



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 10/2011, de 22 de novembre,  
sobre el Pla estatal de protecció civil davant el risc d'inundacions**

---

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Eliseo Aja, dels consellers Pere Jover Presa i Julio Añoveros Trias de Bes, 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 Pla estatal de protecció civil davant el risc d'inundacions, aprovat per Acord del Consell de Ministres de 29 de juliol de 2011 i publicat per Resolució de 2 d'agost de 2011 de la Subsecretaria del Ministeri de l'Interior (BOE núm. 210, d'1 de setembre de 2011).

## ANTECEDENTS

1. El dia 9 de novembre de 2011 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. 1782) un escrit de 8 de novembre de 2011, de la vicepresidenta del Govern, pel qual, en compliment d'allò que preveuen els articles 16.2.b, 31.2 i concordants de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 8 de novembre de 2011, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a l'ordre de distribució competencial del Pla estatal de protecció civil davant el risc d'inundacions, aprovat per Acord del Consell de Ministres de 29 de juliol de 2011 i publicat per Resolució de 2 d'agost de 2011 de la Subsecretaria del Ministeri de l'Interior.

Amb anterioritat, el Govern de la Generalitat, en data 25 d'octubre de 2011, va formular el requeriment previ d'incompetència al Govern de l'Estat contra l'esmentat Pla estatal. El text del requeriment s'adjunta com a annex a la sol·licitud de dictamen a aquest Consell. No ens consta que aquest requeriment hagi obtingut resposta fins a la data d'emissió del Dictamen.

El sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen atès el seu caràcter preceptiu per al cas que s'acordés interposar el conflicte positiu de competència.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 10 de novembre de 2011, després d'examinar i debatre la legitimació i el contingut de la sol·licitud de dictamen, la va admetre a tràmit, segons allò que preveuen els articles 24, 25.1 i 31.2 de la seva Llei. A continuació, el Consell es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i va designar ponent el conseller secretari Jaume Vernet Llobet.

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 la matèria sotmesa a dictamen.

4. 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 22 de novembre de 2011.

## **FONAMENTS JURÍDICS**

### ***Primer. L'objecte del Dictamen***

1. Com s'ha indicat en els antecedents, el Govern de la Generalitat ha sol·licitat dictamen al Consell en relació amb el Pla estatal de protecció civil davant el risc d'inundacions, aprovat per Acord del Consell de Ministres de 29 de juliol de 2011 i publicat per Resolució de 2 d'agost de 2011 de la Subsecretaria del Ministeri de l'Interior (en endavant, Pla estatal).

Es tracta d'un tipus de dictamen previst en els articles 16.2.b, 31.2 i concordants de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE), que s'emet amb caràcter previ al plantejament, pel Govern de la Generalitat, d'un conflicte de competència davant el Tribunal Constitucional.

2. 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. Seguidament descriurem el contingut dels preceptes objecte de la sol·licitud del Govern que susciten els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat per entendre que vulnera la distribució de competències, per passar després a exposar els motius que els fonamenten. Finalment, avançarem l'estructura que adoptarà el Dictamen a fi de donar adequada resposta a les qüestions que ens planteja la petició del Govern.

3. El Pla estatal es publica com a annex a l'Acord de Govern i, segons el seu punt 1.3, té com a objectiu establir l'organització i els procediments d'actuació dels serveis de l'Estat i, si escau, d'altres entitats públiques i privades que siguin necessaris per assegurar una resposta eficaç davant els diferents tipus d'inundacions que puguin afectar l'Estat espanyol, i que s'enumeren en el punt 1.1.

A partir d'aquesta premissa, el Pla estatal defineix una sèrie de fases (preemergència, emergència i normalització) i de situacions dins la fase d'emergència (situacions 0, 1, 2 i 3). Als efectes del Dictamen, interessa destacar que la fase d'emergència s'inicia quan de l'anàlisi dels paràmetres meteorològics i hidrològics es conclouï que la inundació és imminent o es disposi d'informacions relatives al fet que ja ha començat. La situació 3, dins de la fase d'emergència, correspon a les emergències que, havent-se considerat que està en joc «l'interès nacional», siguin declarades com a tals pel ministre de l'Interior (punt 4.B). A continuació, es preveu l'entramat organitzatiu (punt 5) i els procediments d'actuació (punt 6) per donar resposta eficaç a les emergències, i es finalitza amb el manteniment i la implantació del Pla (punt 7). Als punts del Pla segueixen cinc annexos, que tracten, respectivament, dels criteris per a l'elaboració dels protocols d'alerta hidrològica (annex I), dels plans de coordinació i suport (annex II), de la base nacional de dades sobre inundacions històriques (annex III), de les telecomunicacions i els sistemes d'informació (annex IV), i un últim d'abreviatures (annex V).

Quant a l'organització, cal destacar la previsió sobre el Consell de Direcció del Pla estatal (com a òrgan de suport i assessorament al ministre de l'Interior, punt 5.1); el Comitè Estatal de Coordinació —CECO— (com a òrgan de participació de l'Administració de l'Estat en les funcions de preparació, implantació, actualització i aplicació del Pla estatal, punt 5.3); el Centre de Coordinació Operativa Integrat de Comunitat Autònoma —CECOPI—, on s'inclou el Comitè de Direcció, amb la funció de dirigir el Pla de la comunitat autònoma corresponent (punt 5.4). D'altra banda, cal fer notar també, en cas de declarar-se una emergència d'«interès nacional», la constitució d'un comandament operatiu integrat a cada comunitat autònoma que es compon dels comandaments dels diferents grups d'acció i del qual depenen els centres de recepció d'ajuts, els llocs de comandament avançats i els centres d'atenció als ciutadans (punts 5.5 i 5.6).

Pel que fa als procediments d'actuació, el Pla detalla les actuacions d'acord amb el desenvolupament de les fases i situacions esmentades i estableix els criteris de convocatòria dels òrgans de direcció i coordinació (punt 6.3), així com la mobilització dels mitjans i recursos estatals (punt 6.5.1), de les altres administracions (punt 6.5.2) i fins i tot la sol·licitud d'ajut de mitjans i recursos internacionals (punt 6.5.3).

El Pla estatal objecte de dictamen troba el seu fonament remot en la Llei 2/1985, de 21 de gener, de protecció civil (en endavant, Llei 2/1985), norma que fou objecte de la Sentència del Tribunal Constitucional 133/1990, de 19 de juliol. La Llei ja preveia en l'article 8 l'aprovació per part del Govern d'una norma bàsica que contingués les directrius essencials per a l'elaboració, entre d'altres, dels plans especials per tipus d'emergència. Aquesta Norma bàsica de protecció civil va ser aprovada pel Reial decret 407/1992, de 24 d'abril (en endavant, Norma bàsica), que preveia al seu torn l'aprovació d'una directriu bàsica per als plans especials, entre aquests, els de riscos

d'inundació (punt 6), i que es va aprovar per Acord del Consell de Ministres, publicat per Resolució de 31 de gener de 1995, de la Secretaria d'Estat d'Interior (en endavant, Directriu bàsica). La Directriu bàsica té com a objectiu establir els requisits mínims que han de complir els corresponents plans especials de protecció civil quant als fonaments, l'estructura, l'organització i els criteris operatius i de resposta per tal de ser homologats i implantats en el seu corresponent àmbit territorial amb la finalitat de preveure un disseny o model estatal mínim que faci possible, si escau, una coordinació i actuació dels diferents serveis i administracions implicades. El Pla estatal, objecte de dictamen, segueix, en conseqüència, les pautes establertes al punt 3.3 de la Directriu bàsica. L'esmentada Directriu i la Norma bàsica es troben vigents i no han estat objecte d'impugnació.

Per la seva banda, Catalunya compta amb una regulació pròpia sobre protecció civil continguda en la Llei 4/1997, de 20 de maig, de protecció civil de Catalunya (en endavant, Llei 4/1997), i disposa d'una sèrie d'òrgans, tant de consulta i homologació (Comissió de Protecció Civil de Catalunya) com de coordinació (Centre de Coordinació Operativa de Catalunya). En l'àmbit de la planificació territorial de protecció civil, cal esmentar el Decret 161/1995, de 16 de maig, pel qual s'aprova el Pla de protecció civil de Catalunya (PROCICAT) i, pel que fa a la matèria concreta del risc d'inundacions, per l'Acord GOV/82/2006, de 22 d'agost, es va aprovar el Pla especial d'emergències per inundacions de Catalunya (INUNCAT), que amb les successives actualitzacions es troba a hores d'ara vigent i que té per objecte fer front a les emergències per inundacions, dins de l'àmbit territorial de Catalunya, establint els sistemes d'avisos, l'organització i els procediments d'actuació dels serveis de la Generalitat de Catalunya, de les altres administracions públiques i de les entitats privades.

Finalment, no es pot menystenir, en la matèria que ens ocupa, l'acció de la Unió Europea i els seus instruments normatius. La Comissió de les

Comunitats Europees, fent-se ressò de les més de cent inundacions greus que va patir Europa en el període de 1998 a 2000, va presentar al Consell de Medi Ambient de juliol de 2004 una proposta d'actuació per a la protecció de les inundacions a escala europea, tendent a la gestió concertada en matèria de riscos d'inundacions, la finalitat de la qual era millorar la protecció contra aquests tipus de catàstrofes. Aquesta comunicació, amb l'informe positiu del Comitè Econòmic i Social, va desembocar en la Directiva 2007/60/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre de 2007, amb l'objectiu d'establir «un marc per a l'avaluació i gestió dels riscos d'inundació» (art. 1) i que ha estat transposada a l'Estat espanyol pel Reial decret 903/2010, de 9 de juliol, d'avaluació i gestió dels riscos d'inundació.

4. Una vegada s'ha exposat de manera breu el contingut general del Pla estatal i el context normatiu en què se situa, cal descriure ara el contingut dels punts de l'esmentat Pla sobre els quals se'ns sol·licita el Dictamen.

Cal fer notar, abans de res, que el Govern de la Generalitat no explicita en la seva sol·licitud els punts del Pla estatal que li susciten dubtes, sinó que fa una remissió expressa a les «determinacions del Pla [...] en els termes i amb l'abast en què han estat objecte de l'adjunt requeriment d'incompetència», per la qual cosa en aquest Dictamen ens pronunciarem sobre els punts del Pla que han estat esmentats expressament en el requeriment presentat pel Govern i que són els següents:

– Punt 1.3, paràgraf cinquè, *b* (1.3.§5.*b*) i paràgraf sisè (1.3.§6), relatius a l'objectiu i les funcions bàsiques del Pla. El primer preveu l'establiment d'una estructura organitzativa, que permeti dirigir i coordinar el conjunt de les administracions públiques en situacions d'emergències per inundacions declarades «d'interès nacional», i els procediments de mobilització dels recursos i els serveis que siguin necessaris. El segon atribueix la direcció al

ministre de l'Interior i el Pla estatal organitza i coordina tots els mitjans i recursos que intervenen en l'emergència esmentada.

– Punt 1.5, relatiu als òrgans administratius que concerneix el Pla, entre els quals s'inclouen els de l'Administració general de l'Estat i, en cas d'emergència «d'interès nacional», els serveis i les entitats dependents d'altres administracions públiques.

– Punt 4. B, últim incís (4.B, Situació 3), que defineix com a emergència en situació 3 aquella que sigui declarada com a tal pel ministre de l'Interior, perquè es considera que està en joc l'interès nacional.

– Punt 5, primer paràgraf (5.§1) i 5.1, relatius a l'organització, i en què s'atribueix al ministre de l'Interior les funcions establertes a l'article 16 de la Llei 2/1985 i, en particular, la declaració «d'interès nacional» (tot i que no és explícita en l'esmentat precepte) i la superior direcció de les actuacions d'emergència, i es preveu el Consell de Direcció del Pla estatal, amb les funcions de suport i assessorament al ministre de l'Interior, la composició i les funcions del qual es detallen en els punts 5.1.1 i .2, respectivament.

– Punt 5.2, referit a la Direcció Operativa del Pla estatal, que, en les emergències declarades «d'interès nacional», s'atribueix a la persona que ocupa el càrrec de general en cap de la Unitat Militar d'Emergències (UME), les funcions del qual es concreten a establir les ordres d'operacions en les emergències en situació 3 assignant les missions a realitzar, així com l'actuació de tots els serveis d'intervenció disponibles en l'àmbit territorial de les comunitats autònomes afectades.

– Punt 5.3.2, epígraf quart (5.3.2.§§4), que fixa com a funció del CECO la de validar el rigor tecnicocientífic i valorar l'oportunitat de difondre informació sobre predicció i seguiment d'inundacions.

– Punt 5.4, primer paràgraf (5.4.§1), referent, entre d'altres, a la constitució del CECOPI a instàncies del delegat del Govern, en casos d'emergències declarades «d'interès nacional».

– Punt 5.4.1 i .2, relatius, respectivament, al Comitè de Direcció del Pla de comunitat autònoma i als grups d'acció. El punt 5.4.1 preveu, en el cas de la constitució del CECOPI, que la direcció del Pla de la comunitat autònoma l'exerceixi un comitè de direcció i que la funció de direcció del Pla recaigui sobre el delegat del Govern o la persona designada pel ministre de l'Interior, en cas d'emergència en situació 3. A continuació, recull les funcions que exerceix l'esmentat Comitè de Direcció. El punt 5.4.2 es refereix als grups d'acció que pot utilitzar el Comitè de Direcció, que seran els de la comunitat autònoma, tot i que si no n'hi ha o a criteri seu pot establir aquells que siguin necessaris per al desenvolupament eficaç de les operacions d'emergència i que es troben especificats a continuació.

– Punt 6.3, referent a la convocatòria dels òrgans de direcció i coordinació. En aquest punt s'estableix expressament la convocatòria del CECO davant de qualsevol informació sobre danys o víctimes i la possibilitat que el ministre de l'Interior convoqui el Consell de Direcció del Pla estatal si hi ha informacions que puguin aconsellar la declaració d'emergència «d'interès nacional». Així mateix, es preveu que el delegat del Govern a la comunitat autònoma afectada sol·liciti de l'òrgan competent de la comunitat autònoma la constitució del corresponent CECOPI.

– Punt 6.4, que tracta la declaració d'emergència «d'interès nacional» per part del ministre de l'Interior a iniciativa pròpia, o bé dels òrgans competents de les comunitats autònomes afectades o dels delegats del Govern d'aquestes, quan l'emergència reuneixi o pugui reunir les característiques de catàstrofe o calamitat pública pel nombre de víctimes i danys ocasionats, i

que estableix la immediata comunicació d'aquesta declaració, entre d'altres, als òrgans competents de les comunitats autònomes afectades.

– Punt 6.5.1.1, que estableix les normes de mobilització de mitjans i recursos de l'Administració de l'Estat, i, en concret, preveu que, en cas d'emergència en situació 3, els mitjans i recursos ubicats en una comunitat autònoma afectada seran mobilitzats pel Comitè de Direcció del CECOPI a sol·licitud de la Direcció Operativa del Pla estatal.

– Punt 6.5.2, que es refereix a la mobilització de mitjans pertanyents a altres administracions, i concreta les condicions generals de la mobilització i també determina l'òrgan que efectua la sol·licitud.

– Punt 6.5.3, que articula la mobilització de mitjans i recursos internacionals, i estableix l'òrgan que origina la sol·licitud d'ajut internacional, que, en cas d'emergència «d'interès nacional», és la Direcció Operativa del Pla estatal.

– Punt 6.8, que es dedica al replegament de mitjans i a la declaració de la fi de l'emergència «d'interès nacional», i estableix que el replegament l'efectuarà l'òrgan que hagués ordenat la seva mobilització i que la declaració de la fi de l'emergència esmentada correspondrà al ministre de l'Interior.

– Annex IV. Aquest annex es dedica a la regulació de les telecomunicacions i els sistemes d'informació. En concret, preveu les telecomunicacions per a la direcció i la coordinació de les operacions d'emergència; les telecomunicacions per a la gestió del CECO; la Xarxa Ràdio d'Emergència i la Xarxa Nacional d'Emergències, com un conjunt de capacitats que facilitin una coordinació eficaç entre els elements civils i militars que participin en operacions de gestió de crisi i de suport a autoritats civils.

5. En relació amb els punts del Pla esmentat, els motius que el Govern al·lega en la seva sol·licitud de dictamen rauen en el fet que el Pla estatal «no respecta suficientment l'exercici de les competències que corresponen a la Generalitat de Catalunya d'acord amb el que preveuen els articles 132 i 164 de l'Estatut, relatius a les emergències i protecció civil i a la seguretat pública, respectivament». Concretament, indica que l'article 132 EAC atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en la matèria i, a més, en el cas de les emergències i la protecció civil d'abast superior a Catalunya, la Generalitat ha de promoure mecanismes de col·laboració amb altres comunitats autònomes i amb l'Estat. També, d'acord amb les previsions de l'article 164 EAC, sosté que pertoca a la Generalitat la planificació del sistema de seguretat pública a Catalunya, la coordinació de l'actuació de les policies locals i les competències en relació amb el cos de Mossos d'Esquadra.

En aquest sentit, el Govern posa de manifest en la petició que, malgrat que en el Pla no s'invoca el títol competencial que empara l'actuació estatal, «es pot deduir amb sensible naturalitat, que l'Estat està exercint la competència que li atribueix l'art. 149.1.29 CE relatiu a la matèria de seguretat pública», tot i que «es pot objectar a l'actuació estatal en aquest cas que desconeix les disposicions estatutàries [...] a favor de la Generalitat de Catalunya». Així, en aprovar-se el Pla estatal, «no s'ha 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 es disposa la seva implementació de manera unívoca en tot el territori».

En concret, en el requeriment es destaca que, tot i que la decisió final sobre la declaració «d'interès nacional» correspongui al ministre, la seva adopció no es pot efectuar al marge dels òrgans autonòmics competents en la matèria i, en aquest sentit, es preveuen els mecanismes de col·laboració de l'article 132.2 EAC. Igualment, el Govern sosté que la Generalitat de

Catalunya ja ha establert la pròpia planificació i operativitat dels serveis de protecció civil, i compta amb el cos de la policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra i el cos de Bombers de la Generalitat, que són cossos jerarquitcats i, d'acord amb la normativa vigent, tenen com a òrgan superior el conseller de la Generalitat competent en la matèria, per la qual cosa entén que no es pot assignar la direcció màxima i el comandament d'aquests cossos a una altra figura que no sigui el conseller d'Interior. I insisteix en el fet que l'adequat respecte a la tasca realitzada des de l'exercici competencial autonòmic en matèria de protecció civil desaconsella la imposició d'uns operatius absolutament idèntics en tot el territori estatal, i, per contra, afavoreix que, en ocasions, es procedeixi a l'oportuna adaptació dels criteris generals a cada àmbit autonòmic a fi d'integrar i coordinar la tasca ja realitzada.

La sol·licitud conclou la seva fonamentació indicant que «el Pla vulnera aquestes competències de la Generalitat en no contemplar fórmules de col·laboració específiques, especialment pel que fa a la declaració de forma unilateral per l'Estat de l'interès nacional de l'emergència i la subjecció automàtica i immediata de les CCAA a aquesta declaració». I afegeix que es vulneren també les competències de la Generalitat «perquè [el Pla estatal] determina el desplaçament de les autoritats autonòmiques de la Direcció del pla de Comunitat Autònoma, que s'assigna al Delegat del Govern, i de la Direcció operativa, que s'assigna a la Unitat Militar d'Emergències, així com per l'assumpció per òrgans estatals de les diverses funcions de gestió i coordinació operativa que en el text del requeriment es concreten».

6. Per tal de donar una resposta adequada als dubtes plantejats en la sol·licitud de dictamen, en el fonament jurídic següent analitzarem, d'una banda, la distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat en matèria de protecció civil i, en particular, la declaració d'emergència «d'interès nacional». Finalment, en el fonament jurídic tercer, ens pronunciarem sobre

els punts del Pla estatal sol·licitats pel Govern relatius a la declaració d'emergència esmentada, en concret sobre el seu caràcter unilateral i sobre l'hipotètic desplaçament de les autoritats autonòmiques que intervenen ordinàriament en el Pla de la comunitat autònoma en la direcció, la coordinació i el comandament operatiu, i la possible manca de col·laboració en aquests àmbits.

***Segon. Distribució de competències en matèria de protecció civil en supòsits d'inundacions***

1. La Llei catalana 4/1997, en consonància amb el que en el seu moment va establir la Llei estatal 2/1985 (art. 1), determina que la protecció civil «comprèn les accions destinades a protegir les persones, els béns i el medi ambient davant situacions de greu risc col·lectiu, de catàstrofes i de calamitats públiques» (art. 1.1). Aquesta acció pública té com a finalitats bàsiques, entre d'altres, la previsió i la prevenció dels riscos, la planificació de les respostes i la intervenció per anul·lar les causes i pal·liar, corregir i minimitzar els efectes de les catàstrofes i calamitats públiques (art. 3 Llei 4/1997). En l'estructura organitzativa de la protecció civil, hi participen diverses administracions públiques i el seu funcionament es preveu mitjançant plans, els quals serviran per ordenar les actuacions dels poders públics necessàries per respondre i afrontar la situació de risc greu per a les persones i per als béns (art. 8 i 9 Llei 2/1985), de manera que constitueixen l'eina principal de l'acció pública en aquesta matèria (apt. V, preàmbul Llei 4/1997).

En el Dictamen 5/2011, de 28 d'abril, en ocasió del Pla de socors binacional del túnel del Pertús de la línia d'alta velocitat Perpinyà-Figueres, hem tingut l'oportunitat de pronunciar-nos sobre la distribució de competències en aquesta matèria. Concretament, en el fonament jurídic tercer de l'esmentat

Dictamen, hem analitzat l'abast de l'article 132 EAC i dels corresponents títols estatals d'acord amb la jurisprudència constitucional i la doctrina del Consell Consultiu.

L'article 132.1 EAC explicita, a diferència de l'Estatut de 1979, la competència «exclusiva» en protecció civil, 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». Aquesta competència s'atribueix, doncs, amb caràcter exclusiu a la Generalitat, tot «respectant el que estableixi l'Estat en l'exercici de les seves competències en matèria de seguretat pública». L'esmentada clàusula estatutària al·ludeix tàcitament a l'article 149.1.29 CE, que confereix a l'Estat competències en matèria de seguretat pública, la qual actua com a límit a l'exercici de la competència autonòmica de protecció de persones i béns en la prevenció i la gestió ordinària d'emergències. Així, malgrat l'absència inicial de la competència de protecció civil al bloc de la constitucionalitat, la jurisprudència constitucional l'ha considerada com una «submatèria» de la seguretat pública i, des del començament, ha reconegut l'existència de la competència de les comunitats autònomes en aquest àmbit (STC 123/1984, de 18 de desembre, FJ 4, i 133/1990, de 19 de juliol, FJ 6).

En aquest context, segons la doctrina jurisprudencial, la competència autonòmica resta limitada per la competència estatal: quan entren en joc les previsions excepcionals dels estats d'alarma, excepció i setge; quan el caràcter supraterritorial de l'emergència exigeixi una coordinació de recursos personals i materials, i quan l'emergència sigui «de tal envergadura que requiera una direcció de carácter nacional» (STC 123/1984, esmentada, FJ 4). D'aquesta manera, «la competencia en materia de protección civil dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia y de los recursos y servicios a movilizar». Per tant, aquesta competència autonòmica té el seu límit «en la política de seguridad pública que la Constitución reserva a la

competencia estatal en su artículo 149.1.29, en cuanto tal seguridad pública presenta una dimensión nacional por la importancia de la emergencia o por la necesidad de coordinación» (STC 133/1990, de 19 de juliol, FJ 6), cosa que no obvia les tasques ordinàries que desplegarà la policia autonòmica en matèria de seguretat i, en particular, en l'àmbit de la protecció civil (art. 164 EAC).

Com hem dit, la Llei 2/1985 fa referència a les situacions de greu risc, catàstrofe o calamitat pública «d'especial gravetat» (art. 13), en què el ministre de l'Interior té la capacitat de mobilitzar els serveis i els mitjans necessaris, entre els quals hi ha les forces i els cossos de seguretat i la demanda de col·laboració de les forces armades (art. 16.f), tot posant l'accent implícitament en el caràcter no autonòmic dels efectius utilitzats i en l'excepcionalitat de la situació.

Recollint la literalitat de la jurisprudència constitucional esmentada, el Govern de l'Estat va aprovar la Norma bàsica, segons la qual hi ha tres grans casos d'emergències en què està present «l'interès nacional»: a) aquells en què són aplicables els estats excepcionals de l'article 116 CE; b) els que afecten diverses comunitats autònomes, i c) els que «por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran una dirección nacional de las Administraciones Publicas implicadas» (art. 1.2).

D'altra banda, la legislació catalana també reconeix que la Generalitat assumeix els diferents vessants de la protecció civil a tot el territori de Catalunya i per a totes les situacions d'emergència: «[...] 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 Llei 4/1997).

Finalment, en el precitat Dictamen 5/2011, en relació amb l'article 132.2 EAC, hem declarat que l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 no recull

explícitament la menció «d'interès nacional», però entenem que aquest concepte es troba inclòs en l'expressió estatutària d'«abast superior a Catalunya», que no solament comprèn l'àmbit territorial superior (FJ 3). Així, l'omissió del terme *territorial* a l'article 132.2 EAC «permet acollir tant el territori com la transcendència o la dimensió de l'emergència» (FJ 3). Amb relació al Pla estatal que dictaminem, quan l'emergència es produeixi a Catalunya, l'asseveració anterior pot aplicar-se als supòsits en què la importància de l'emergència sigui molt considerable, però especialment quan sigui de tal envergadura que transcendeixi la capacitat de resposta suficient de la Generalitat i calgui una intervenció que vagi molt més enllà dels recursos propis.

En aquest darrer supòsit d'emergència extrema, de caràcter imprevisible i excepcional, a la competència específica sobre protecció civil de la Generalitat s'hi sobreposarà la competència estatal més àmplia en seguretat pública, perquè la gravetat de l'emergència transcendeix l'àmbit autonòmic. Quant a això, ja en el Dictamen del Consell Consultiu núm. 270, de 28 de setembre de 2005 (F III.3.B), s'afirmava que, pel que fa a la distribució competencial en matèria de protecció civil, «el factor determinant que justifica la intervenció de l'Estat o de les comunitats autònomes [...] [és] la naturalesa substancial del risc objecte d'aquesta intervenció i la seva possible afectació a l'interès nacional», circumstància aquesta darrera que justifica «la funció directiva de l'Estat».

Per tant, caldrà analitzar el procediment i les circumstàncies que justifiquen la declaració d'una emergència com «d'interès nacional», ja que constitueix un límit per a la competència de la Generalitat en tant que, en aquest supòsit, opera la competència estatal en matèria de seguretat pública (art. 149.1.29 CE).

2. La conceptualització jurídica del risc d'inundacions la trobem, fonamentalment, a l'article 2 de la Directiva 2007/60/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre de 2007, relativa a l'avaluació i la gestió dels riscos d'inundació (en endavant, Directiva europea d'inundacions), transposada pel Reial decret 903/2010, de 9 de juliol, d'avaluació i gestió de riscos d'inundació (art. 3). Així, *risc d'inundació* és la «combinación de la probabilidad de que se produzca una inundación y de las posibles consecuencias negativas para la salud humana, el medio ambiente, el patrimonio cultural y la actividad económica, asociadas a una inundación» (aquesta definició és semblant a la que preveu la Directriu bàsica estatal al punt 1.3).

Les inundacions es poden distingir en funció dels riscos que poden ocasionar. D'aquesta manera, segons el Pla estatal, que ho tracta amb menys detall que el considerant 1r de la Directiva europea d'inundacions, es consideraran totes aquelles que «representen un riesgo para la población y sus bienes, produzcan daños en infraestructuras básicas o interrumpen servicios esenciales para la comunidad» (punt 1.1 del Pla estatal).

Davant l'eventualitat de les inundacions es proposen una sèrie de mesures, que competeixen a diverses administracions i que es disposen cronològicament. Així, hi ha accions preventives, accions que cal dur a terme en el moment que les inundacions es produeixen i accions de reparació postinundacions. D'aquesta forma, d'una banda, s'han estudiat i aplicat polítiques de prevenció i, de l'altra, s'han avaluat mesures d'ajut i de compensació un cop vistos els danys soferts, a més de planificar l'activació i l'organització de la intervenció directa. En aquestes darreres centrarem la nostra atenció en tant que la sol·licitud de dictamen fa referència al Pla estatal, el qual es dedica a la protecció en casos de risc d'inundacions, quan aquestes s'estan produint o es preveu que es produeixin immediatament.

Un cop efectuades les consideracions anteriors, entenem que es poden establir els trets característics de la definició dels diferents graus d'emergències. Entre aquests cal destacar dos elements bàsics que interaccionen en la declaració oficial d'una emergència. El primer qualifica la gravetat de la situació, el segon la capacitat de fer-hi front. Una mateixa situació serà més complexa organitzativament en funció de les administracions i els serveis que hi intervinguin i aquesta cooperació aliena pot tenir efectes competencials quan sigui necessària i de gran abast. En aquest sentit, la intervenció «general», en què actuen recursos forans de la comunitat autònoma, té relació directa amb l'increment d'incidentalitat i serà causa d'una intervenció «d'abast superior» a la comunitat autònoma i, per tant, de la limitació de l'àmbit competencial d'aquesta. Tot això, en contraposició amb l'ajut que presten efectius externs amb caràcter puntual o complementari.

D'aquesta manera, hi haurà decisions estrictament locals i altres d'autonòmiques, supraautonòmiques i, finalment, estatals. En conseqüència, és clar que hi ha una vinculació entre la gravetat de la situació i les administracions concernides per intervenir a resoldre-la, cosa que també té relació amb l'optimització i eficàcia dels recursos públics davant d'adversitats diferents, tot tenint en compte la proximitat de l'administració que ha d'actuar i la possibilitat d'assolir els objectius de retorn a la normalitat. Per això, el considerant 24è de la Directiva europea d'inundacions i el preàmbul de la Norma bàsica de protecció civil mencionen el principi de subsidiarietat.

Aquest principi consisteix, en síntesi, en el criteri segons el qual, si una determinada competència pot ser exercida per diferents poders, correspon prendre la decisió a l'ens o l'organització més propers al ciutadà, mentre la pugui desplegar amb més eficàcia i eficiència que un altre. De la mateixa manera, per contra, quan una administració no tingui mitjans suficients per

fer front a una situació específica, es requerirà subsidiàriament que una altra d'àmbit superior hi intervingui.

Així, quan es detecti una situació d'emergència, correspondrà en primer lloc a l'autoritat municipal l'adopció de les mesures necessàries i adequades per afrontar-la. Si la naturalesa o l'abast del risc superen els mitjans i recursos locals que es poden mobilitzar, s'activarà el pla autonòmic (art. 29.1 Llei 4/1997); si, a causa de la seva magnitud, poden resultar insuficients els mitjans i recursos autonòmics, entrarà en acció el Pla estatal. Així, segons aquest darrer: «[e]n el caso de emergencias que se puedan resolver mediante los medios y recursos gestionados por los planes de comunidades autónomas, el Plan Estatal juega un papel complementario a dichos planes» (punt 1.3.§6 del Pla estatal). Només quan la comunitat autònoma no disposi de recursos personals i materials suficients, en una situació d'emergència greu i excepcional, pertocarà que intervingui l'Estat amb els seus serveis específics per resoldre la situació d'emergència i assumir la direcció i la coordinació de les tasques necessàries que s'efectuïn (punt 1.3.§6, esmentat). D'aquesta manera, l'actuació imprescindible, de caràcter general, de forces estatals per aconseguir els objectius de pal·liació del risc i per evitar mals majors, és la raó que fonamenta l'hipotètic desplaçament de la direcció autonòmica de les actuacions de protecció civil en la resolució de l'emergència.

3. En la disposició que dictaminem, l'Estat declara unilateralment que es tracta d'una emergència «d'interès nacional» i això comporta que aquest assumeixi temporalment, mentre no es declari la fi de l'emergència, i de manera parcial, algunes de les facultats que, en matèria de protecció civil, exerceix ordinàriament la comunitat autònoma. En conseqüència, seguidament estudiarem la significació que té l'expressió «interès nacional» amb relació a les emergències.

La declaració «d'emergència d'interès nacional» es produeix en el darrer estadi de la fase d'emergència. Per això, la Norma bàsica, ja esmentada abans, diu que són emergències en què està present «l'interès nacional»: «[...] c) les que per les seves dimensions efectives o previsibles requereixen una direcció nacional de les administracions públiques implicades» (punt 1.2 de la Norma bàsica).

Aquesta declaració correspon al ministre competent en matèria d'interior, d'acord amb la Norma bàsica (punt 9.1) i la Directriu bàsica (punt 2.5.B, situació 3), que estan reproduïdes en el Pla estatal que ara es dictamina. Concretament, en els punts 4.B, Situació 3; 5.§1 i 6.4.§1 del Pla estatal, d'acord amb el qual el ministre pot actuar per iniciativa pròpia o a instància de la comunitat autònoma afectada o del delegat del govern d'aquesta (en el mateix sentit, punt 9.2 de la Norma bàsica). Així mateix, li correspon també la declaració de la fi de l'emergència, que es preveu al punt 6.8.§2 del Pla estatal.

La declaració té diversos condicionants. Un de caràcter procedimental que consisteix a haver entrat en la «situació» darrera de la «fase d'emergència», això és, en la «situació 3» (punt 4.B del Pla estatal, en què s'actua segons el que estableix el punt 6.1.2 per a la situació 3), que coincideix amb la part final o extremadament més greu de la fase d'emergència 2 de l'INUNCAT, que s'activa en un conjunt de situacions que puguin produir danys molt importants (INUNCAT, 4.3.2.2). L'altre condicionant és el relatiu a la gravetat de les inundacions, que es posa en relleu per l'existència d'informacions que aconsellen la declaració estatal esmentada (punt 6.3.§2 del Pla estatal).

Així, els principals paràmetres que permeten declarar «l'emergència d'interès nacional» són la dimensió o l'envergadura de la inundació pel nombre de víctimes i danys ocasionats (punt 6.4.§1 del Pla estatal) i la necessitat de superar l'àmbit autonòmic de resposta, atesa la insuficiència de mitjans i

recursos del pla autonòmic per donar una resposta adequada (punt 1.3.§6 del Pla estatal, *a contrario*). Amb el benentès que, en última instància, aquesta decisió estatal sempre presentarà un cert grau de discrecionalitat i de conjunturalitat, o d'adaptació a la situació singular i d'excepcionalitat que s'hagi produït.

De la gradació de situacions d'emergència que estableix el marc normatiu vigent de la protecció civil en l'àmbit d'inundacions (tant la Directriu bàsica —punt 2.5.B— com el Pla estatal dictaminat —punt 4.B—), se'n desprèn que la situació 3 és la de màxima gravetat, tant pel que fa a la dimensió o envergadura, en aquest cas, de la inundació, com pel que fa als riscos que aquesta suposa per a la seguretat de les persones i els béns (punt 1.2 de la Norma bàsica i STC 123/1984, FJ 4).

La STC 133/1990 afirma que: «la competencia en materia de protección civil dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia, y de los recursos y servicios a movilizar» (FJ 6). En aquesta citació s'aprecien els dos elements als quals ens referíem abans ja que, a més del risc (o «naturalesa de la situació d'emergència»), menciona també els «recursos i serveis a mobilitzar». Per tant, per declarar l'emergència d'«interès nacional» quan estigui circumscrita al territori d'una comunitat autònoma, cal afegir a la gravetat de la situació un factor decisiu que és la necessitat de recórrer de forma àmplia a mitjans i recursos de fora del territori autonòmic per poder fer front a l'emergència. Aquests actuaran en suport de la comunitat autònoma afectada, en la mesura que s'ha superat la capacitat de resposta d'aquesta, per raó de la seva insuficiència, davant l'excepcionalitat de la situació. Per aquest motiu, caldrà valorar, a partir del supòsit concret, l'exigència de nous efectius aliens a la comunitat autònoma, cosa que dependrà, a més de l'extrema gravetat i abast de la situació, de la concreta dotació de recursos disponibles de cada comunitat autònoma, la qual és

diferent perquè també depèn del desenvolupament autonòmic respectiu i de la despesa assignada.

L'efecte de la declaració suposa la intervenció temporal de l'Estat en un conjunt de facultats inherents a la competència de protecció civil de la Generalitat de Catalunya per una mera decisió del Govern estatal, que declara l'existència d'una situació d'emergència que qualifica «d'interès nacional» davant del risc d'inundacions. En concret, en una situació extremadament greu i excepcional, la Generalitat deixa d'exercir determinades facultats inherents a la seva competència sobre protecció civil, principalment les de direcció i coordinació de les actuacions d'emergència en situació 3, a causa de la necessitat d'una intervenció significativa de mitjans externs a la comunitat afectada.

### ***Tercer. El Pla estatal d'inundacions***

1. Dit això anterior, cal que ens pronunciem sobre les qüestions plantejades a la sol·licitud de dictamen. És a dir, si cal la participació autonòmica en l'adopció de la declaració; i els efectes d'aquesta sobre la direcció i coordinació de l'emergència, com també sobre les funcions de gestió i coordinació operativa, i, finalment, si cal la participació autonòmica en el desenvolupament d'aquestes facultats.

Primerament, cal donar resposta a la petició de dictamen en què el Govern de la Generalitat ens demana si aquesta no hauria de participar en la decisió estatal, atès que la declaració de la fase d'emergència en la situació 3 té com a efecte competencial principal el desplaçament de la competència de la Generalitat.

L'article 132.1 EAC atribueix la competència de protecció civil a la Generalitat, amb els condicionants de la competència reservada a l'Estat (art. 149.1.29 CE). En aquest cas, l'Estat podrà exercir determinades facultats, com la de declarar una fase d'emergència en situació 3 o «l'interès nacional» (punt 6.4 del Pla estatal, art. 1.2 de la Norma bàsica i art. 1.2 Llei 4/1997).

L'article 132.2 EAC diu que la Generalitat «ha de promoure mecanismes de col·laboració amb altres comunitats autònomes i amb l'Estat». Literalment, es tracta d'una exigència que afecta exclusivament la Generalitat, però en un tipus d'Estat on la col·laboració entre ens n'és una característica, fins i tot quan la Constitució no ho diu expressament, les tècniques de participació i cooperació haurien de regir les decisions sobre temes que afecten les competències o els interessos.

El Tribunal Constitucional ha destacat àmpliament i des de l'inici de la seva singladura que la col·laboració entre ens és un tret essencial de l'Estat de les autonomies i ha insistit en el fet que «[c]uando la Administración general del Estado ejerce sus competencias sobre el territorio de una Comunidad Autónoma, debe ejercerlas siempre atendiendo los puntos de vista de ésta [...] y cumpliendo el deber de colaboración ínsito a la estructura misma del Estado de las Autonomías» (STC 13/1998, de 22 de gener, FJ 9).

A més, en els estats federals i compostos és freqüent recórrer a elaboracions jurisprudencials com ara el principi de lleialtat (Alemanya) o el de la mútua consideració de les competències (Àustria). D'acord amb aquesta orientació general de respecte de les competències d'altri, s'expressa l'article 3 EAC, en què s'afirma que «les relacions de la Generalitat amb l'Estat es fonamenten en el principi de la lleialtat institucional mútua».

D'aquesta manera, fins i tot en supòsits en què una decisió estatal pot comportar la restricció d'unes determinades facultats autonòmiques, s'ha

previst, a partir de l'Estatut de 2006, la participació de la Generalitat de diverses maneres. Així, l'article 140.3 EAC preveu que la qualificació d'interès general de certes infraestructures de transport situades a Catalunya requereix l'informe previ de la Generalitat; l'article 148.2 EAC disposa la mateixa previsió en matèria d'obres públiques; i l'article 133.2 EAC, en matèria d'energia, preveu la participació de la Generalitat per mitjà de l'emissió d'un informe previ. Amb referència a aquest darrer supòsit, el Consell Consultiu, en el Dictamen núm. 269, d'1 de setembre de 2005, va dir que la participació dóna l'oportunitat a la Generalitat per expressar el seu parer en un tema del seu interès o, en el supòsit que es dictaminava, fins al moment de la connexió, de la seva competència (F VII.16). En tots aquests casos establerts a l'Estatut es preveu l'emanació d'informes previs, en matèries de diferent índole, que requereixen un procés de decisió més o menys llarg.

En el supòsit de les emergències, atès el temps migrat de reacció del qual es disposa per fer front a l'emergència, la participació mitjançant informes o acords no és la més adequada, ni funcional, però seria del tot incoherent que es negui a la Generalitat la possibilitat de ser escoltada sobre la necessitat d'esmerçar nous recursos. Això és així pel fet que justament és aquesta qui està operant sobre el terreny, qui té informació de primera mà sobre la inundació i sobre els seus mitjans i recursos, i a qui correspon actuar mentre controla de forma suficient la situació de risc. Aquesta participació s'efectuarà en el marc de la immediatesa de les decisions que s'hagin de prendre per fer front a la situació d'emergència i de la manera que escaigui.

En conseqüència, resulta del tot pertinent, i coherent amb el model constitucional de l'Estat de les autonomies, la participació de la Generalitat, tot i que haurà de ser modulada en funció del fet que es tracti de situacions d'emergència amb riscos evidents sobre persones i béns. El títol V de l'Estatut preveu de manera general una pluralitat de formes de col·laboració

i, abans, en el títol IV, dins de cada competència es preveuen fórmules de participació diverses, que poden servir per a un cas com el que estem examinant.

En aquest procés de declaració, el Pla objecte de dictamen preveu convocar el Consell de Direcció del Pla estatal (punt 6.3.§2), en el qual la comunitat autònoma és present, en tant que afectada directament i de manera extremadament greu per la inundació. Tanmateix, de la lectura del precepte no sembla que aquesta convocatòria sigui preceptiva, tot i que, una vegada declarada la situació 3 d'emergència, l'esmentat Consell constitueix l'òrgan de suport i assessorament del ministre de l'Interior en la gestió d'aquesta situació (punt 5.1.§1). D'altra banda, la constant i necessària interacció entre les autoritats implicades, estatals i autonòmiques, en una situació de risc com la que es dictamina, entre d'altres, es posa de manifest en les previsions del Pla estatal respecte a la informació per part de la Generalitat dels efectius que ha mobilitzat i dels resultats que n'ha obtingut (punt 6.2.3), la possibilitat que aquesta insti la declaració (punt 6.4) i la comunicació immediata de la declaració al seu òrgan competent (punt 6.4.§2), activitats que posen en relleu la interacció constant i lleial entre l'Estat i la Generalitat en les diverses fases de l'emergència, fins i tot quan no s'ha declarat la situació 3.

A partir del principi de col·laboració propi de l'Estat autonòmic, expressió del qual és l'article 132.2 EAC, es deriva que el ministre de l'Interior ha d'escoltar preceptivament la posició de la Generalitat abans de fer la declaració esmentada, en especial de l'autoritat que sigui responsable de les operacions, ja que té sobre el terreny els seus efectius i és la destinatària de les decisions que s'adoptin. Per aquest motiu, l'Estat hauria d'actuar tenint en compte les competències de la Generalitat i ser respectuós amb el principi estatutari de lleialtat (art. 3.1 EAC), tot considerant el seu parer a l'hora d'intervenir i substituir-la en la direcció i la coordinació de l'emergència.

Tot i que seria més adient, aquesta previsió de col·laboració preceptiva no figura expressament en el Pla estatal. No obstant això, el mateix supòsit de fet contingut en el punt 6.4.§1 per a la declaració d'emergència «d'interès nacional», és a dir, que pel nombre de víctimes i danys ocasionats la Generalitat no compti amb suficients mitjans i recursos per donar resposta adequada a l'emergència (punt 1.3.§6 del Pla estatal, *a contrario*) ja permet interpretar que aquesta haurà de ser consultada ja que és la que té la constància immediata i certa de l'esmentada insuficiència.

D'acord amb la interpretació anterior, aquesta consulta podria tenir lloc, si les circumstàncies ho permeten, mitjançant la convocatòria prèvia del Consell de Direcció del Pla estatal, que compta amb la presència de la comunitat autònoma afectada, tant en la declaració ministerial d'inici com en la de fi de l'emergència (punts 5.1, 6.3.§2 i 6.8 del Pla estatal). Però també, mitjançant qualsevol altra via, ni que sigui informalment, per la mateixa naturalesa de la matèria competencial referida a la protecció civil i la lògica del sistema d'emergència que articula el Pla objecte de dictamen. Entre altres raons, perquè en la situació d'emergència, que ara s'examina, els interessos de l'Estat i la comunitat autònoma afectada són coincidents en la mesura que l'un i l'altra pretenen fer front i pal·liar els danys de la situació calamitosa i el retorn prompte a la normalitat. Aquesta coincidència la recull el Pla mateix, com hem vist, quan exigeix una interacció constant entre les autoritats implicades en la gestió de l'emergència.

En conclusió, considerem que els punts 4.B, Situació 3; 5.§1; 6.3.§2; 6.4.§1 i 6.8.§2 del Pla estatal, que fan referència a la declaració «d'interès nacional», sense preveure expressament la participació preceptiva de la comunitat autònoma afectada, interpretats tal com es fa en aquest fonament jurídic, no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut, en tant que no vulneren l'ordre constitucional i estatutari de competències.

2. Un cop declarat «l'interès nacional», ja hem indicat que la competència de la Generalitat en matèria de protecció civil (art. 132.1 EAC) deixa pas a la intervenció de l'Estat a l'empara de la seva competència sobre seguretat pública (art. 149.1.29 CE), a causa de la declaració precitada. En aquest sentit, la legislació catalana, com hem dit anteriorment, també reconeix que l'Estat assumeixi facultats relatives a la protecció civil dins del territori de Catalunya, quan la situació d'emergència és declarada «d'interès nacional» segons la legislació estatal (art. 1.2 Llei 4/1997). En el Pla objecte de dictamen aquesta intervenció de l'Estat es manifesta en els punts 1.3.§5.b, 1.3.§6, 1.5, 5.§1, 5.1, 5.2, 5.3.2.§§4, 5.4.§1, 5.4.1, 5.4.2, 6.3.§1, 6.3.§3, 6.4.§2, 6.5.1.1, 6.5.2, 6.5.3, 6.8.§1 i en l'annex IV, que preveuen fórmules de direcció, coordinació i gestió operativa per part d'òrgans estatals.

La raó de fons, que justifica la legitimitat de la declaració d'emergència «d'interès nacional», consisteix en la necessitat d'actuació d'una munió d'efectius externs a la comunitat afectada, que implica una «direcció nacional» o unitària de les administracions concernides (art. 1.2 de la Norma bàsica). I aquesta necessitat és la que la diferencia d'altres supòsits d'emergència, que poden resultar propers per la seva gravetat i que no s'ubicarien en la situació 3 de la fase d'emergència, ja que serien abordats estrictament amb les mesures previstes pel Pla autonòmic. Precisament, com vàrem dir en el Dictamen 5/2011, de 28 d'abril, i hem reiterat aquí, l'expressió estatutària d'«abast superior a Catalunya» de l'article 132.2 EAC recull aquest supòsit d'emergència que transcendeix, això és, que supera els mitjans i serveis de la protecció civil de la Generalitat.

D'altra banda, l'experiència històrica demostra l'excepcionalitat d'aquesta declaració, que no s'ha arribat a efectuar mai i que s'ha d'interpretar de forma proporcionada als mitjans i recursos que es necessiten. En aquest sentit, la declaració actua en la mesura que, d'ordinari, el Pla estatal només

complementarà els efectius autonòmics i extraordinàriament l'Estat assumirà la direcció i coordinació operativa de les actuacions d'emergència (punt 1.3.§6 del Pla estatal), cosa que s'ha de fer respectant al màxim les competències autonòmiques i d'acord amb el principi de proporcionalitat.

Per tant, les determinacions del Pla estatal mencionades anteriorment que preveuen, com a conseqüència de la declaració esmentada, l'exercici transitori per part de l'Estat de facultats com ara les de direcció o de coordinació de les actuacions d'emergència i operatives, podria trobar cobertura a l'empara de l'article 149.1.29 CE, que, com hem destacat, suposa una limitació a la competència en matèria de protecció civil de la Generalitat ex article 132.1 EAC. Tot i això, l'Estat ha de respectar les competències de la Generalitat, en particular les de gestió operativa, sense interferir en la línia de comandament dels efectius autonòmics que intervenen en l'emergència i, a més, en la mesura que són presents l'interès i la competència autonòmica esmentada, s'han de preveure mecanismes de col·laboració. Aquestes dues qüestions seran tractades a continuació.

A) Pel que fa a la línia de comandament operatiu, pertoca que ens referim específicament als punts 5.2, 6.4.§2 *in fine* i 6.8.§1 del Pla estatal. La sol·licitud de dictamen no solament qüestionava el «desplaçament de les autoritats autonòmiques de la Direcció del pla de Comunitat Autònoma, que s'assigna al Delegat del Govern, i de la Direcció operativa, que s'assigna a la Unitat Militar d'Emergències», sinó també «l'assumpció per òrgans estatals de les diverses funcions de gestió i coordinació operativa, que en el text del requeriment es concreten».

En cas d'emergència «d'interès nacional», es nomena una direcció operativa del Pla estatal que recau en el general en cap de la Unitat Militar d'Emergències (UME) i es constitueix un comandament operatiu integrat a cada comunitat autònoma directament afectada que integrarà els diferents

grups d'acció que preveu el Pla de la comunitat autònoma (punts 5.2 i 5.5 del Pla estatal).

L'article 149.1.29 CE determina la titularitat estatal de la matèria, «sens perjudici que les comunitats autònomes puguin crear policies», com ha fet Catalunya i s'ha recollit a l'Estatut d'autonomia (art. 164.1.b EAC). Aquests exerceixen totes les funcions pròpies d'un cos de policia en l'àmbit de la seguretat ciutadana (art. 164.5.a EAC) i, per tant, de la protecció civil, en tant que submatèria d'aquesta. En aquest sentit, l'article 11.4 de la Llei catalana 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública, afirma que: «en tots els casos, les forces i cossos de seguretat han d'actuar sota les ordres immediates dels comandaments respectius».

En cas que el Ministeri de l'Interior demani ajut a altres grups d'acció, inclosos en altres ministeris, es respecta el comandament natural. Així, per exemple, es diu explícitament quan es demana la cooperació de les forces armades (punt 6.5.1.2.§3 del Pla estatal, que recull el mandat de l'art. 2.3 Llei 2/1985).

En el supòsit que calgui la continuació de l'activitat dels efectius autonòmics, aquests, d'acord amb l'article 16 de la Llei 2/1985, «actuaran sota la direcció dels seus comandaments naturals», encara que el ministre de l'Interior tingui la «superior autoritat» en matèria de protecció civil, perquè el respecte del canal de comandament orgànic és consubstancial al funcionament i l'operativitat d'un institut armat, de naturalesa civil, i jerarquitzat (art. 10 de la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra).

A més, l'article 9 de la Llei 2/1985 diu que els plans especials, entre els quals el d'inundacions, han d'establir l'estructura operativa dels serveis que hagin d'intervenir en cada emergència, amb l'expressió del comandament únic de

les operacions, sens perjudici de les decisions que hagin de prendre «les autoritats competents» (lletra *d*), perquè la direcció operativa central no elimina la competència autonòmica d'execució, que segueix les pròpies regles operatives.

Finalment, la direcció operativa ha de cessar quan es declari la fi de l'emergència «d'interès nacional», de manera que s'ordenarà el replegament de mitjans estatals (punt 6.8.§1 del Pla estatal).

En conseqüència, hi ha previsions normatives suficients per entendre que l'exercici de la direcció operativa, per part de l'Estat, no trenca la línia de comandament autonòmica.

B) Quant al principi de col·laboració entre ens i administracions, ja hem dit que aquest és un tret característic de l'Estat autonòmic. A més, l'article 132.2 EAC demana, en els termes que hem estudiat, la col·laboració. Ultra això, la matèria de seguretat pública, en aquelles comunitats autònomes que hagin creat cossos de policia autonòmics (art. 149.1.29 CE), com és el cas dels Mossos d'Esquadra (art. 164.1.b i 164.5.a EAC), implica una certa concertació dels recursos en favor de la seguretat de les persones i dels béns, que es poden veure greument afectats en casos d'emergència amb risc d'inundació. Així mateix, la cooperació entre l'Estat i la Generalitat està prevista expressament a través de la Junta de Seguretat (art. 164.4 EAC). En conseqüència, hem de revisar si el Pla estatal preveu fórmules de col·laboració i participació i si les previstes són suficients i adequades, ateses les prescripcions constitucionals i estatutàries examinades.

Com és evident, en l'àmbit de les competències estatals, les comunitats autònomes poden participar quan existeixi un interès o una competència autonòmica, però no han de ser-hi presents, de forma preceptiva, sense una justificació que ho avali. Concretament, no és necessària la participació de

les comunitats autònomes en un òrgan intern com el CECO (punt 5.3.2 del Pla estatal), que és un òrgan central de coordinació interna entre els diferents departaments ministerials. Les relacions entre l'Estat i la Generalitat s'han de regir pel principi de la mútua col·laboració, que no es pot cenyir exclusivament a l'intercanvi d'informació, el qual és un deure entre les administracions (art. 6.2.4 del Pla estatal i art. 4 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú), sinó que implica una orientació general en pro de la col·laboració entre ens. Tot això, sens perjudici que el ministre pugui designar una autoritat autonòmica en representació seva (com preveu el punt 5.4.1 del Pla estatal en relació amb la direcció del Pla en cas d'emergència en situació 3).

De fet, un cop declarada l'emergència en situació 3, se succeeixen un conjunt d'actuacions, entre d'altres: *a)* es reuneix, si no ha estat convocat abans, el Consell de Direcció del Pla estatal, en el qual participa la comunitat autònoma afectada (punts 5.1 i 6.3.§2 del Pla estatal); *b)* es convoca immediatament el CECO, en tant que Comitè Estatal de Coordinació, que és de representació exclusiva de l'Estat (punts 5.3 i 6.3.§1 del Pla estatal, i 3.3.3.3 de la Directriu bàsica); *c)* es constitueix el CECOPI per l'òrgan corresponent de la comunitat autònoma afectada (punts 5.4 i 6.3.§3 del Pla estatal), que, a Catalunya, és el CECAT; *d)* es convoca el Comitè de Direcció del Pla de la comunitat autònoma (on aquesta participa, però que és dirigit pel delegat del Govern o en qui delegui el ministre, quan ha estat declarat «l'interès nacional», punt 5.4.1 del Pla estatal); *e)* es constitueix un Comandament Operatiu Integrat, del qual formen part els responsables operatius dels grups d'actuació previstos en el pla autonòmic (punt 5.5.2 del Pla estatal), i *f)* es preveu la integració del sistema d'informació i telecomunicacions de la Generalitat en la Xarxa Nacional d'Emergències (annex IV.4.§4 del Pla estatal).

Per tant, en el cas que estem dictaminant, hi ha una pluralitat de previsions de participació de la comunitat afectada, que preveuen formes de col·laboració en la fase d'intervenció estatal, un cop declarat «l'interès nacional», en situació d'emergència per risc d'inundacions i que considerem que són suficients per integrar la comunitat afectada en el procés de resolució de l'emergència.

En conclusió, ateses les consideracions efectuades, considerem que els punts del Pla estatal següents: 1.3.§5.b; 1.3.§6; 1.5.§2; 5.§1, en l'incís «así como la superior dirección de las actuaciones de emergencia»; 5.1; 5.2; 5.3.2.§§4; 5.4.§1; 5.4.1; 5.4.2; 6.3.§1; 6.3.§3; 6.4.§2; 6.5.1.1.§2; 6.5.2; 6.5.3; 6.8.§1, i l'annex IV, no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut, perquè no afecten la distribució de competències establerta en aquestes normes.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

## CONCLUSIONS

**Primera.** Els punts 4.B, Situació 3; 5.§1, en l'incís «y en particular la declaración de interés nacional de una determinada emergencia por inundaciones»; 6.3.§2; 6.4.§1, i 6.8.§2 del Pla estatal, interpretats d'acord amb el fonament jurídic 3.1, no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

*Adoptada per unanimitat.*

**Segona.** Els punts 1.3.§5.b; 1.3.§6; 1.5; 5.§1, en l'incís «así como la superior dirección de las actuaciones de emergencia»; 5.1; 5.2; 5.3.2.§§4;

5.4.§1; 5.4.1; 5.4.2; 6.3.§1; 6.3.§3; 6.4.§2; 6.5.1; 6.5.2; 6.5.3; 6.8.§1, i l'annex IV del Pla estatal no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

*Adoptada per unanimitat.*

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