



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 13/2015, de 22 de setembre, sobre la Llei 17/2015, de 9 de juliol, del Sistema Nacional de Protecció Civil

Conclusions del Dictamen:

Primera. L'article 3; l'article 4; l'apartat 3 de l'article 14; els apartats 1, 2 i 4 de l'article 17, i els apartats 2 i 3 de l'article 26 de Llei 17/2015, de 9 de juliol, del Sistema Nacional de Protecció Civil no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut. Adoptada per unanimitat.

L'article 3.1 de la Llei crea el Sistema Nacional de Protecció Civil, que integra l'activitat de protecció civil de totes les administracions públiques, en l'àmbit de les seves competències, amb la finalitat de garantir una resposta coordinada i eficient mitjançant tot un seguit d'actuacions.

Una interpretació sistemàtica i integrada d'aquest precepte en el conjunt de l'articulat de la Llei, que rebutja interpretacions de tipus més preventiu o projectiu, permet arribar a la conclusió que es refereix a les emergències d'excepcional gravetat en les quals la intervenció de l'Estat, en forma de coordinació, és legítima, en els termes i d'acord amb els criteris interpretatius establerts per la jurisprudència constitucional. Per tant, en algun dels tres supòsits següents: quan resulti aplicable la Llei 4/1981, d'1 de juny, que regula els estats d'alarma, excepció i setge; quan el caràcter supraterritorial de l'emergència exigeixi una coordinació d'elements humans i materials que sobrepassin els que disposa la comunitat autònoma i, finalment, quan la catàstrofe, per la seva envergadura i importància, requereixi una direcció de caràcter «nacional».

De forma semblant, el Tribunal Constitucional, en la STC 133/1990, de 19 de juliol, va interpretar que, tot i que la Llei estatal 2/1985, de 21 de gener, sobre protecció civil, no esmentava explícitament les facultats de les comunitats autònomes, havia de ser interpretada en el marc del repartiment constitucional i estatutari de competències i que, consegüentment, el seu contingut no regulava tota la matèria de protecció civil ni acotava íntegrament la competència autonòmica, sinó que al·ludia a les situacions excepcionals d'emergència en les quals efectivament està present un interès nacional, que és el supòsit habilitador de la competència estatal (FJ 4).

La capacitat de coordinació de l'Estat és característica de la situació de competència concurrencial en matèria de protecció civil, la qual comporta la potestat dels poders centrals per establir normativament un model mínim i comú, amb la finalitat d'actuar eficaçment quan es produeixi una emergència d'abast supracomunitari o d'interès nacional, així com, d'altra part, el degut respecte a les competències autonòmiques, tant pel que fa als casos que són de la seva responsabilitat (és a dir, amb caràcter general i ordinari llevat de les tres excepcions indicades) com en la direcció dels seus serveis quan participin de manera integrada en els supòsits de titularitat estatal. Així, aquestes facultats de coordinació de l'Estat, requerides per la diversitat de parts afectades, tot i constituir un límit al seu exercici, han de respectar la participació de les instàncies autonòmiques i no poden suposar la sostracció de les seves competències, com tampoc poden convertir-se en un control tutelar de l'acció administrativa pròpia de la comunitat autònoma.

Per tant, quan l'article 3 estableix i regula el Sistema Nacional de Protecció Civil, aquest s'ha d'entendre i circumscriure als supòsits en els quals l'Estat té l'habilitació per exercir les seves facultats de coordinació, sens perjudici de les potestats d'autoorganització de la Generalitat per

a la planificació, l'organització i la gestió de les emergències, inherents a l'exercici de la seva competència ordinària i general, atribuïda per l'article 132 EAC. De fet, la literalitat de l'article 3 centra la finalitat del Sistema en la garantia «d'una resposta coordinada i eficient», i sempre en l'àmbit de les «seves competències» (referint-se a les distintes administracions públiques).

En la resta de situacions de catàstrofe o calamitat, tal com es deriva de l'Estatut i de la doctrina constitucional, la Generalitat manté amb caràcter general i ordinari la titularitat per a l'elaboració dels corresponents plans de risc i d'emergències, així com per a l'organització i la direcció dels seus serveis, amb l'especial i molt rellevant singularitat que li atorguen les seves competències en seguretat pública derivades de comptar amb un cos de policia d'abast autonòmic, com és el de Mossos d'Esquadra, tal com es preveu en els articles 149.1.29 CE *in fine* i 164 EAC.

En conseqüència, l'article 3 de la Llei 17/2015, en els termes expressats, no evidencia motius en la seva literalitat que conduïxin a l'apreciació d'una vulneració de les competències de la Generalitat en matèria de protecció civil i emergències, amb independència que el model que adopta ara el legislador estatal per articular els mecanismes de coordinació de l'Estat tingui un caràcter més sistèmic i orgànic i, per tant, potencialment més expansiu des de la perspectiva fàctica.

Els articles 4, 14, apartat 3; 17, apartats 1, 2 i 4, i 26, apartats 2 i 3, manifesten una indubtable vinculació material amb el mecanisme del Sistema previst per a la coordinació dels supòsits d'emergències en els quals l'Estat pot exercir la seva competència i, per tant, la conclusió del seu examen ha de ser coincident amb la de l'article 3, amb algunes especificacions.

L'article 4, apartat primer, de la Llei 17/2015, crea l'Estratègia del Sistema Nacional de Protecció Civil com a instrument de prospectiva que consisteix en la formulació de les línies bàsiques, les directrius per a la seva implementació i els mecanismes d'avaluació periòdica, que seran aprovats pel Consell Nacional de Protecció Civil. La norma presenta una redacció genèrica i oberta, que pot donar lloc a una lectura expansiva, però el seu abast ha de ser interpretat d'acord amb el marc de distribució competencial. Així, la vinculació de la Generalitat a l'Estratègia ha d'entendre's limitada a aquells elements indispensables per fer front a eventuais emergències que, per la seva naturalesa o dimensió, requereixen una gestió coordinada per l'Estat. Per contra, l'activitat ordinària i general de l'Administració catalana no ha de veure's condicionada per les previsions de l'Estratègia, i en el cas que en la seva formulació i execució s'excedís competencialment per desbordament, aquesta esdevindria contrària a la Constitució i a l'Estatut i, en conseqüència, susceptible d'impugnació.

Pel que fa l'apartat segon, el seu redactat assenyalava que l'Estratègia, que és elevada al Consell de Seguretat Nacional per a la seva aprovació, fa referència exclusivament a les actuacions de l'Administració general de l'Estat, sense que s'incloguin, per tant, en les seves previsions, els plans i les accions de les comunitats autònomes.

En conclusió, l'apartat 1 de l'article 4 de la Llei 17/2015, d'acord amb els arguments indicats, no vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 132 EAC, com tampoc les vulnera l'apartat 2, aplicable només a l'Administració general de l'Estat.

L'article 14, apartat 3, de la Llei 17/2015 conté un mecanisme de control dels plans territorials i especials, independentment del seu abast territorial, que consisteix en l'emissió d'un informe del Consell Nacional de Protecció Civil, òrgan mixt de cooperació interadministrativa, als efectes de determinar la seva adequació al Sistema Nacional de Protecció Civil.

Aquest informe, que substitueix l'anterior activitat d'homologació, únicament s'ha de pronunciar sobre els aspectes d'adequació relatius al funcionament del Sistema, per tant, a la seva eventual integració en els casos que correspongui la coordinació estatal. Es tracta, doncs, d'una avaluació de naturalesa essencialment tècnica i acotada als elements mínims necessaris exigibles per a l'assoliment d'una actuació coordinada i efectiva en els tres supòsits de competència estatal que, en cap cas, pot condicionar les competències de la Generalitat en les

opcions que hagi seguit per a l'elaboració dels seus plans, com tampoc en l'execució de les seves capacitats i, òbviament, en allò relatiu a l'organització dels seus serveis i les actuacions de prevenció, planificació i gestió de l'emergència d'abast català.

Conseqüentment, l'apartat 3 de l'article 14 de la Llei 17/2015, segons es desprèn del seu redactat, d'acord amb les exigències d'una jurisprudència constitucional consolidada, no planteja problemes de vulneració de les competències previstes a l'article 132 EAC.

L'article 17, apartat primer, de la Llei 17/2015 ha de ser interpretat com una llista oberta, no taxada, d'aquells serveis que, per raó de les seves funcions, són susceptibles de ser mobilitzats en la gestió de les emergències en les quals l'Estat compti amb l'habilitació per exercir la potestat de coordinació. No afecta, doncs, les competències de la Generalitat, a qui correspon la facultat de determinar i organitzar els seus serveis de protecció civil, tant si s'integren en l'àmbit d'emergències que superen l'interès autonòmic per a una acció conjunta, com en l'àmbit de les seves competències ordinàries en la matèria.

La previsió de l'apartat segon, formulada de manera potestativa, tampoc no condiciona indegudament les capacitats ordinàries de l'Administració catalana, en la mesura que es limita a establir la possible participació dels òrgans autonòmics de coordinació en un model operatiu integrat més ampli quan la naturalesa de l'emergència requereixi una actuació de coordinació que no pugui ser abordada segons els mecanismes de col·laboració previstos a l'article 132.2 EAC.

L'apartat 4 del mateix article 17, que atribueix a la Norma bàsica de protecció civil la regulació de les bases per a la millora de la coordinació i eficiència de les actuacions dels serveis regulats en aquest article, participa de les mateixes consideracions que les previsions anteriors. Per tant, cal entendre, i el text del precepte no ho contradia, que la dita Norma queda circumscrita als casos de calamitat o catàstrofe en què l'Estat pot intervenir legítimament amb la finalitat de millorar la coordinació i l'eficiència dels serveis d'intervenció i d'assistència de les diverses instàncies territorials afectades.

Conseqüentment, els apartats 1, 2 i 4 de l'article 17 de la Llei 17/2015, en el sentit descrit, no presenten motius de retret d'inconstitucionalitat ni d'antiestatutarietat.

L'article 26, apartats 2 i 3, de la Llei 17/2015, es refereix a l'establiment de directrius d'avaluació de les actuacions d'aplicació general i d'un programa d'inspecció del Sistema, així com sobre la funció executiva d'inspecció i avaluació que han de dur a terme les administracions públiques. Són també traslladables a aquesta norma els criteris interpretatius aplicats als preceptes anteriors. En concret, quan de forma explícita diu que les facultats de coordinació de l'Estat, imposades per la diversitat de les parts afectades i la necessitat d'adoptar eficaçment mesures d'acció conjunta, no poden convertir-se en cap cas en un control tutelar de l'acció administrativa de la comunitat autònoma (STC 133/1990, FJ 13).

Cal dir, en primer lloc, que les indicacions que elabori el Consell Nacional de Protecció Civil únicament poden estar referides a aquells elements indispensables, mínims i necessaris per articular el sistema integrat de les emergències que requereixen i alhora habiliten l'Estat per exercir la seva potestat de coordinació. Respectant, en qualsevol cas, «les facultats d'autoorganització i de direcció dels seus propis serveis», tal com disposa l'apartat 3 de l'article 26 en relació amb les administracions públiques competents distintes de l'Estat. I, en segon lloc, que l'apartat 2 del mateix article preveu expressament que les funcions executives de realització de les tasques d'inspecció i d'avaluació del Sistema les duguin a terme les administracions competents, és a dir, en el cas de Catalunya, la Generalitat i els municipis en els seus àmbits competencials respectius.

En conseqüència, els apartats 2 i 3 de l'article 26 de la Llei 17/2015, en els termes ressenyats, no vulnereu les competències de la Generalitat ex article 132 EAC ni tampoc desborden el marc constitucional ex article 149.1.29 CE.

Segona. *El segon paràgraf de l'apartat 1 de l'article 23 i l'article 29 de la Llei 17/2015 vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 132 EAC i no troben empara en l'article 149.1.29 CE.*

Adoptada per unanimitat.

L'article 23, apartat 1, de la Llei 17/2015, estableix un procediment singular per a la «declaració de zona afectada greument per una emergència de protecció civil prevista en aquesta Llei», de manera que cal interpretar que es refereix als supòsits en què ha tingut lloc una emergència prèvia declarada d'interès nacional, segons ha estat descrita per la doctrina constitucional i recollida per l'article 28 de la mateixa Llei. En aquest procediment es disposa que el Govern, amb caràcter previ a la dita declaració, pot sol·licitar un informe a la comunitat o comunitats autònomes afectades (paràgraf segon).

En els supòsits en què l'Estat té competències perquè és present un interès supraautonòmic general, es produeix una concurrència de les competències de les diferents instàncies territorials i, si bé l'existència del dit interès comporta uns límits per a l'exercici de les competències autonòmiques, com ara l'atribució a l'Estat de determinades decisions i la consegüent regulació del grau d'intervenció de les comunitats autònomes en la seva adopció, aquests límits tampoc no es poden transgredir, de manera que el legislador estatal no pot excloure la participació de les instàncies autonòmiques d'un procés i una gestió que les afecta directament (STC 155/2013, FJ 4).

L'informe a què fa esment l'article 23.1, segon paràgraf, és potestatiu i, per tant, prescindible. D'aquesta manera, la comunitat autònoma afectada, quan el Consell de Ministres efectui la declaració a proposta d'òrgans estatals, pot no tenir cap participació en la decisió final adoptada. I l'anterior resulta fora de tota lògica, ja que no es consulta l'entitat que, per raons d'estricta coneixement de l'emergència i de les conseqüències derivades del sinistre que ha tingut lloc en el seu àmbit d'actuació territorial, pot subministrar al Govern de l'Estat la informació més completa per tal que pugui adoptar l'acord amb ple coneixement de causa.

En conclusió, en la mesura que el segon paràgraf de l'apartat 1 de l'article 23 de la Llei 17/2015 no garanteix la participació preceptiva de la comunitat autònoma en la regulació que efectua del procediment de declaració de zona greument afectada per una emergència de protecció civil, vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 132 EAC.

L'article 29 de la Llei 17/2015 configura el procediment per a la declaració de les emergències d'interès nacional. Aquesta tipologia d'emergència està definida a l'article 28, de forma coincident amb els supòsits d'emergència que estableix la doctrina constitucional com a habilitadors de la competència estatal. Es tracta d'una previsió excepcional respecte de la competència general i ordinària de la Generalitat sobre les emergències que tinguin lloc en el seu àmbit territorial d'actuació. Així, aquesta ha de cedir l'exclusivitat de la competència de la qual és la titular (art. 132 EAC) quan la naturalesa de l'emergència o catàstrofe, per raó del seu abast supracomunitari i de l'exigència del volum de mitjans humans i materials, requereix una acció de coordinació estatal. D'acord amb aquest esquema de distribució de competències i d'activació i gestió dels serveis de protecció civil, segons el caràcter dels fets als quals cal fer front, resulta evident que el principi de col·laboració i de lleialtat institucional acompanyen la configuració del supòsit objecte de la norma analitzada.

La referència de l'article 29 a la participació de la Generalitat en el procés de declaració de l'interès nacional de l'emergència es limita a una *comunicació* prèvia. Aquest terme ha de ser entès inequívocament com un mer tràmit administratiu de trasllat d'una informació, consistent a fer saber o a anunciar a la Generalitat la decisió o la voluntat decisòria del Ministeri de l'Interior de declarar el precitat caràcter nacional de l'emergència.

De la mateixa manera que la competència de coordinació i, si escau, d'alta direcció operativa, pot ser activada per l'òrgan competent, és a dir, el titular del Ministeri de l'Interior, aquesta

CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

facultat no és incompatible ni resulta condicionada pel fet que, amb caràcter previ a la decisió, s'insti la Generalitat, que, d'altra banda, és l'Administració més pròxima territorialment als esdeveniments als quals cal fer front, a participar de manera efectiva, com ara a través d'una consulta, en el procediment de formació de la voluntat conduent a l'adopció de la declaració de l'interès nacional. I més, tenint en compte que, segons l'article 132.2 EAC, la Generalitat no resta desplaçada o condicionada en l'exercici de les seves competències pel mer fet que l'emergència desbordi territorialment el seu territori, en la mesura que, en aquest supòsit, l'Estatut preveu mecanismes de cooperació amb altres comunitats autònomes i amb l'Estat mateix, sense que això comporti automàticament la intervenció de la funció de coordinació de l'Estat, la qual només trobarà empara constitucional quan la naturalesa del fet desencadenant o el volum dels efectius per fer-hi front ho facin necessari.

En conseqüència, l'article 29 de la Llei, atès que no preveu una veritable participació de la Generalitat sinó una simple comunicació informativa amb caràcter previ a la declaració de l'emergència de caràcter nacional, és contrari a l'article 132 EAC i no troba empara en l'article 149.1.29 CE.

Barcelona, 22 de setembre de 2015