà una norma bàsica (art. 8 i 9), la qual va ser aprovada pel Reial decret 407/1992, de 24 d'abril (en endavant, Norma bàsica). L'article 1.3 de la Norma bàsica de protecció civil defineix el Pla de protecció civil com «la previsió del marc organicofuncional i dels mecanismes que permeten la mobilització dels recursos humans i materials que són necessaris per a la protecció de les persones i els béns en cas de risc col·lectiu greu, catàstrofe o calamitat pública, i també l'esquema de coordinació entre les diferents administracions públiques cridades a intervenir-hi».

La mateixa Norma bàsica de protecció civil conté determinacions per a l'elaboració dels plans especials, remetent alhora a una nova directriu per a cada tipus de risc, i enumerant-ne els possibles continguts entesos com a «requisits mínims sobre els fonaments, estructura, organització, criteris operatius, mesures d'intervenció i instruments de coordinació que han de complir els plans especials» (art. 7.2). La Norma bàsica subratlla les funcions de direcció i coordinació que corresponen als plans estatals i els procediments de coordinació amb els plans estatals que han de contenir els plans autonòmics, així com la possibilitat d'integrar-se en el Pla director de la

comunitat autònoma. L'article 8.2 de la Norma bàsica confirma que l'elaboració i l'aprovació dels plans especials de comunitat autònoma corresponen a aquesta quan l'àmbit territorial d'aplicació no excedeixi la pròpia comunitat.

El desenvolupament d'aquestes previsions de coordinació de la Norma bàsica de protecció civil, en l'àmbit del control i la planificació davant el risc d'accidents greus en què intervenen substàncies perilloses, es conté en el Reial decret 1196/2003, de 19 de setembre, que aprova la corresponent Directriu bàsica de protecció civil. L'article 7 regula el contingut mínim dels plans de comunitat autònoma: criteris, zones, mesures de protecció, així com alguns punts relacionats amb el present Dictamen, com ara la determinació de la informació que s'ha de proporcionar a la població i l'estructura directiva. I l'article 8 regula el Pla estatal, en especial els aspectes relacionats amb la direcció i la coordinació d'emergències (art. 8.3.2), el comitè estatal de coordinació (art. 8.3.3) i els òrgans integrats de coordinació entre el Pla estatal i els plans de comunitats autònomes (art. 8.4), així com els diferents sistemes d'informació (art. 8.3.5 i .7) i de suport tècnic (art. 8.3.4 i .6).

El Pla estatal objecte de dictamen s'integra en aquesta estructura articulada de planificació, i constitueix, d'aquesta manera, l'exercici de la competència de coordinació de l'Estat sobre protecció civil.

3. Més enllà de la competència de coordinació examinada, hem de tractar si la manca de previsió per part del Pla estatal de mecanismes de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes pot vulnerar el sistema de distribució de competències.

L'escrit de petició, justament, centra el conflicte en la manca de previsió per part del Pla estatal de certes formes de col·laboració o en les duplicitats generades per aquesta mancança. Així, diu:

«[...] el Reial decret 1070/2012 no respecta suficientment l'exercici de les competències que corresponen a la Generalitat de Catalunya [...] al no haver previst la possibilitat que, a través de mecanismes de col·laboració entre l'Estat i les Comunitats Autònomes competents i que disposen de Policia pròpia, es puguin establir les adaptacions i modulacions oportunes per a la seva millor aplicació, sinó que, per contra, es disposa la seva implementació de manera unívoca.»

Aquest enfocament és repetit més endavant, tot al·legant que la manca de previsió esmentada vulnera l'ordre de distribució competencial establert a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia, essencialment l'article 132.2 EAC, i afegeix que es produeix tant de manera global com, en especial, en alguns preceptes concrets que enumera. Sobre la base d'aquesta fonamentació, examinarem el paper més general de la col·laboració en la distribució de competències.

Efectivament, l'article 132.2 EAC estableix que «la Generalitat, en els casos relatius a emergències i protecció civil d'abast superior a Catalunya, ha de preveure mecanismes de col·laboració amb altres comunitats autònomes i amb l'Estat». Es tracta de veure, tal com argumenta la sol·licitud, de quina manera el Pla estatal objecte de dictamen respecta aquesta norma de l'Estatut o alguna norma equivalent que derivi de la Constitució, concretament, el principi general de col·laboració. A més a més, haurem d'abordar si la manca de col·laboració implica, o pot implicar, vulneració de les competències de la Generalitat.

El Tribunal Constitucional ha destacat, des de les primeres sentències, la importància de les relacions de col·laboració per al correcte exercici de les competències, que es deriva de la mateixa essència del model d'organització territorial de l'Estat (STC 18/1982, de 4 de maig, FJ 14, i STC 80/1985, de 4 de juliol, FJ 2). La col·laboració té com a característica definitiva, en contrast amb la coordinació, el caràcter voluntari (STC 214/1989, de 21 de desembre, FJ 20.f), i el seu establiment no pot implicar canvis en la titularitat de la competència, que és irrenunciable (STC 118/1998, de 4 juny, FJ 12).

La Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, en el títol I, regula les principals tècniques de col·laboració entre les administracions públiques, i l'Estatut de 2006 ha dedicat tot el títol V als possibles instruments de relació entre la Generalitat i les altres comunitats autònomes, amb l'Estat (bilaterals i multilaterals) i amb la Unió Europea. L'elecció de l'opció concreta sobre la forma i l'extensió de la col·laboració dependrà en gran part del tipus de competència de què es tracti i de la voluntat de les parts.

Des d'aquest punt de vista, l'article 132.2 EAC constitueix un mandat general a les institucions de la Generalitat per impulsar la col·laboració, però aquesta no es converteix en obligació per a l'Estat fins que no s'hagi arribat a un acord vinculant.

Més enllà de les formes voluntàries de col·laboració per a un millor exercici de la competència, el Tribunal Constitucional ha declarat l'existència d'un «principio constitucional de cooperación» (STC 146/1992, de 16 d'octubre, FJ 4), que pot generar deures per a l'Estat o per a les comunitats autònomes. Del principi de cooperació es deriva la necessitat d'establir mecanismes de col·laboració mútua a fi i efecte d'evitar interferències, dispersió d'esforços o disfuncions, de manera especial quan les competències de l'Estat i les

comunitats autònomes concorren en un mateix espai físic o sobre una mateixa matèria (vegeu, en aquest sentit, la STC 118/1998, FJ 12, citada). Aquest principi es pot desenvolupar en diferents vessants, però conté una obligació mínima de prestar a l'altra part l'auxili i l'assistència que calguin —principalment, informació— per a l'exercici de les competències respectives (STC 9/2001, de 18 de gener, FJ 12).

La matèria de protecció civil és particularment escaient per fer efectiu el principi constitucional de col·laboració, com mostra el paper de la planificació en aquest àmbit, atès l'important valor dels béns jurídics que les administracions implicades han de preservar i protegir: la seguretat de persones i béns. Com vam posar de manifest en el DCGE 10/2011, aquesta matèria de protecció civil, però, presenta determinades característiques que no faciliten, en el desenvolupament d'una crisi, la fixació de mecanismes formals de col·laboració com ara l'emissió d'informes, la participació en un procediment, etc. En efecte, el temps migrat de reacció per fer front a la gestió d'una emergència i la immediatesa de les decisions determinen que la col·laboració entre ens territorials adopti formes flexibles i informals (DCGE 10/2011, FJ 3.1).

El principi constitucional de col·laboració actua de forma general sobre tot l'ordenament i, per tant, s'ha de projectar també sobre el Reial decret 1070/2012, especialment quant a la informació i l'auxili que resultin necessaris perquè les parts exerceixin correctament les seves competències, encara que no figurin expressament en el Pla estatal.

A més de la possibilitat d'establir formes de col·laboració voluntària, es pot qüestionar si l'absència de determinada tècnica de col·laboració en el Pla estatal pot representar una vulneració competencial. Aquest serà el cas quan, d'aquesta omissió, se'n derivi la impossibilitat que la Generalitat exerceixi la seva pròpia competència (STC 68/1996, de 18 d'abril, FJ 10).

Tercer. Examen dels punts sol·licitats del Pla estatal

Com ja s'ha dit, l'escrit de sol·licitud conté dos tipus de retrets al Pla estatal: d'una banda, la manca de previsió de formes de col·laboració en general; de l'altra, la concreció d'aquesta absència de col·laboració en determinats articles.

1. En primer lloc, tractarem succintament la crítica general a l'absència de relacions de col·laboració. Aquesta es produeix, segons el requeriment, com a conseqüència que el Pla estableix formes d'actuació de l'Administració central que no preveuen la intervenció de la Generalitat.

El retret al Pla estatal no es formula, doncs, com a *vindicatio potestatis*, això és, reclamant la competència exercida per altres ens territorials, sinó en termes del que el Tribunal Constitucional ha denominat lesió competencial per menyscabament. Dit d'una altra manera, el dubte de constitucionalitat i d'estatutarietat rau en el fet que l'omissió de mecanismes de col·laboració per part del Pla estatal «impiden, dificultan o condicionan indebidamente su propia competencia» (STC 104/1988, de 8 de juny, FJ 1; DCGE 12/2012, de 22 d'agost, FJ 2.4).

Des d'aquest punt de vista, com ja hem dit en configurar el paràmetre, la manca de previsió serà inconstitucional i antiestatutària si implica la vulneració d'una competència concreta de la Generalitat i, si no ho implica, l'establiment de relacions de cooperació es regeix pel principi de voluntarietat. La possible vulneració de la competència concreta s'examinarà a continuació, tot analitzant les previsions del Pla especificades per la petició. Amb caràcter general, quan l'Estat actua en l'àmbit de les seves competències, sense afectar, condicionar o impedir competències autonòmiques, no està obligat a establir formes específiques de

col·laboració: mentre l'Estat reguli el seu àmbit competencial, pot preveure la seva pròpia activitat o el recurs a la col·laboració autonòmica, sense que aquesta li resulti obligatòria.

Fins i tot la redacció de l'Estatut avala aquesta interpretació, perquè l'article 132.2 EAC estableix que «en els casos relatius a emergències i protecció civil d'abast superior a Catalunya» la Generalitat ha de promoure mecanismes de col·laboració.

En aquest sentit, el Pla estatal conté diverses previsions de col·laboració. Així, el punt 2.2 del Pla preveu el desenvolupament i el manteniment d'una «Base Nacional de Datos sobre Riesgo Químico», «en colaboración con los órganos de protección civil de las Comunidades Autónomas». També, el punt 6, relatiu al manteniment i la implementació del Pla estatal, estableix que «[p]ara la realización de estas actuaciones se recabará la colaboración de los órganos competentes en materia de protección civil de las Comunidades Autónomas».

2. A continuació, examinarem els punts concrets del Pla estatal de protecció civil davant el risc químic qüestionats per l'escrit de petició de dictamen.

A) El punt 1.4, tercer paràgraf, estableix l'aplicació supletòria d'aquest Pla als accidents esdevinguts en el transport de mercaderies perilloses per carretera o ferrocarril en allò no previst pel pla estatal corresponent. El Govern qüestiona aquesta norma supletòria i ho fonamenta en el fet que ignora l'existència d'un pla català de transport de mercaderies perilloses, que hauria de ser el d'aplicació.

Aquesta previsió forma part de la definició de l'àmbit d'aplicació del Pla estatal, que estableix el mateix punt 1.4, i que se cenyeix a «aquellos accidentes graves en los que intervienen sustancias químicas [...] en los que

esté presente el interés nacional», és a dir, a aquells tipus d'emergències que són de competència estatal. La previsió normativa que considerem conté una norma de dret supletori que se circumscriu a l'àmbit d'aquelles emergències la coordinació i direcció de les quals correspon a l'Estat.

Així, en el cas d'una emergència esdevinguda en el transport de mercaderies perilloses objecte de la competència exclusiva de la Generalitat, aquesta norma supletòria no s'aplica i, per tant, no vulnera la competència de la Generalitat. Conseqüentment, la norma està mancada de la *vis expansiva* que l'escrit de requeriment li atribueix i no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

B) El punt 2.1 estableix que els sistemes d'informació de risc químic han de tenir com a finalitat obtenir i donar a conèixer la informació més rellevant pel que fa a: els perills d'accident greu en establiments inclosos en l'àmbit del Reial decret 1254/1999, de 16 de juliol, pel qual s'aproven mesures de control dels riscos inherents als accidents greus en el quals intervinguin substàncies perilloses; l'aplicació de mesures de seguretat als establiments esmentats; els fenòmens perillosos d'origen tèrmic, mecànic o químic, i els coneixements útils en les possibles situacions d'emergència.

El Govern considera que el Pla estatal no pren en consideració el vigent Pla d'emergència del sector químic de Catalunya, mitjançant el qual la Generalitat ja disposa dels sistemes d'informació necessaris per prevenir aquestes emergències, i, per això, la previsió dels nous sistemes d'informació genera duplicitats que no s'adeqüen a la distribució de competències.

El punt sol·licitat no estableix, pròpiament, mecanismes concrets d'informació sinó tan sols els objectius que aquests sistemes han de tenir en compte, i sempre, és clar, dintre de l'abast de la competència de l'Estat en la matèria. No ens trobem, doncs, davant de la regulació d'una activitat

administrativa que pugui incidir d'alguna manera sobre l'exercici de les competències pròpies de la Generalitat. Un mecanisme concret d'informació es preveu, en canvi, en el punt 2.2 del Pla estatal, que regula la Base Nacional de Dades sobre Risc Químic, el desenvolupament i el manteniment de la qual s'ha de dur a terme, segons el Pla estatal, «en colaboración con los órganos de protección civil de las Comunidades Autónomas».

Es tracta, en ambdós casos, de previsions instrumentals per a l'exercici de la competència de l'Estat que no suposen una invasió de la competència exclusiva de la Generalitat sobre protecció civil. Per tant, el punt 2.1 del Pla estatal no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

C) El punt 2.3 estableix el sistema de suport tècnic a la gestió de les emergències, incloent-hi un seguit d'instituts especialitzats d'àmbit estatal. El requeriment de la Generalitat critica aquestes previsions perquè no prenen en consideració els plans existents a Catalunya, de manera que incorren «en una duplicidad de actuaciones de previsión y planificación contraria al sistema de distribución de competencias».

Aquest punt del Pla estatal constitueix el desenvolupament de l'article 8.3.5 de la Directriu bàsica de protecció civil per al control i la planificació davant el risc d'accidents greus en què intervenen substàncies perilloses, aprovada pel Reial decret 1196/2003, de 19 de setembre, que preveu que «[e]n el pla estatal s'ha d'establir l'organització i els procediments que permetin facilitar informació [...] sobre les característiques toxicològiques i altres paràmetres indicatius de la perillositat de les substàncies involucrades en accidents [...]». Hauran de formar part d'aquest sistema d'informació toxicològica, segons la Directriu bàsica, l'Institut Nacional de Toxicologia i la Xarxa Nacional de Vigilància, Inspecció i Control de Productes Químics de la Direcció General de Salut Pública. Aquesta Xarxa, creada al 1996 per la

Comissió de Salut Pública del Sistema Nacional de Salut, està integrada per l'Administració de l'Estat i per les comunitats autònomes.

Aquest sistema d'informació toxicològica es configura com a funció instrumental de l'exercici de la competència estatal respecte de les emergències en què hi hagi present l'interès nacional, en tant que activitat de caràcter instrumental diferent de la competència pròpiament dita. Així ho va entendre el Tribunal Constitucional en un cas similar quan va considerar, respecte de l'activitat de cartografia, que es tractava d'«una actividad técnica relacionada con competencias que, éstas sí, pueden pertenecer al Estado o a una Comunidad» (STC 76/1984, de 29 de juny, FJ 1). S'ha de tenir en compte, d'altra banda, que el punt 2.3, quart paràgraf, determina que la Direcció General de Protecció Civil i Emergències ha de disposar els mitjans necessaris per aportar assessorament tècnic als òrgans competents de les comunitats autònomes.

D'acord amb l'argumentació anterior, considerem que el punt 2.3 del Pla estatal no suposa una invasió de la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de protecció civil i que, per tant, no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

D) El punt 4.4.1 del Pla estatal regula el Comitè de Direcció del Pla de Comunitat Autònoma, quan s'hagi constituït el CECOPI, i en preveu la composició i les funcions, tant si l'emergència correspon a la comunitat autònoma com si s'ha declarat d'interès nacional. El Govern es refereix al segon cas entenent que «la integración en el operativo de los servicios de seguridad y de emergencias propios de la Generalitat de Cataluña, no puede comportar que se vean desplazados de la dependencia de su propia estructura de mando».

La Directriu bàsica de protecció civil en matèria de substàncies perilloses (RD 1196/2003, de 19 de setembre) estableix, en l'article 8.3.2, que «[e]l pla estatal ha d'especificar per a cada comunitat autònoma l'autoritat o les autoritats que, en representació del Ministeri d'Interior, [...] ha d'exercir la direcció del conjunt de les administracions públiques per afrontar les emergències que es declarin d'interès nacional». D'acord amb el punt 4.4.1, tercer paràgraf, del Pla estatal objecte de dictamen, el director del Pla, quan l'emergència sigui declarada d'interès nacional, ha de ser el delegat del Govern, tot i que, com diu el punt 4, primer paràgraf, la direcció superior de les actuacions d'emergència correspon al titular del Ministeri de l'Interior.

En els DCGE 5/2011 (FJ 3.3) i 10/2011 (FJ 3.2.A) vam afirmar que el manteniment de la línia de comandament prevista és consubstancial al funcionament d'un institut armat, de naturalesa civil i jerarquitzat, com ara el cos de Mossos d'Esquadra (art. 10 de la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra), el comandament suprem del qual correspon al Govern de la Generalitat (art. 164.2 EAC). D'altra banda, com hem recordat abans, la coordinació que correspon a l'Estat, d'un operatiu d'emergència declarada d'interès nacional, té com a límit el respecte de les competències autonòmiques, que no poden quedar buides de contingut, de manera que la coordinació estatal no es pot configurar com a «control jerárquico o cuasi jerárquico incompatible con la autonomía de las Entidades coordinadas» (STC 40/1998, de 19 de febrer, FJ 53).

Així doncs, una interpretació sistemàtica del punt 4.4.1 del Pla estatal condueix a la conclusió que les funcions de direcció que el Pla atribueix al delegat del Govern, quan l'emergència sigui declarada d'interès nacional, no interfereixen en les competències de la Generalitat respecte dels serveis de seguretat i d'emergències propis. Per tant, el punt 4.4.1 no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

E) El punt 4.6.2 preveu la possible sectorització o parcel·lació en barris o municipis de la zona afectada per l'emergència, amb l'objectiu d'assolir una eficàcia més gran en les operacions d'emergència. El punt esmentat afegeix que en cada sector hi ha d'haver un lloc de comandament avançat. El Govern entén que aquesta norma no pren en consideració l'existència de plans municipals especials de risc químic, elaborats d'acord amb les previsions dels plans aprovats a Catalunya.

La competència de coordinació i direcció de la protecció civil davant d'una emergència declarada d'interès nacional habilita l'Estat per prendre les decisions operatives més adients per preservar la seguretat de les persones i els béns, com ara la sectorització prevista en el punt 4.6.2 del Pla estatal. Aquesta sectorització o parcel·lació del terreny afectat per l'emergència a l'efecte de desplegar el lloc de comandament avançat dependrà, com és lògic, de les circumstàncies concretes de l'accident provocador de l'emergència, cosa que fa que aquesta sectorització no sigui previsible o planificable amb antelació. Es tracta, com hem posat de manifest en el fonament jurídic anterior en relació amb la protecció civil amb caràcter general, d'una actuació caracteritzada pel temps migrat de reacció i la immediatesa de les decisions.

D'acord amb l'anterior, el punt 4.6.2 del Pla estatal no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

F) El punt 5.2 regula les actuacions segons les fases i situacions d'un accident greu en què intervinguin substàncies químiques, tot dividint-les en actuacions prèvies, fase d'intensificació del seguiment i de la informació (situació 1), fase d'emergència (situació 2 i situació 3, en la qual es preveu la declaració d'emergència d'interès nacional) i fase de normalització. El Govern entén que es tracta d'activitats prèvies a la declaració de l'interès nacional de l'emergència i no poden desplaçar els òrgans de la Generalitat.

A parer nostre, totes les actuacions previstes al punt 5.2 que es produeixin en un moment anterior a la declaració d'interès nacional de l'emergència són instrumentals i relacionades amb l'exercici de les competències de coordinació i direcció que li corresponen a l'Estat. Mentre no tingui lloc la declaració d'interès nacional, la direcció i la resta de funcions operatives, i amb projecció sobre la població, corresponen a la Generalitat de Catalunya.

Per tant, el punt 5.2 del Pla estatal no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

G) Finalment, el punt 5.6.2 regula la sol·licitud i les condicions generals de la mobilització de mitjans que pertanyen a altres administracions «a través del Pla estatal». Entre aquestes condicions generals, estableix les regles respecte de les despeses ocasionades per la mobilització de recursos. Fixa que no es pot exigir cap pagament a l'administració que sol·licita l'ajut com a reemborsament per les despeses d'assistència o pel material deteriorat, i, d'altra banda, concreta que les despeses ocasionades pel subministrament dels equips o materials han de ser a càrrec de l'administració a la qual correspon la direcció de l'emergència.

La previsió planificadora té per objecte la mobilització de mitjans d'altres administracions a través del Pla estatal, el qual preveu que la Direcció General de Protecció Civil sol·liciti ajuda a altres administracions per petició de l'òrgan de la comunitat autònoma que requereixi l'auxili. En aquest sentit, la fixació de les regles de distribució de les despeses ocasionades per la prestació d'ajuda forma part de la competència estatal de coordinació normativa en matèria de protecció civil.

Per tant, el punt 5.6.2 del Pla estatal forma part de la competència estatal i no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem la següent

CONCLUSIÓ

Única. Els punts 1.4, 2.1, 2.3, 4.4.1, 4.6.2, 5.2 i 5.6.2 del Pla estatal de protecció civil davant el risc químic, aprovat pel Reial decret 1070/2012, de 13 de juliol, no vulneren les competències de la Generalitat.

Adoptada per unanimitat.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.