



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 5/2011, de 28 d'abril,
sobre el Pla de socors binacional del túnel del Pertús de la línia d'alta
velocitat Perpinyà-Figueres**

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 de socors binacional del túnel del Pertús de la línia d'alta velocitat Perpinyà-Figueres.

ANTECEDENTS

1. El dia 12 d'abril de 2011 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. 1321) un escrit de la mateixa data, 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 12 d'abril de 2011, de sol·licitud d'emissió de dictamen de caràcter preceptiu i previ al plantejament d'un conflicte de competència en relació amb el Pla de socors binacional del túnel del Pertús de la línia d'alta velocitat Perpinyà-Figueres.

Amb anterioritat, el Govern de la Generalitat, en data 8 de març de 2011, havia formulat el requeriment previ d'incompetència al Govern de l'Estat contra l'esmentat Pla. El text del requeriment s'adjunta com annex a la sol·licitud de dictamen a aquest Consell.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 14 d'abril de 2011, després d'examinar i debatre la legitimació i el contingut de la sol·licitud de dictamen presentada al Consell, 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 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 la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 27 d'abril de 2011 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. 1356) un escrit de documentació complementària tramès per la

vicepresidenta del Govern, amb la resposta donada pel Govern de l'Estat al requeriment d'incompetència.

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 28 d'abril de 2011.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com s'ha posat de manifest en els antecedents, el Govern de la Generalitat ha sol·licitat dictamen al Consell en relació amb el Pla de socors binacional del túnel del Pertús de la línia d'alta velocitat Perpinyà-Figueres (en endavant, «Pla» o «Pla de socors del túnel del Pertús»).

En aquest fonament jurídic, per tal de delimitar l'objecte del Dictamen, farem referència en primer lloc a aquest Pla de socors, fent especial menció dels punts del Pla que plantegen les qüestions competencials que es discuteixen i, atès que es demana el nostre parer amb caràcter previ al plantejament d'un conflicte de competència, exposarem a tall de resum els arguments que fonamenten, d'una banda, la petició del Govern, continguts en l'Acord de sol·licitud de dictamen i en el seu requeriment d'incompetència, i, de l'altra, la resposta de l'Estat a aquest requeriment. A l'últim, perfilarem l'estructura del Dictamen que permetrà donar resposta a les qüestions que planteja la sol·licitud del Govern.

1. El Pla, segons afirma el subapartat «Objectius del Pla de Socors Binacional» del seu preàmbul (pàg. 13), és «un Pla de Socors Binacional

(PSB) elaborat pel Conseller d'Interior, Relacions Institucionals i Participació de la Generalitat de Catalunya, el Prefecte dels Pirineus Orientals i el Delegat del Govern a Catalunya, amb la col·laboració d'un grup de treball format per representants dels serveis de protecció civil i bombers, de les societats ferroviàries francesa i espanyola i de l'empresa concessionària encarregada de l'explotació del túnel TP Ferro».

Aquest Pla, que fou aprovat finalment pel delegat del Govern de l'Estat a Catalunya i pel prefecte dels Pirineus Orientals, té un doble objectiu: d'una banda, permetre la gestió i limitar les possibles conseqüències d'una situació d'emergència, provocada, per exemple, per un accident ferroviari i, d'altra banda, optimitzar l'ús dels dispositius de seguretat i dels mitjans d'intervenció, tant del concessionari (per a emergències de menor gravetat) com dels serveis d'emergència francesos i espanyols (per a les emergències més greus).

Quant a la seva naturalesa, es tracta d'un acord administratiu de desenvolupament d'un tractat internacional, que en aquest cas és el Conveni entre el Regne d'Espanya i la República Francesa en matèria de protecció i de seguretat civil, fet a Perpinyà l'11 d'octubre de 2001, publicat al BOE el 4 de juliol de 2003 i vigent des de l'1 de març de 2003. Tanmateix, el Pla només esmenta el Conveni del qual deriva en les llistes de normativa vigent a Espanya i a França (apt. I, «Preàmbul», pàg. 11), però tant el requeriment de la Generalitat com la resposta de l'Estat, que no el cita pel seu nom, fan referència al Conveni, i aquesta relació es pot deduir de la matèria comuna d'ambdós textos (la cooperació per a la prevenció de riscos naturals i tecnològics de caràcter greu), especialment tenint en compte que l'article 14 del Conveni, sota la rúbrica «Desarrollo del Convenio», diu:

«1. Las autoridades competentes para la ejecución del Convenio establecerán los acuerdos administrativos específicos necesarios para

la aplicación del Convenio, en particular lo que se refiere a la asistencia mutua en caso de catástrofes o de accidentes graves.

2. Mediante un acuerdo administrativo se concretarán las modalidades específicas de las operaciones de socorro realizadas en la inmediata proximidad de la frontera. Las disposiciones previstas en los artículos 6 a 14 del presente Convenio y las relativas a los procedimientos de solicitud previa no serán aplicables a las operaciones de intervención efectuadas en la inmediata proximidad de la frontera en el marco de la gestión diaria del socorro.»

Concretament, les parts del Pla de socors del túnel del Pertús (atès que, com a pla de socors, no té preceptes) a les quals, en compliment de l'article 24.2 de la nostra Llei reguladora, es refereix la sol·licitud de dictamen són:

– Apartat I («Preàmbul»), subapartat «Objectius del Pla de Socors Binacional» (pàg. 13), quan assigna al delegat del Govern la responsabilitat per part espanyola de la intervenció davant d'escenaris de tipus 2, que són aquells que, per la seva gravetat, ja no són susceptibles de ser gestionats per l'empresa concessionària sinó que requereixen la intervenció dels serveis d'emergència públics i l'activació del Pla binacional (apt. III, «Recull dels escenaris d'accident de referència previstos al PIS», pàg. 22). Aquests escenaris estan descrits a l'apartat III, «Recull dels escenaris d'accident de referència previstos al PIS» (pàg. 23), i solen suposar una afectació de les persones que vagi més enllà (en gravetat o en nombre) d'un únic ferit lleu o alguna circumstància especialment perillosa com un incendi o el descarrilament d'un tren.

– Apartat IV («Esquema d'alerta dels mitjans d'ajut externs»), subapartat «Esquema d'alerta» (pàg. 27 a 29), quan atribueix al director de les operacions de socors (DOS) —que és el delegat del Govern, segons l'apt. I, «Preàmbul», subapt. «Glossari de sigles i abreviatures», pàg. 9— la

confirmació de l'activació i desactivació del Pla, a proposta del comandant de les operacions de socors (COS) i la declaració de la finalització de l'alerta.

– Apartat V («Organització operativa»), subapartat «Direcció de les operacions d'emergència» (pàg. 31 i 32), quan afirma que, per als accidents produïts en territori espanyol, «la responsabilitat general de les operacions d'emergència correspon al Delegat del Govern», en col·laboració amb França, i que «el DOS del país en el qual s'hagi produït l'escenari [a Espanya, el delegat del Govern, segons hem vist en el glossari esmentat] assumirà la direcció general de les operacions de socors».

– Apartat V («Organització operativa»), subapartat «Llocs de comandament» (pàg. 35), quan considera com a missions del Centre de Coordinació Operativa de la Delegació del Govern a Catalunya (CECOP), sota l'autoritat del delegat del Govern o del seu representant, «assegurar la coordinació amb el CECAT» (Centre de Coordinació Operativa de Catalunya, dependent de la Generalitat) i «informar, en coordinació amb el CECAT, de l'evolució de l'emergència».

En resum, el Govern centra la seva oposició a «l'assignació en exclusiva al delegat del Govern a Catalunya de la responsabilitat general de les operacions d'emergència, de les funcions de direcció de les operacions d'emergència (DOS) i de la funció d'informar de la evolució de la emergència, en la mesura que són funcions que s'emmarquen en la matèria competencial de protecció civil» i, per tant, són competència de la Generalitat per aplicació de l'article 132 EAC.

2. A continuació, atès que, com hem vist, la sol·licitud és prèvia al plantejament d'un conflicte de competència, explicitarem el contingut dels arguments que fonamenten el requeriment d'incompetència presentat pel

Govern de la Generalitat, coincidents a grans trets amb els presents a la sol·licitud de dictamen, on se'n fa una versió abreujada.

Quant al procediment d'aprovació d'aquest Pla de socors del túnel del Pertús, matisant l'afirmació citada del preàmbul del Pla sobre la intervenció de la Generalitat en la seva elaboració, es posa en relleu que «[e]n alguna de las fases preparatorias en la elaboración del Plan, participaron también representantes de la Dirección General de Protección Civil de la Generalitat de Cataluña, pero en el texto finalmente aprobado no quedaron incorporadas las propuestas que formularon en orden a adecuar algunas de sus disposiciones a la debida conformidad con el sistema de distribución competencial».

Pel que fa a les competències en matèria de protecció civil, a més d'invocar l'article 132 EAC, el requeriment argumenta, amb més detall que en la sol·licitud de dictamen, que l'exclusió del conseller d'Interior de la direcció de les operacions d'emergència contrasta amb el fet que en diversos punts del Pla s'assignen funcions a òrgans, serveis i cossos de policia, bombers i protecció civil de la Generalitat, quan els cossos de policia i bombers de la Generalitat, segons la legislació aplicable, són cossos jerarquitzats, l'òrgan superior dels quals és el conseller d'Interior, motiu pel qual «no cabe asignar la máxima dirección y mando de esos cuerpos a otra figura distinta [...], ni resultaría ajustado al vigente ordenamiento jurídico que en la ejecución del Plan esos cuerpos sirvan o reciban las instrucciones del Delegado del Gobierno en Cataluña».

A més, el requeriment afegeix que, segons l'article 43 de la Llei 4/1997, de 20 de maig, de protecció civil de Catalunya, correspon al conseller competent en aquesta matèria «ejercer la dirección, el mando superior y la coordinación e inspección de todos los servicios, los medios y los recursos afectos a un plan activado, y de las actuaciones que se realicen»; i conclou que «las

funciones inherentes a la responsabilidad general, la Dirección de las Operaciones de Emergencia (DOS) y la información de la evolución de la emergencia, deberían aparecer reconocidas en el Consejero de Interior de la Generalitat de Cataluña, como autoridad competente, por ser la máxima autoridad en materia de protección civil en Cataluña».

Quant a la competència estatal en matèria de relacions internacionals (art. 149.1.3 CE), el requeriment considera que no habilita l'Estat per assumir funcions de protecció civil, obviant en el contingut del Pla les competències de la Generalitat en aquesta darrera matèria, perquè són àmbits diferents i perquè l'article 196.4 EAC atribueix a la Generalitat l'execució dels tractats internacionals en l'àmbit de les seves competències.

D'altra banda, el requeriment afirma que el Pla contradiu «su antecedente inmediato y referente» (el Conveni de 2001), que no va determinar l'autoritat competent per a la direcció i coordinació de les operacions de socors, respectant per tant les competències de la Generalitat.

3. El Govern de l'Estat, en la resposta al requeriment, va fonamentar, en primer lloc, la competència estatal per a la signatura del Pla en l'article 149.1.3 CE (relacions internacionals), qüestió que ni el requeriment ni la sol·licitud de dictamen discuteixen. Dit això, el Govern de l'Estat se centra en la distribució de competències en matèria de protecció civil, concurrents de l'Estat i de la Generalitat, citant la jurisprudència constitucional rellevant, que afirma que la competència autonòmica en aquesta matèria està subordinada a les superiors exigències de l'interès «nacional» en els casos en què pugui entrar en joc (estat d'alarma, supraterritorialitat i envergadura de l'emergència). En aquest cas, la competència de la Generalitat estaria limitada per l'àmbit concret on té lloc l'emergència, tant des del punt de vista territorial com per la determinació de l'interès general d'aquesta emergència.

Atès que el túnel és internacional, les emergències que es produiran requeriran coordinació amb un altre estat i, per tant, ens trobem davant d'un dels supòsits que, segons el Tribunal Constitucional, justifiquen la intervenció estatal: la supraterritorialitat de l'emergència. Així mateix, l'Estat afirma que «por aplicación del Acuerdo Internacional que exige la existencia de una autoridad nacional, es por lo que corresponde la dirección de las actuaciones al Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma, en tanto que representante del Estado».

Adicionalment, l'Estat també al·lega que en el supòsit d'aquest Pla es tracta de situacions d'emergència d'interès general perquè incideixen en infraestructures de transport considerades d'interès general, com són els ferrocarrils que circulin dins dels territoris de més d'una comunitat autònoma (art. 149.1.21 CE).

4. D'acord amb les consideracions efectuades i per tal de donar resposta a les qüestions plantejades en la sol·licitud de dictamen, examinarem en primer lloc, en el fonament jurídic segon, la rellevància de les relacions internacionals en el Pla de socors binacional del túnel del Pertús i, seguidament, en el fonament jurídic tercer, la distribució de competències en matèria de protecció civil, per tal de determinar la titularitat de les facultats de direcció d'aquest Pla, objecte de dictamen.

Segon. L'abast de la competència sobre relacions internacionals

1. Per determinar les funcions que podrien correspondre a l'Estat en aquest cas en virtut de la seva competència sobre relacions internacionals (art. 149.1.3 CE), cal partir de la interpretació restrictiva de la matèria que ha realitzat el Tribunal Constitucional, reduint l'àmbit de poder estatal al nucli dur de les relacions internacionals: el *ius ad tractatum*, la direcció política

exterior, el *ius legationis* i la responsabilitat internacional. La STC 165/1994, de 26 de maig, fixa aquesta línia amb claredat, i es pot considerar una doctrina consolidada.

Això significa que la Generalitat de Catalunya i les altres comunitats autònomes poden desenvolupar les seves competències també quan presenten una dimensió internacional o, dit d'una altra manera, que el vessant internacional que pugui presentar l'exercici d'una competència no trasllada la competència a l'Estat. La Generalitat no solament pot realitzar l'acció internacional de les seves competències sinó que pot comptar amb el suport de l'Estat en aquesta actuació (art. 193.2 EAC).

Centrant-nos en la competència sobre els tractats internacionals, cal distingir la posició de la Generalitat respecte de l'Estat segons es tracti de la seva elaboració o de la seva execució.

L'elaboració, l'aprovació i la ratificació de tractats correspon a l'Estat, tal com preveu la Constitució i, en aquests processos, la Generalitat té la facultat de ser informada prèviament (facultat que ja es reconeixia a l'art. 27.5 de l'Estatut d'autonomia de 1979) i la possibilitat d'expressar observacions (art. 196.1 EAC).

L'execució dels tractats, com ja s'apuntava, correspon a la Generalitat de Catalunya, que ha d'adoptar les mesures necessàries quan els tractats internacionals afectin les seves competències (art. 196.4 EAC). De fet, es tracta de mantenir el règim competencial general sense que resulti afectat per la intervenció d'un factor exterior, malgrat que de vegades pugui resultar convenient una certa col·laboració, com es dedueix de l'Estatut d'autonomia quan atribueix a la Comissió Bilateral Generalitat-Estat el seguiment de l'acció exterior de l'Estat que afecti les competències pròpies de la

Generalitat, amb la possibilitat de deliberar, fer propostes i, si escau, adoptar acords (art. 183.2.h EAC).

2. El Pla de socors del túnel del Pertús s'ha de considerar un acord administratiu fonamentat en el Conveni entre la República Francesa i el Regne d'Espanya en matèria de protecció i seguretat civil de 2001, ja citat en el fonament jurídic primer, i elaborat per facilitar la seva aplicació (art. 14.1 del Conveni). Es tracta d'un acord subscrit entre autoritats administratives de diferents estats, que es legitima en el conveni internacional previ, el qual sí que ha de reunir totes les condicions exigides als tractats per l'article 94.1 CE.

El Tribunal Constitucional, en la seva Interlocutòria 114/1991, d'11 d'abril, en l'examen d'una qüestió diferent, va acceptar aquests tipus d'acords justament pel seu recolzament en un tractat internacional previ:

«[...] el Gobierno, y sus agentes diplomáticos, pueden concluir aquellos convenios que se limitan a desarrollar las previsiones contenidas previamente en tratados, los cuales sí deben haber sido concluidos mediante los Instrumentos formales de ratificación o de adhesión previstos en nuestro ordenamiento. [...]. Pueden también actuar a través de las formas más flexibles que autoriza el Convenio de Viena sobre los Tratados, que forma parte de nuestro ordenamiento interno, siempre que su actuación se adecúe a los usos y prácticas arraigados en la acción exterior de España —de conformidad con las normas consuetudinarias de Derecho Internacional— en defecto de preceptos específicos del Derecho interno.» (FJ 4)

L'examen conjunt del Conveni de 2001 i del Pla ens mostra l'existència de diverses fases d'aplicació del Conveni: el ministre de l'Interior de cada estat, la Comissió Mixta i l'elaboració de projectes d'acords administratius (art. 4 i

14 del Conveni, entre d'altres) i l'aprovació mateixa del Pla de socors del túnel del Pertús, que ara tractem. Però, a part de la gestió operativa d'una emergència, la fase més concreta de l'execució del citat Pla és l'assignació de la responsabilitat general de les operacions d'emergència, de les funcions de direcció de les operacions i de la funció informativa d'aquella.

El requeriment del Govern no qüestiona la competència ni el procediment per a l'aprovació d'aquest Pla de socors del túnel del Pertús, de manera que hem de centrar la nostra atenció en les facultats de gestió que atribueix al delegat del Govern de l'Estat a Catalunya, per determinar si aquesta atribució s'adequa o no al bloc de la constitucionalitat. Per efectuar aquesta operació, ens hem de remetre a la doctrina exposada a l'inici d'aquest fonament jurídic segons la qual la competència exclusiva estatal en matèria de relacions internacionals comprèn l'aprovació del tractat internacional, però no necessàriament l'execució de les obligacions que se'n derivin. En el cas que ara ens ocupa, allò que es qüestiona són les atribucions referides a la responsabilitat general de les operacions d'emergència, la direcció d'aquestes operacions i la informació de l'evolució de l'emergència, que han de correspondre al titular de la competència en la matèria de què es tracti.

En tot cas, la dimensió internacional del Pla no imposa que hagi de ser un representant de l'Administració de l'Estat (el delegat del Govern) qui assumeixi la responsabilitat general i la direcció de les operacions i la funció d'informació de l'evolució de l'emergència. Així, per decidir qui ha d'exercir aquestes funcions hem de determinar qui té la competència per a l'execució del tractat internacional, per raó de la matèria. En aquest sentit, en principi i des d'una perspectiva material, l'objecte del Conveni i del Pla que l'aplica és la protecció civil, com es deriva del títol del Conveni i del contingut d'ambdós textos. En conseqüència, per les raons explicades, la competència de relacions internacionals no empara les facultats executives que el Pla atribueix al delegat del Govern.

Tercer. Les competències de la Generalitat en matèria de protecció civil

1. El concepte de protecció civil, en el sentit que té actualment, separat del seu origen militar, sorgeix després de la Segona Guerra Mundial, es desenvolupa a Europa als anys seixanta i arriba plenament a l'ordenament espanyol als anys vuitanta, com un servei públic que en coordina d'altres (policia, bombers, salvament, etc.), de manera permanent, per prevenir catàstrofes, amb les característiques que exposava el Consell Consultiu en el seu Dictamen núm. 180, de 19 de gener de 1993 (F III) i, posteriorment, en el Dictamen núm. 270, de 28 de setembre de 2005 (F III).

El Tribunal Constitucional ja la definia en el mateix sentit a la STC 123/1984, de 18 de desembre:

«[...] la "protección civil" está constituida por el conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz, cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hace alcanzar el carácter de calamidad pública.» (FJ 1)

Entre les seves característiques peculiars, per al nostre objecte de discussió, ens interessa destacar la seva estructura formada a partir de la participació de diverses administracions públiques, i el recurs als plans com a tècnica principal d'actuació administrativa: plans territorials «en cascada», plans especials (davant de riscos específics) i plans d'autoprotecció (d'instal·lacions que poden provocar o patir directament i especialment l'emergència).

Per fixar les competències de l'Estat i de la Generalitat sobre protecció civil cal recordar que aquesta matèria no figura com a tal a l'article 149.1 CE, com tampoc no figurava a l'Estatut d'autonomia de 1979. Malgrat això, el Tribunal Constitucional la va considerar una submatèria de l'article 149.1.29 CE, que confereix a l'Estat la competència sobre seguretat pública. En aquest context, la doctrina constitucional va resultar decisiva perquè va formular una sèrie de regles de distribució competencial a la STC 123/1984, de 18 de desembre, que no van ser incorporades pel legislador estatal a la Llei 2/1985, de 21 de gener, sobre protecció civil, però que van ser reforçades per la posterior STC 133/1990, de 19 de juliol, que incorpora i amplia la doctrina anterior i modula l'aplicació de l'esmentada Llei estatal. Així, aquesta darrera Sentència diu que:

«[...] en la materia específica de protección civil se producen unas competencias concurrentes del Estado (en virtud de la reserva del art. 149.1.29) y de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en sus Estatutos en virtud de habilitaciones constitucionales.» (FJ 5)

I, citant la primera Sentència, afegeix:

«Como esta situación de concurrencia plantea una especial problemática, se hace necesario hacer explícita tal distribución competencial. La Sentencia [123/1984] reconocía a la Comunidad Autónoma del País Vasco competencia en materia de protección civil, especialmente para la elaboración de los correspondientes planes de riesgos y calamidades, y para la dirección de sus propios servicios en el caso de producirse situaciones catastróficas o de emergencia. Ahora bien, se decía [*en la Sentència anterior*] que esta competencia vasca "queda subordinada a las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pueda entrar en juego" (fundamento jurídico 4.º).

Y se sostenía que esa subordinación competencial (que la propia Comunidad Autónoma entonces no discutía, como tampoco lo hace ahora) se producía en tres ocasiones:

- Cuando entra en juego la Ley 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".» (FJ 5)

La mateixa STC 133/1990 introdueix a continuació «algunas matizaciones sobre el régimen de distribución competencial», tot afegint 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». Això suposa que les comunitats autònomes són competents en la matèria d'acord amb el que disposen els respectius estatuts d'autonomia, però també que les competències autonòmiques tenen «su límite 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 que haga posible prevenir y, en su caso, reducir los efectos de posibles catástrofes o emergencias de alcance supraautonómico» (FJ 6).

En aquest sentit també es pronuncia la STC 31/2010, de 28 de juny, quan estableix que: «[...] las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en esta materia aunque estén subordinadas a "las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pueda entrar en juego" (STC 133/1990, FJ 5 y 6)» (FJ 78, 2n paràgraf).

La Llei 4/1997, de 20 de maig, de protecció civil de Catalunya, 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 d'interès nacional segons aquesta mateixa legislació» (art. 1.2).

L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 no recull l'expressió «d'interès nacional» però entenem que aquest concepte es troba inclòs en la d'«abast superior a Catalunya», que no solament comprèn l'àmbit territorial superior sinó també l'interès general. Efectivament, l'article 132 EAC diu:

«1. Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de 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, que inclouen els serveis de prevenció i extinció d'incendis, sens perjudici de les facultats dels governs locals en aquesta matèria, respectant el que estableixi l'Estat en exercici de les seves competències en matèria de seguretat pública.

2. La Generalitat, en els casos relatius a emergències i protecció civil d'abast superior a Catalunya, ha de promoure mecanismes de col·laboració amb altres comunitats autònomes i amb l'Estat [...].»

Quan l'Estatut es vol referir a la supraterritorialitat menciona expressament el territori, com pot veure's de manera paradigmàtica a l'article 115.2 EAC: «La Generalitat, en els casos en què l'objecte de les seves competències té un abast territorial superior al del territori de Catalunya [...]», de manera que hem d'entendre que l'omissió del terme «territorial» a l'article 132.2 EAC, que sí que figurava al text inicial de la ponència, permet acollir tant el territori com la transcendència o la dimensió de l'emergència.

En definitiva, el règim competencial en matèria de protecció civil es basa en la concurrència de les competències assumides per la Generalitat en el seu Estatut d'autonomia (art. 132 EAC), amb les competències de l'Estat derivades de l'article 149.1.29 CE, quan la seguretat pública presenta una «dimensió nacional», la qual es dóna en els supòsits d'estat d'alarma, d'emergències de caràcter supraautonòmic o bé d'emergències de gran envergadura.

2. A continuació, cal examinar si la competència de protecció civil està lligada al ferrocarril d'alta velocitat com a infraestructura d'interès general i si, per aquest motiu, correspon a l'Estat.

La regla de distribució de quasi totes les competències, i també de la protecció civil, és el territori. En aquest cas és lògic perquè apropa el suport de la policia, dels bombers, etc., al punt de l'emergència. Si es considerés que cada infraestructura té la seva protecció civil (més enllà dels plans d'autoprotecció), significaria que la protecció civil no seria una competència sinó un element instrumental de totes les altres, com ho pot ser la cartografia (STC 76/1984, de 29 de juny, FJ 1). Fins i tot acceptant provisionalment aquesta hipòtesi i considerant el ferrocarril d'alta velocitat com a punt de connexió, aleshores perdria sentit el Pla de socors del túnel del Pertús perquè la protecció s'hauria d'establir per a tot el recorregut del ferrocarril i no solament per al túnel. Per aquesta raó, es descarta que la competència correspongui a l'Estat perquè es tracti de la protecció civil del ferrocarril d'alta velocitat.

3. Arribats a aquest punt, podem ja examinar si l'assignació en exclusiva al delegat del Govern a Catalunya de la responsabilitat general de les operacions d'emergència i de les funcions de direcció de les operacions, així com també d'informació sobre l'evolució de l'emergència, pel Pla de socors del túnel del Pertús, amb la corresponent exclusió de les autoritats

responsables de la Generalitat en matèria de protecció civil, és contrària al bloc de la constitucionalitat.

Queda clar que es tracta de la responsabilitat general i de la direcció de les operacions, juntament amb la informació sobre l'evolució de l'emergència, no de la participació d'efectius de la Generalitat i de l'Estat, perquè aquests podran intervenir conjuntament de manera natural, tant si la direcció correspon a l'Estat com si és competència de la Generalitat. Es tracta, doncs, d'aclarir la competència sobre aquestes tres facultats executives o de gestió.

D'entrada, sembla evident que constitueixen operacions de protecció civil que es realitzen en el territori de Catalunya quan la incidència es produeixi a la part espanyola del túnel i que, consegüentment, l'execució de la competència de protecció civil correspon a la Generalitat.

I no solament per raons formals, sinó també materials, basades en la lògica i l'eficàcia del servei públic que hi intervé. Com s'apuntava a l'inici, la protecció civil no consisteix en la creació d'un servei públic nou, independent dels existents, sinó en la combinació adequada de la seguretat pública i la policia, dels bombers, de l'assistència sanitària, dels transports i, fins i tot, dels serveis socials, quan cal donar protecció a les persones afectades. Doncs bé, la pràctica totalitat d'aquests serveis corresponen a la competència de la Generalitat: la seguretat i la policia (art. 164 EAC), de manera destacada, però també tota la resta dels serveis citats, perquè o bé són competència exclusiva —serveis socials (art. 166 EAC), bombers (art. 132.1 EAC), transport a l'interior de Catalunya (art. 169 EAC)— o bé responen a la competència de desenvolupament legislatiu i execució —aquesta última és la funció afectada— com la sanitat (art. 162 EAC).

En aquest sentit, ultra això, l'article 164.2 EAC atribueix el comandament suprem de la policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra al Govern de la

Generalitat. I, així mateix, l'article 164.4 EAC configura la Junta de Seguretat de Catalunya com l'òrgan ordinari de coordinació de les polítiques de seguretat entre l'Estat i la Generalitat.

Per tant, l'atribució de la competència de protecció civil a la Generalitat es desprèn de les normes que formen el bloc de la constitucionalitat (art. 132 EAC i 149.1.29 CE). A més a més, l'organització de la protecció davant d'emergències assoleix d'aquesta manera el màxim d'eficàcia tant per la proximitat com pel coneixement dels serveis sectorials que han d'intervenir.

4. A la vista del paràmetre de constitucionalitat exposat en aquest fonament jurídic, podem afirmar, doncs, que en cas de sinistre greu a l'interior del túnel del Pertús correspon a la Generalitat la responsabilitat general i la direcció de les operacions de protecció civil, com també la informació sobre les emergències, llevat que es tracti d'un dels supòsits d'emergència que la jurisprudència constitucional considera competència de l'Estat. En aquest sentit, recordem que són l'estat d'alarma, l'emergència d'àmbit supraautonòmic i la de gran envergadura. Seguidament, analitzarem, doncs, si concorre algun d'aquests supòsits respecte del Pla de socors del túnel del Pertús.

Evidentment, no es tracta de la declaració de l'estat d'alarma previst a la Llei orgànica 4/1981, d'1 de juny (art. 4 i seg.).

Tampoc no és un supòsit d'emergència de caràcter supraterritorial, en el sentit que l'utilitza el Tribunal Constitucional per admetre que la direcció de l'emergència correspon a l'Estat, perquè els efectes del sinistre tenen lloc en el territori de Catalunya o bé en el de França, però no en el corresponent a una altra comunitat autònoma.

En realitat, el terme «supraterritorial» té més d'un sentit. El primer determina la configuració d'algunes competències de l'Estat, com ferrocarrils i transports (149.1.21 CE) o transport d'energia (149.1.22 CE), amb referència expressa al desenvolupament de l'activitat en el territori de més d'una comunitat autònoma. El segon tracta l'exercici d'una competència que ultrapassa el territori de la comunitat que n'és la titular; en aquest cas, la previsió de l'article 115 EAC és diferent: disposa l'aplicació parcial per la Generalitat de la competència al territori propi, sens perjudici de la cerca de solucions en la col·laboració amb les altres comunitats autònomes afectades, i, subsidiàriament, de la intervenció de l'Estat amb funcions de coordinació.

A més, «supraterritorial» pot tenir també un altre significat quan l'exercici d'una competència recau fora del territori, però no afecta el territori d'una altra comunitat autònoma sinó el d'un altre estat. També en aquest cas la solució passa per l'establiment de la col·laboració, en una via admesa expressament per l'article 132.2 EAC. Tanmateix, en comptes d'utilitzar els instruments de relació previstos a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, s'haurà de recórrer als instruments del dret internacional, com s'ha fet en aquest cas amb la firma del Conveni de 2001. En el supòsit analitzat, el desbordament territorial no remet a l'Estat la competència, que manté la Generalitat, però requereix la participació de l'Estat per la responsabilitat internacional que li correspon. Així, el caràcter transfronterer del túnel del Pertús implica la presència d'una altra administració, que depèn d'un altre estat, de manera que pot justificar la intervenció de l'Estat espanyol.

Podem considerar, per tant, que ens trobem davant de l'aplicació de l'article 132.2 EAC:

«La Generalitat, en els casos relatius a emergències i protecció civil d'abast superior a Catalunya, ha de promoure mecanismes de col·laboració amb altres comunitats autònomes i amb l'Estat.»

A l'últim, no es tracta d'una emergència de gran dimensió o envergadura que exigeixi la direcció de l'Estat perquè el Pla, que és l'objecte del Dictamen, estableix un procediment d'actuació conjunta que pot cobrir supòsits molt diferents, com seria el cas de l'aturada d'un tren de passatgers al túnel del Pertús que duri més d'una hora o del començament d'un incendi.

Dit això anterior, en el supòsit dictaminat, la funció d'aplicació del Conveni internacional de 2001 presenta diversos esglaons de concreció que haurien de donar cabuda als responsables de la Generalitat mitjançant diverses vies o formes de col·laboració (convenis, comissions intergovernamentals, etc.). L'elecció d'aquestes constitueix una opció política que els governs de l'Estat i de la Generalitat han de valorar i que no correspon a aquest Consell concretar, més enllà del pronunciament sobre la necessitat que les dues instàncies participin en l'adopció de les mesures necessàries per complir amb les obligacions derivades del citat Conveni i, en concret, de les que deriven de l'aplicació del Pla de socors del túnel del Pertús, objecte del Dictamen, en el marc de les previsions de l'article 196.4 EAC.

Per tant, l'assignació que el Pla fa en exclusiva al delegat del Govern de les atribucions de responsabilitat general de les operacions d'emergència, de direcció d'aquestes operacions i d'informació sobre l'evolució de l'emergència exclou la Generalitat de Catalunya. En conseqüència, l'exclusió de l'autoritat responsable de la Generalitat en matèria de protecció civil sense preveure cap forma de participació d'aquesta és contrària al bloc de la constitucionalitat (art. 132 EAC i 149.1.29 CE).

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

C O N C L U S I Ó

El Pla de socors binacional del túnel del Pertús de la línia d'alta velocitat Perpinyà-Figueres és contrari a l'article 132 de l'Estatut d'autonomia i a l'article 149.1.29 de la Constitució en els apartats que exclouen la Generalitat de la responsabilitat general de les operacions d'emergència, de la direcció d'aquestes operacions i de la funció d'informació sobre l'evolució de l'emergència.

Adoptada per unanimitat.

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