



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya 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

Conclusió del Dictamen:

***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.*

El Reial decret 1070/2012, de 13 de juliol, objecte del Dictamen, aprova el Pla estatal de protecció civil davant el risc químic, tot invocant, en la seva disposició final primera, com a fonament constitucional, la competència de l'Estat en matèria de seguretat pública (art. 149.1.29 CE). El Pla estatal té per objecte 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.

La protecció civil, tot i que no es recull expressament en la llista de les competències estatals de l'article 149.1 CE, ha estat reconduïda pel Tribunal Constitucional a la submatèria de la seguretat pública, prevista en l'apartat 29 d'aquest precepte constitucional (STC 123/1984, de 18 de desembre). D'acord amb la doctrina constitucional, correspon a l'Estat la coordinació i la direcció de la protecció civil en tres supòsits d'emergències: quan entri en joc algun dels estats excepcionals (alarma, excepció i setge); quan el caràcter supraterritorial de l'emergència requereixi la coordinació de recursos humans i materials diferents dels d'una comunitat autònoma, i quan l'envergadura de l'emergència requereixi una direcció de caràcter estatal (STC 133/1990, de 19 de juliol, FJ 5).

L'article 132.1 EAC atribueix a la Generalitat la competència exclusiva sobre protecció civil amb el límit del respecte a allò que estableixi l'Estat en l'exercici de les seves competències en matèria de seguretat pública. Pel que fa a la competència de l'Estat com a límit de la competència autonòmica, «dependrà de la naturaleza de la situación de emergencia, y de los recursos y servicios a movilizar» (STC 133/1990, 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, 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.

La forma estructural de 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. El Pla estatal aprovat pel Reial decret 1070/2012 s'integra en aquesta estructura articulada de planificació i constitueix l'exercici de la competència de coordinació de l'Estat sobre protecció civil.

Més enllà de la competència sobre coordinació, la matèria de protecció civil és particularment escaient per fer efectiu el principi constitucional de col·laboració, atès l'important valor dels béns jurídics que les administracions implicades han de preservar i protegir, però presenta determinades característiques que no faciliten, en el desenvolupament d'una crisi, la fixació de mecanismes formals de col·laboració. 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, de 22 de novembre, FJ 3.1).

El principi constitucional de col·laboració actua de manera 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 siguin necessaris perquè les parts exerceixin correctament les seves competències, encara que no figurin expressament en el Pla estatal. L'absència de determinada tècnica de col·laboració pot representar una vulneració competencial quan impliqui la impossibilitat que la Generalitat exerceixi la seva pròpia competència (STC 68/1996, de 18 d'abril, FJ 10). Si no ho implica, l'establiment de relacions de cooperació es regeix pel principi de voluntarietat.

El punt 1.4, tercer paràgraf, del Pla estatal, 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.

Els punts 2.1 (que preveu les finalitats dels sistemes d'informació sobre risc químic), 2.3 (que estableix el sistema d'informació toxicològica) i 5.2 (que regula determinades actuacions en fases anteriors a la declaració de l'interès nacional de l'emergència) són funcions instrumentals relacionades amb l'exercici de la competència estatal que no vulneren les competències de la Generalitat. 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.

El punt 4.4.1 (que regula la direcció del Pla estatal, que s'atribueix al delegat del Govern) no pot comportar el trencament de la línia de comandament dels cossos de seguretat i d'emergències propis de la Generalitat, el manteniment de la qual és consubstancial al funcionament d'un institut armat, de naturalesa civil i jerarquitzat, com és el cos de Mossos d'Esquadra, el comandament suprem del qual correspon al Govern de la Generalitat (art. 164.2 EAC). D'altra banda, la competència de coordinació estatal no es pot configurar com a control jeràrquic o quasi jeràrquic incompatible amb l'autonomia de les entitats coordinades (STC 40/1998, de 19 de febrer, FJ 53). Interpretat sistemàticament, el punt esmentat no interfereix en les competències de la Generalitat respecte dels serveis de seguretat i d'emergències propis.

El punt 4.6.2 (que regula els llocs avançats de comandament) no vulnera les competències de la Generalitat perquè 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 o parcel·lació en barris o municipis de la zona afectada per l'emergència.

Finalment, el punt 5.6.2 (que fixa les regles de repartiment de despeses ocasionades per la prestació d'ajuda per part d'altres administracions) forma part de la competència estatal de coordinació normativa en matèria de protecció civil.

Barcelona, 22 de novembre de 2012