



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 13/2015, de 22 de setembre,  
sobre la Llei 17/2015, de 9 de juliol, del Sistema Nacional de  
Protecció Civil**

---

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Eliseo Aja, Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, i dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia, Joan Ridao Martín i Carles Jaume Fernández, ha acordat emetre el següent

**D I C T A M E N**

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei 17/2015, de 9 de juliol, del Sistema Nacional de Protecció Civil (BOE núm. 164, de 10 de juliol de 2015).

## **A N T E C E D E N T S**

1. El dia 28 d'agost de 2015 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la consellera de Governació i Relacions Institucionals, del dia 25 d'agost de 2015 (Reg. núm. 4921), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya dels articles 3; 4; 14.3; 17.1, .2 i .4; 23.1, darrer paràgraf; 26.2 i .3, i 29 de la Llei 17/2015, de 9 de juliol, del Sistema Nacional de Protecció Civil.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, que té caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 1 de setembre de 2015, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb els articles 23 a 25 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller senyor Francesc de Paula Caminal Badia.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la Llei 2/2009, 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. Amb data de 7 de setembre de 2015, va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la consellera de Governació i Relacions Institucionals, de 7 de setembre de 2015 (Reg. núm. 4925),

mitjançant el qual es va adjuntar un nou certificat de l'Acord de sol·licitud de dictamen adoptat pel Govern el dia 25 d'agost, en el text del qual es va esmenar un error material.

5. En data 15 de setembre de 2015, va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la consellera de Governació i Relacions Institucionals, de 14 de setembre (Reg. núm. 4940), que adjuntava, com a documentació complementària, un informe sobre la Llei 17/2015, de 9 de juliol, del Sistema Nacional de Protecció Civil, elaborat per l'Assessoria Jurídica del Departament d'Interior, de 29 de juliol de 2015.

6. 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 setembre de 2015.

## FONAMENTS JURÍDICS

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

Com s'ha indicat en els antecedents, el Govern sol·licita dictamen d'aquest Consell, prèviament i preceptiva a la interposició de recurs d'inconstitucionalitat, davant el Tribunal Constitucional, sobre la Llei 17/2015, de 9 de juliol, del Sistema Nacional de Protecció Civil. En concret, es demana el nostre parer consultiu respecte dels articles 3; 4; 14, apartat 3; 17, apartats 1, 2 i 4; 23, darrer paràgraf de l'apartat 1; 26, apartats 2 i 3, i 29, de l'esmentada norma legal.

Per tal de delimitar de forma suficient l'objecte del Dictamen, en aquest fonament jurídic exposarem, breument, el contingut i la finalitat de la Llei 17/2015, així com també el context normatiu en el qual s'insereix.

Seguidament, explicitem allò que disposen els preceptes qüestionats i la fonamentació principal dels dubtes que susciten al sol·licitant i, en darrer terme, ressenyarem l'estructura en què s'articularà el Dictamen per donar complida resposta a la petició.

1. La Llei 17/2015, com es desprèn del seu títol mateix, crea un Sistema Nacional de Protecció Civil amb el propòsit de «reforçar els mecanismes que potenciïn i millorin el funcionament del sistema nacional de protecció dels ciutadans davant emergències i catàstrofes que ja va preveure la Llei anterior [...] amb la finalitat última d'afrontar de la manera més ràpida i eficaç les situacions d'emergència que es puguin produir, en benefici dels afectats i en compliment del principi de solidaritat interterritorial». En aquest sentit, i segons declara el llarg i extens preàmbul, no només es pretén respondre enfront de les emergències en què concorri l'interès nacional, mobilitzant els recursos a l'abast de l'Estat, «sinó també procurar i salvaguardar una coordinació dels diferents serveis i recursos de protecció civil integrant-los en "un disseny o model nacional mínim"». Això anterior, a més, «[p]ossibilita al mateix temps el millor compliment dels compromisos assumits en l'àmbit internacional i de la Unió Europea».

Per al·lusió en el proemi mateix, la norma que precedeix a la Llei objecte de la nostra anàlisi és la Llei 2/1985, de 21 de gener, sobre protecció civil (que inclou dinou articles, una disposició addicional, una de transitòria i quatre de finals) la qual, com més endavant veurem, va ser objecte d'un pronunciament del Tribunal Constitucional que interpreta i delimita quin és l'abast de les previsions que conté i el tipus d'emergències que integren el seu àmbit concret d'aplicació. Aquesta Llei ha estat desenvolupada, entre d'altres, per la Norma bàsica de protecció civil, aprovada pel Reial decret 407/1992, de 24 d'abril, que estableix les directrius essencials per a l'elaboració dels plans territorials —de comunitat autònoma, provincials i supramunicipals, insulars i municipals— i dels plans especials, per sectors

d'activitat, tipus d'emergència o activitats concretes, o per la Norma bàsica d'autoprotecció, aprovada pel Reial decret 393/2007, de 23 de març, alhora que, també s'han elaborat diferents plans d'emergències i directrius bàsiques de planificació sobre riscos específics.

Quant a les mesures posades en marxa per la Unió Europea en l'àmbit de la protecció civil, a què hem vist que fa referència el preàmbul de la Llei, podem fer esment de la Decisió núm. 1313/2013/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 17 de desembre, relativa a un «Mecanisme de Protecció Civil de la Unió», per la qual es deroguen les decisions 2007/779, de 8 de novembre, i 2007/162, de 5 de març, la qual té per objectiu reforçar la cooperació entre la Unió i els estats membres i facilitar la coordinació en l'àmbit de la protecció civil a fi de millorar l'eficàcia dels sistemes de prevenció, preparació i resposta davant de les catàstrofes naturals o d'origen humà, i la Decisió d'execució de la Comissió, de 16 d'octubre de 2014, per la qual s'estableixen les normes de desenvolupament de la Decisió 1313/2013/UE, que deroga les decisions 2004/277/CE, Euratom, i 2007/606/CE, Euratom.

La Llei 17/2015 s'estructura en sis títols, que contenen cinquanta-tres articles (incloent-hi un 7.bis, un 7.ter i un 7.quater), onze disposicions addicionals (incloent-hi una primera bis), una de transitòria i quatre de finals.

A grans trets, hom pot dir que cada títol està integrat per un conjunt de mesures de naturalesa semblant. Així, el títol I (art. 1 a 7.quater) es dedica a les disposicions de caràcter general i, pel que ara interessa, conté un catàleg de definicions dels conceptes més substancials de la Llei (art. 2); crea el Sistema Nacional de Protecció Civil i la seva Estratègia (art. 3 i 4); regula un conjunt mínim dels drets i deures dels ciutadans en matèria de protecció civil, i estableix uns principis d'actuació dels poders públics respecte d'aquells (art. 5 a 7.quater).

El títol II (art. 8 a 30), que es subdivideix en set capítols, es refereix a les actuacions del Sistema Nacional de Protecció Civil. En el capítol I es contenen les mesures d'anticipació, que tenen per objecte determinar els riscos en un territori i obtenir informació i fer prediccions sobre situacions perilloses (art. 8). A aquests efectes, es crea la Xarxa Nacional d'Informació sobre Protecció Civil, amb la finalitat de contribuir a aquesta anticipació i facilitar una resposta eficaç, davant de qualsevol situació que ho requereixi (art. 9). En el capítol II es regulen les mesures de prevenció de riscos, encaminades a evitar o mitigar els possibles impactes adversos dels riscos i les amenaces d'emergència. D'acord amb això es perfila una política de prevenció que obliga tots els poders i les administracions públiques (art. 10), al mateix temps que es crea un Fons de prevenció d'emergències, gestionat pel Ministeri de l'Interior (art. 11), i una Xarxa d'Alerta Nacional de Protecció Civil, com a sistema de comunicació d'avisos d'emergència a les autoritats competents (art. 12). En el capítol III s'articulen les mesures de planificació, principalment mitjançant l'aprovació d'una norma bàsica de protecció civil (art. 13) i els plans de protecció civil, que poden ser de diferents tipus, com ara territorials, especials o d'autoprotecció (art. 14 i 15).

En el capítol IV es preveuen les actuacions de resposta immediata a les emergències per part dels serveis públics o privats d'intervenció i d'assistència, després de l'esdeveniment d'una emergència o en una situació derivada d'aquesta, i amb la finalitat d'evitar danys, rescatar i protegir les persones i els béns, vetllar per la seguretat ciutadana i satisfer les necessitats bàsiques de subsistència de la població afectada (art. 16). En aquest context es defineixen i qualifiquen els òrgans que formen els serveis públics d'intervenció i assistència (art. 17); s'atribueixen un seguit de funcions al Centre Nacional de Seguiment i Coordinació d'Emergències de Protecció Civil (art. 18), i es diu quins seran els recursos disponibles i que facilitarà l'Estat en cas d'emergències que no hagin estat declarades d'interès

nacional, en les quals haurà de col·laborar amb les comunitats autònomes i les entitats locals (art. 19).

Per la seva part, el capítol V fa referència a la fase de recuperació, integrada pel conjunt d'accions i mesures d'ajuda de les entitats públiques i privades dirigides al restabliment de la normalitat a la zona sinistrada, una vegada finalitzada la resposta immediata a l'emergència (art. 20). En relació amb això, es regulen les condicions que han de reunir els danys materials i personals perquè es puguin concedir les ajudes econòmiques corresponents (art. 21 i 22), s'estableix un procediment específic per a la declaració de «zona afectada greument» i es disposen les mesures econòmiques, fiscals, laborals i de seguretat social que es poden aplicar i que han de ser aprovades pel Consell de Ministres (art. 23 i 24) per al seguiment de les quals s'ha de constituir una comissió de coordinació integrada per representants de totes les administracions territorials afectades (art. 25). El capítol VI incorpora les mesures d'avaluació i inspecció del Sistema Nacional de Protecció Civil, entre d'altres l'elaboració d'una memòria que permeti valorar la seva eficàcia (art. 26 i 27). I el capítol VII, per tancar aquest títol II, defineix les emergències d'interès nacional establint quines reuneixen aquesta condició, com es desenvolupa el procediment per a la seva declaració i els efectes que se'n deriven (art. 28 a 30).

Seguidament, el títol III se centra en els recursos humans del Sistema Nacional de Protecció Civil, els quals pivoten sobre l'Escola Nacional de Protecció Civil, com a instrument vertebrador de la formació especialitzada i dels comandaments d'alt nivell (art. 31 i 32).

Pel que fa al títol IV, organitza les competències dels òrgans de l'Administració estatal en matèria de protecció civil, i atribueix al Ministeri de l'Interior la responsabilitat fonamental en aquest sector, sota la direcció política i la coordinació del Govern de l'Estat, i als delegats d'aquest darrer

un paper de coordinadors de les actuacions dels òrgans i serveis de l'Administració general de l'Estat (art. 33 a 38).

Quant al títol V, es dedica a la cooperació i la coordinació, que seran dutes a terme pel Consell Nacional de Protecció Civil, del qual formen part el ministre de l'Interior, els titulars d'altres ministeris, els representants de les comunitats autònomes i de les ciutats amb estatut d'autonomia i la persona designada per la Federació de Municipis i Províncies (art. 39). Així mateix, preveu que representants de l'Administració estatal puguin participar en òrgans territorials de participació i coordinació en matèria de protecció civil (art. 40); s'atribueix al Ministeri de l'Interior la funció de punt de contacte espanyol amb el Mecanisme de Protecció Civil de la Unió Europea i que ha d'actuar, quan sigui oportú, en coordinació amb les comunitats autònomes (art. 41), i se li encarrega la facultat de sol·licitar i mobilitzar els recursos del Sistema Nacional per a la cooperació en situacions d'emergències internacionals (art. 42). Finalment, el títol VI i darrer regula la potestat sancionadora exercida per l'Administració general de l'Estat (art. 43 a 50).

Per tancar aquesta exposició de la Llei 17/2015, d'entre les disposicions addicionals i finals es destaca la final primera, que invoca la competència exclusiva de l'Estat prevista a l'article 149.1.29 CE com a fonament competencial de la norma; la final segona, que conté una habilitació general al Govern per al seu desplegament, i la quarta, que posposa sis mesos la seva entrada en vigor.

2. Com hem dit al començament d'aquest fonament jurídic, el Govern sol·licita dictamen respecte d'alguns preceptes de la Llei 17/2015. A continuació i, sens perjudici de tractar-los més detalladament amb ocasió de l'anàlisi de la seva adequació al bloc de la constitucionalitat, exposarem succintament el seu contingut, així com també els dubtes que susciten al peticionari i els motius en què aquests es fonamenten.



D'entrada, es qüestiona l'article 3, que crea el Sistema Nacional de Protecció Civil, que integra l'activitat de protecció de totes les administracions públiques, i que té atribuïdes tot un seguit de funcions de previsió, planificació, intervenció immediata i recuperació en cas de situacions de risc i emergència, com també de coordinació, seguiment i avaluació del Sistema.

El Govern considera que aquest article crea artificiosament un sistema que estableix una concepció unitària de tota l'actuació de protecció civil, incloent-hi no només les actuacions que responen a exigències de l'interès general, supraautonòmic, que serien d'innegable competència estatal, sinó també totes les parcel·les pròpies de la protecció civil ordinària que tenen una dimensió exclusivament autonòmica o local.

Segonament, li suscita dubtes l'article 4, relatiu a l'Estratègia del Sistema Nacional de Protecció Civil, que ha de formular les línies estratègiques d'acció per alinear, integrar i prioritzar els esforços que permetin optimitzar els recursos disponibles per mitigar els efectes de les emergències. Les seves línies bàsiques han de ser aprovades pel Consell Nacional de Protecció Civil i ha d'integrar i alinear totes les actuacions de l'Administració general de l'Estat en aquesta matèria.

D'acord amb l'escrit de petició, tot i que el precepte sembla dir que el seu àmbit d'aplicació comprèn només l'Administració general de l'Estat, s'ha d'entendre que l'Estratègia vincula també les administracions autonòmiques. I això per les següents raons. D'una banda, perquè correspon al Consell Nacional de Protecció Civil aprovar les línies bàsiques de l'esmentada Estratègia i, en aquest sentit, cal recordar que el dit Consell és un òrgan mixt del qual formen part totes les administracions públiques (art. 39). I, de l'altra, perquè l'Estratègia està referida a les directrius per a la implementació, el seguiment i l'avaluació recíproca del Sistema Nacional de

Protecció Civil, que integra l'activitat de protecció civil de totes les administracions públiques (art. 3.1).

Així mateix, li planteja dubtes l'apartat 3 de l'article 14, que regula els plans de protecció civil, que són els instruments de previsió del marc organicofuncional i dels mecanismes que permeten mobilitzar els recursos humans i materials necessaris per a la protecció de les persones i dels béns en cas d'emergència, així com l'esquema de coordinació de les diferents administracions cridades a intervenir. En concret, en aquest apartat es preveu que tots els plans territorials i especials d'àmbit autonòmic han de ser objecte d'informe del Consell Nacional de Protecció Civil, «als efectes de la seva adequació al Sistema Nacional de Protecció Civil».

En la sol·licitud s'argumenta que l'exigència d'informe no es limita als plans que tinguin relació amb situacions d'emergència en què es doni un interès general, ja que també comprèn els plans relatius a la protecció civil ordinària.

Igualment, és objecte de la petició l'article 17 que, en el seu l'apartat 1, estableix una llarga llista amb les denominacions genèriques que identifiquen els òrgans i els serveis de les diferents administracions públiques que tindran la consideració de serveis d'intervenció i assistència en emergències de protecció civil. Així mateix, es qüestiona l'apartat 2, que habilita els òrgans de coordinació d'emergències de les comunitats autònomes per actuar en dues circumstàncies: quan es tracti d'emergències que no tinguin afectació col·lectiva però requereixin l'actuació de serveis operatius diversos, i quan es tracti d'emergències de protecció civil, en aquest cas com a centre de coordinació operativa i segons estableixin els plans corresponents. I, també, l'apartat 4, que remet a la Norma bàsica de protecció civil la regulació de les bases per a la millora de la coordinació i l'eficàcia de les actuacions dels serveis regulats en aquest article.

En relació amb aquestes previsions legals, el Govern entén que vulneren els articles 132 i 150 EAC, en la mesura que excedeixen la competència de l'Estat sobre seguretat pública ex article 149.1.29 CE. I això anterior atès que efectuen una ordenació interna dels serveis autonòmics de protecció civil que va més enllà de les competències que a aquest li corresponen en els supòsits d'emergències supracomunitàries.

A continuació, es demana dictamen sobre l'article 23, dedicat al procediment de declaració de zona afectada greument per una emergència de protecció civil i, més concretament, respecte del darrer paràgraf del seu apartat 1, pel fet que el legislador estatal només preveu que es pugui sol·licitar informe a la comunitat autònoma afectada prèviament a la dita declaració amb caràcter facultatiu i no preceptiu, lesionant així el dret de la Generalitat a participar en assumptes de la seva competència.

A més a més, es qüestionen els apartats 2 i 3 de l'article 26, que declaren que totes les actuacions del Sistema Nacional de Protecció Civil estaran subjectes a avaluació i inspecció de les administracions públiques competents, i que aquestes es duran a terme segons les directrius d'aplicació general i el Programa d'Inspecció del Sistema Nacional que elabori el Consell Nacional de Protecció Civil, que haurà de respectar les facultats d'autoorganització que corresponguin a les comunitats autònomes i les de direcció dels seus serveis propis.

L'escrit de sol·licitud considera que aquests preceptes imposen a l'Administració autonòmica unes funcions que formen part de l'autoorganització que l'article 150 EAC atribueix a la Generalitat i que l'article 149.1.29 CE no empara l'Estat per «regular exhaustivament la forma autonòmica de prestació dels serveis de protecció civil, tant en els supòsits d'emergències en què concorri un interès general, com en el d'emergències

corresponents a la protecció civil ordinària, de competència exclusiva de la Generalitat».

A l'últim, es demana el nostre parer sobre l'article 29, que configura el procediment per a la declaració de l'emergència d'interès nacional. Quant a aquest article, si bé el Govern considera que, com en el cas de l'article 23.1, la decisió final, per raons d'interès general, correspon a l'Estat, entén que la previsió d'una simple comunicació a la comunitat autònoma afectada podria lesionar el dret de la Generalitat a participar en els assumptes de la seva competència.

3. Arribats a aquest punt, estem en condicions d'avançar quina serà l'estructura del Dictamen per examinar i donar resposta als dubtes que susciten al sol·licitant els anteriorment indicats articles de la Llei 17/2015. D'aquesta manera, en el següent i segon fonament jurídic exposarem el paràmetre competencial constitucional i estatutari que els emmarca i en el tercer i darrer fonament jurídic, els l'aplicarem per determinar si s'hi adeqüen o no.

***Segon. El paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat en matèria de protecció civil***

D'acord amb el contingut de la Llei 17/2015, que hem descrit a bastament en el fonament jurídic anterior, la matèria objecte de dictamen s'insereix plenament en l'àmbit de les competències relatives a la protecció civil. Així, segons s'expressa en el preàmbul, la Llei pretén reforçar els mecanismes que potenciïn i millorin la protecció dels ciutadans davant d'emergències i de catàstrofes. I, en aquest sentit, es descriu la protecció civil com el servei públic que protegeix les persones i els béns, garantint una resposta adequada davant els diferents tipus d'emergències i catàstrofes, originades

per causes naturals o derivades de l'acció humana, tant si és accidental com si és intencionada (art. 1).

De fet, la definició anterior coincideix amb la ja elaborada per la doctrina constitucional que, des dels seus inicis, ha identificat la «protecció civil» com el conjunt d'accions dirigides a evitar, reduir o corregir els danys ocasionats a les persones i els béns per qualsevol mitjà d'agressió i pels elements naturals o extraordinaris en temps de pau, quan l'amplitud i la gravetat dels seus efectes permet titllar la situació de calamitat pública (per totes, STC 123/1984, de 18 de desembre, FJ 2). Es tradueix, tradicionalment i sintètica, en un model format a partir de la participació de les diverses administracions públiques competents, que utilitza l'instrument de planificació com a tècnica principal d'actuació administrativa per respondre i afrontar la situació de risc o perill greu, i que comprèn un ventall de mesures, disposades cronològicament, com ara les de naturalesa preventiva, les d'intervenció i les de reparació.

La distribució de competències en matèria de protecció civil ha estat objecte d'examen per part d'aquest Consell en diversos pronunciaments (entre els més recents, els DCGE 6/2015, de 14 de maig; 15/2012, de 20 de novembre; 10/2011, de 22 de novembre, i 5/2011, de 28 d'abril), als quals en termes generals ens remetem, per bé que, seguidament, i pel que ara interessa, farem al·lusió a alguns dels seus aspectes més destacats. Així mateix, el Tribunal Constitucional ha mantingut una doctrina constant sobre la qüestió, iniciada l'any 1984 i desenvolupada principalment per la STC 133/1990, de 19 de juliol (i, darrerament, STC 155/2013, de 10 de setembre), a la qual també ens referirem de forma breu.

D'entrada, cal indicar que la Constitució no conté cap referència explícita a la competència sobre «protecció civil» en les llistes dels articles 148 i 149 CE, de manera que aquesta expressió apareix únicament a l'article 30.4 CE, que

no constitueix una clàusula d'atribució competencial, sinó que conté una reserva de llei per a la regulació dels deures dels ciutadans en els casos de risc greu, catàstrofe o calamitat pública. Davant d'això, i atesa la naturalesa que li és inherent, relativa a la preservació de les persones i els béns, el Tribunal Constitucional ha considerat que la protecció civil s'insereix en el concepte més ampli de seguretat pública, previst com a competència exclusiva de l'Estat a l'article 149.1.29 CE, al mateix temps que ha reconegut expressament les competències generals i ordinàries de les comunitats autònomes en aquest àmbit d'actuació. Per aquesta raó, ha declarat que en la matèria específica de protecció civil es produeix una concurrència de competències de l'Estat i de les comunitats autònomes «cuya distribución es necesario diseñar» i ha recordat que, per dur a terme aquest disseny, s'han de tenir en compte, com a primer i obligat punt de referència, la norma constitucional i els estatuts d'autonomia (STC 133/1990, de 19 de juliol, FJ 5).

Així, pel que fa a l'Estatut, d'una banda, l'apartat primer de l'article 132 atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de protecció civil, que inclou, en tot cas, la regulació, la planificació i l'execució de les mesures relatives a les emergències i la seguretat civil, així com també la direcció i la coordinació dels serveis de protecció civil, «respectant el que estableixi l'Estat en exercici de les seves competències en matèria de seguretat pública». I, de l'altra, l'apartat segon dirigeix un mandat a la Generalitat per tal que, en els casos relatius a emergències i protecció d'abast superior, promogui mecanismes de col·laboració amb altres comunitats autònomes i amb l'Estat. Sobre el significat de l'expressió «abast superior», ens remetem a la nostra doctrina consultiva, en la qual hem interpretat que comprèn tant les emergències que superen el territori de Catalunya com també les d'interès «nacional», a les quals farem referència a continuació (DCGE 5/2011, FJ 3; 10/2011, FJ 2, i 6/2015, FJ 2).

A títol il·lustratiu, resulta adient recordar que, en exercici de les competències estatutàries sobre protecció civil, s'ha anat configurat un marc normatiu català que inclou, entre d'altres, una regulació general, mitjançant la Llei 4/1997, de 20 de maig, de protecció civil de Catalunya, i el Decret 291/1999, de 9 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament d'organització i funcionament de la Comissió de Protecció Civil de Catalunya (modificat pel Decret 130/2010, de 28 de setembre, de modificació del Reglament d'organització i funcionament de la Comissió de Protecció Civil); una planificació exhaustiva, recollida en el Decret 161/1995, de 16 de maig, pel qual s'aprova el Pla de protecció civil de Catalunya (PROCICAT), i una estructura organitzativa, integrada principalment per la Comissió de Protecció Civil de Catalunya (Decret 291/1999) i el Centre de Coordinació Operativa de Catalunya, CECAT, creat mitjançant el Decret 246/1992, de 26 d'octubre.

Quant a la competència exclusiva sobre seguretat pública prevista a l'article 149.1.29 CE i, en concret, respecte de la submatèria «protecció civil», el Tribunal Constitucional ha assenyalat que pot actuar com a límit de les competències autonòmiques quan tingui lloc una situació de catàstrofe o d'emergència «nacional» que, per la seva dimensió, requereixi una coordinació per part de l'Estat. Així, des del començament i amb ocasió del recurs d'inconstitucionalitat sobre la precedent Llei 2/1985, de 21 de gener, sobre protecció civil, ha pressuposat que les previsions de la dita Llei estatal no fan referència a l'activitat administrativa ordinària de les comunitats autònomes encaminada a la protecció de les persones i els béns en situacions de normalitat social, sinó que són aplicables únicament a les «situaciones absolutamente excepcionales de emergencia y grave riesgo para la seguridad pública». Per aquesta raó, per a l'anàlisi de la constitucionalitat del seu contingut parteix de la comprovació de si en la regulació esmentada «efectivamente concurre el interés nacional en cuanto a supuesto habilitador de la competencia estatal» (STC 133/1990, FJ 4).

Aquest interès, segons la mateixa Sentència i la jurisprudència que la segueix fins a l'actualitat, es pot produir 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».

D'acord amb l'anterior, resulta clar que la distribució competencial en matèria de protecció civil «dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia y de los recursos y servicios a movilizar» (STC 133/1990, FJ 6, i 31/2010, FJ 70.b). I, segons això, quan es tracti d'emergències d'interès supracomunitari, en els termes ja exposats, l'Estat podrà condicionar l'exercici de les facultats de les comunitats autònomes, atès que, en aquesta situació de concurrència competencial, té atribuïdes les potestats necessàries per articular els serveis i els recursos de les diferents administracions públiques implicades, cosa que inclou tant les de caràcter normatiu, per tal d'instrumentar tècniques de coordinació, com les de caràcter executiu, per assumir, si escau, tasques de direcció. En tot cas, en l'exercici d'aitals competències estatals, justificades, com hem vist, per l'excepcional gravetat de l'emergència, el marc normatiu estatal no pot excloure la participació ni la intervenció de la comunitat autònoma afectada, com tampoc no pot obviar les tasques ordinàries en matèria de protecció que correspon desplegar a aquesta en el seu àmbit d'actuació (per tots, DCGE 6/1015, FJ 2, i STC 155/2013, FJ 4).

D'altra banda, en aquest context i, per tant, sempre vinculada a l'existència del ja esmentat interès supraautònic, el Tribunal Constitucional reconeix a l'Estat la possibilitat de preveure un «diseño o modelo nacional mínimo»,



principalment mitjançant l'establiment d'unes directrius comunes per als diferents plans territorials de protecció civil o intervencions autonòmiques, que facin possible una actuació conjunta, operativa i de ràpida aplicació per part dels diversos serveis i recursos aportats i mobilitzats per les diverses entitats implicades a l'hora de fer front a la situació de perill greu per a les persones i els béns (STC 133/1990, FJ 9 i 10).

Arribats a aquest punt, resulta evident destacar la importància que adquireix la funció de coordinació per gestionar la concurrència de les actuacions de les diverses administracions públiques a l'hora de gestionar aquestes emergències excepcionals, així com també per integrar-hi els plans de protecció civil corresponents als diferents sectors i nivells territorials. Ara bé, com vàrem recordar en els DCGE 15/2012 (FJ 2) i 6/2015 (FJ 2), la coordinació, que té com a finalitat assolir una actuació coherentment articulada en l'exercici de les competències respectives, principalment mitjançant la fixació de mitjans i sistemes de relació que facin possible la informació recíproca, una certa homogeneïtat tècnica i l'acció conjunta de les autoritats afectades, constitueix un concepte processal o adjectiu que no pot envair ni reduir les competències de les comunitats autònomes.

Ultra això, no resulta sobrer recordar que, amb caràcter general, també es fa present el deure de col·laboració i auxili recíproc previst en el mateix Estatut (art. 132.2 EAC) que, com se sap, es troba implícit en la mateixa essència de la forma d'organització territorial de l'Estat i comporta l'adopció de tècniques de participació i cooperació en l'adopció de decisions sobre aquelles qüestions que afectin les competències o els interessos de diverses administracions públiques.

En definitiva, quan es tracti d'una emergència o catàstrofe de gravetat excepcional, que sigui d'interès «nacional», i per la mateixa naturalesa del règim de concurrència que s'ha exposat, les facultats autonòmiques en

matèria de protecció civil, que es mantenen, conviuen amb unes facultats de coordinació de l'Estat requerides per la diversitat de parts afectades que, tot i constituir un límit al seu exercici, han de respectar la participació de les instàncies autonòmiques i no poden suposar la seva sostracció, com tampoc poden convertir-se en un control tutelar de l'acció administrativa pròpia de la comunitat autònoma.

***Tercer. L'examen de constitucionalitat i d'estatutarietat dels preceptes sol·licitats de la Llei 17/2015***

Un cop exposat el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat en matèria de protecció civil, i sens perjudici que puguem ampliar-lo en aspectes concrets, l'aplicarem als preceptes qüestionats, per tal de determinar si s'hi adequen o no. L'estudi d'aquests darrers i de les crítiques que susciten el durem a terme agrupant-los pel seu contingut, el seu objecte i la seva finalitat.

1. En el primer apartat examinarem l'article 3 de la Llei, sobre el Sistema Nacional de Protecció Civil (en endavant, Sistema) i, per connexió amb aquest, en la mesura que regulen diferents aspectes del funcionament de l'esmentat Sistema, tractarem també l'article 4; l'article 14.3; l'article 17.1, .2 i .4, i l'article 26.2 i .3.

L'article 3.1, com hem avançat en el primer fonament jurídic, 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 que, a continuació, s'enumeren en el mateix precepte i que consisteixen en: prevenció dels riscos col·lectius o, si escau, reducció dels danys que se'n puguin derivar (art. 3.1.a); planificació de mitjans i

mesures per fer front a les situacions de risc (art. 3.1.b); intervenció operativa immediata en cas d'emergència (art. 3.1.c); recuperació per restablir infraestructures i serveis essencials i pal·liar danys derivats d'emergències (art. 3.1.d), i coordinació, seguiment i avaluació del Sistema per garantir que tingui un funcionament eficaç i harmònic (art. 3.1.e).

L'apartat 2 del mateix article enumera els principis generals que regeixen les actuacions abans descrites, com ara els de col·laboració, cooperació, coordinació, solidaritat interterritorial, subsidiarietat, eficiència, participació, inclusió i accessibilitat universal de les persones amb discapacitat. I l'apartat 3 preveu l'obligació dels ciutadans i de les persones jurídiques de participar en el Sistema, en els termes que estableixi la Llei 17/2015.

En estreta connexió amb aquest precepte, l'article 4, apartat 1, estableix l'Estratègia del Sistema, que consisteix a formular les línies estratègiques d'acció per alinear, integrar i prioritzar els esforços que permetin optimitzar els recursos disponibles per mitigar els efectes de les emergències, i que s'ha de revisar cada quatre anys, com a mínim. Per dur a terme aquesta tasca, s'ha d'efectuar una anàlisi prèvia i prospectiva dels riscos per a les persones i els béns, com també de les capacitats de resposta que serien necessàries. L'aprovació de les esmentades línies i de les directrius per a llur implementació, seguiment i avaluació (també es poden establir plans d'actuació anuals o programes sectorials) correspon al Consell Nacional de Protecció Civil, creat per la mateixa Llei (art. 39), com a òrgan de cooperació permanent i estructurat entre l'Administració general de l'Estat i les altres administracions públiques, del qual formen part, entre d'altres, els representants de les comunitats autònomes.

Quant a l'apartat 2, que fa referència a altres continguts, preveu l'Estratègia Nacional de Protecció Civil, que ha d'integrar i alinear totes les actuacions de l'Administració general de l'Estat en aquesta matèria i que ha de ser

aprovada pel Consell de Seguretat Nacional, a proposta del ministre de l'Interior.

En relació amb la qüestió examinada i, en concret, en l'àmbit de la planificació, cal fer esment igualment a l'article 14, apartat 3 que, pel que ara interessa, substitueix l'anteriorment vigent mecanisme d'homologació dels plans territorials i especials d'àmbit autonòmic per l'exigència d'un informe previ emès pel Consell Nacional de Protecció Civil, mitjançant el qual s'ha de verificar l'adequació dels dits plans al Sistema.

D'altra part, des d'un vessant més organitzatiu, ens referirem seguidament a l'article 17, apartat 1, de la Llei que, també dins de la regulació relativa a les actuacions del Sistema, declara quins serveis i òrgans de protecció civil tenen la consideració de serveis públics d'intervenció i assistència pel que fa a les accions de resposta immediata a les emergències. I ho fa a partir d'una exhaustiva llista de les denominacions genèriques dels diferents serveis i òrgans de què disposen actualment les administracions públiques en l'àmbit de la protecció civil, a la qual s'afegeixen també, si escau, «tots aquells que depenguin de les administracions públiques i que tinguin aquest fi».

Ultra això, en l'apartat 2 de l'article 17, es reconeix als òrgans competents de coordinació d'emergències de les comunitats autònomes la possibilitat d'actuar en les emergències de protecció civil com a centre de coordinació operativa, segons estableixin els plans corresponents. I, en l'apartat 4, es remet a la Norma bàsica de protecció civil la regulació de les bases per a la millora de la coordinació i l'eficiència de les actuacions dels serveis esmentats.

Finalment, quant als preceptes objecte de dictamen que mantenen una estreta relació amb el funcionament del Sistema mateix com a estructura permanent de coordinació i de gestió integral dels riscos i les emergències,

l'article 26 incorpora l'obligació d'avaluar i inspeccionar les actuacions que li són inherents. En aquest sentit, atribueix al Consell Nacional de Protecció Civil la potestat per a l'elaboració d'unes directrius generals d'avaluació de les actuacions d'aplicació general i un programa d'inspecció del Sistema que han de portar a terme les administracions públiques en els seus respectius àmbits de competència. En l'exercici de l'esmentada potestat es disposa que el Consell respecti les facultats d'organització d'aquelles i els seus propis serveis (apts. 2 i 3).

2. Arribats a aquest punt, cal que reproduïm, si més no succintament, els arguments del Govern per fonamentar els seus dubtes, si bé ens remetem també als que ja hem indicat en el fonament jurídic primer d'aquest Dictamen.

Amb caràcter general, i després d'exposar la doctrina constitucional i consultiva en l'àmbit de les competències sobre protecció civil, l'escrit de petició argumenta que la Llei 17/2015 «no s'ha limitat a establir prescripcions, directrius o mecanismes de coordinació aplicables als supòsits d'emergències supracomunitàries en què estigui en joc l'interès general, sinó que ha establert una regulació completa i acabada de tot l'àmbit material de la protecció civil, inclusiva tant de les actuacions de transcendència supraautonòmica, com de les que tenen una projecció limitada al territori autonòmic o local».

D'aquesta crítica participa principalment l'article 3, en la mesura que el Govern considera que la Constitució (art. 149.1.29 CE) no habilita el legislador estatal «per crear artificiosament [...], amb la denominació de sistema nacional de protecció civil, un àmbit material unitari de protecció civil» mitjançant el qual se sotmeten a una regulació completa i acabada no únicament les actuacions de transcendència superior a l'àmbit territorial

autonòmic, sinó també les «parcel·les pròpies de la protecció civil ordinària que tenen una dimensió exclusivament autonòmica o local».

Pel que fa a l'article 4 i a la previsió de l'Estratègia del Sistema Nacional de Protecció Civil, el peticionari considera, en la mateixa lògica dels arguments que al·lega amb relació a l'àmbit d'aplicació del Sistema, que les línies estratègiques d'actuació tenen la pretensió de vincular l'actuació de les comunitats autònomes més enllà dels supòsits en què concorren exigències d'interès general o supraautonòmic.

Seguint amb l'article 14.3, la sol·licitud entén que l'informe constitueix «una tècnica procedimental destinada a fer possible l'exercici simultani de competències concurrents, el que pressuposa una efectiva concurrència de diferents títols competencials sobre el mateix objecte que aquí no es produeix, perquè la competència estatal està referida únicament a les emergències en què concorre un interès general» i, per tant, no pot comprendre actuacions ni plans relatius a la protecció civil ordinària que corresponen a les comunitats autònomes. D'altra part, al·lega que el Sistema Nacional de Protecció Civil, al qual s'han d'adequar els plans, no és «cap conjunt normatiu [...] i per tant no és un instrument que ofereixi criteris legals per a l'emissió reglada del susdit informe, que necessàriament es situarà en el terreny de la pura discrecionalitat».

Quant a l'article 17.1, .2 i .4, i en el mateix sentit que els preceptes anteriors, el Govern critica que no es limita a establir prescripcions i directrius destinades a coordinar els efectius requerits per prevenir i fer front a les emergències d'interès nacional sinó que vulnera els articles 132 i 150 EAC. I l'anterior, en la mesura que conté una «ordenació interna dels serveis autonòmics de protecció civil», atribuint «la categoria de serveis públics de protecció civil als equips multidisciplinaris d'identificació de víctimes i a les persones de contacte amb les víctimes o familiars», i que tampoc no té

competència «per facultar els òrgans competents de coordinació d'emergències de les comunitats autònomes perquè actuïn com a Centre de Coordinació Operativa, ni per fixar les bases per millorar l'eficiència de les actuacions dels serveis d'intervenció i assistència en emergències de protecció civil».

Finalment, respecte del darrer dels preceptes d'aquest grup, l'escrit de petició diu que les funcions d'avaluació i d'inspecció formen part de la competència d'autoorganització de la Generalitat ex article 150 EAC, de manera que la competència sobre seguretat pública no habilita l'Estat per «regular exhaustivament la forma autonòmica de prestació dels serveis de protecció civil, tant en els supòsits en què concorri un interès general, com en el d'emergències corresponents a la protecció civil ordinària, de competència exclusiva de la Generalitat».

3. Un cop descrits el contingut de l'article 3 de la Llei i de la resta d'articles connexos que ens han estat sol·licitats, així com els dubtes que susciten en el Govern, ens correspon examinar-los d'acord amb el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat recollit en el fonament jurídic anterior.

A) D'aquesta manera, i partint del motiu principal que sustenta el qüestionament de la norma en la sol·licitud, és a dir el possible desbordament competencial de la regulació estatal respecte dels supòsits acotats en els quals l'Estat disposa de títol habilitant perquè existeix un interès supraautonòmic (emergències que requereixen una direcció de caràcter nacional, tenen un abast supraterritorial o es tracta d'un cas previst a la Llei orgànica 4/1981), val a dir que la Llei, atesa la formulació que adopta en determinats aspectes, podria donar lloc a una lectura que avalés, en certa manera, l'esmentada interpretació.

Així, per exemple, el preàmbul estableix, referint-se a la seva finalitat, que la Llei està prevista «no només per respondre enfront de les emergències en què concorri un interès nacional, mobilitzant els recursos al seu abast, sinó també per procurar i salvaguardar una coordinació dels diferents serveis i recursos de protecció integrant-los en “un disseny o model nacional mínim”» i establir «una coordinació general del sistema que integri tots els esforços» a fi de fer «possible una direcció eficaç per part del Govern de les emergències d’interès nacional». Per tant, resulta evident que la regulació aprovada pel legislador té per objecte *aprofundir* i *enfortir* els mecanismes de coordinació integrant-los en un sistema institucional compartit i permanent. Certament, amb el nou model s’evoluciona d’un esquema anterior articulat principalment a través de la figura dels plans de protecció civil, previst a la Llei 2/1985, de 21 de gener, a un de contingut més ampli quant a la tipologia de les actuacions i a l’estructura orgànica de la coordinació entre les diferents administracions públiques.

Ara bé, a efectes del seu examen de constitucionalitat i d’estatutarietat, ens hem de centrar en el contingut dels preceptes demanats, analitzats de manera sistemàtica i integrada en el conjunt de l’articulat de la Llei, i d’acord amb la jurisprudència constitucional consolidada en la matèria pel que fa al model de distribució de competències i la nostra doctrina consultiva. Segons això, les valoracions de tipus més preventiu o projectiu han de restar sotmeses a l’anàlisi jurídica resultant d’aplicar el cànon d’adequació al bloc de la constitucionalitat corresponent. En altres paraules, hem de determinar si les previsions normatives que són objecte dels retrets del Govern permeten una lectura respectuosa o ajustada a les competències que l’Estatut reconeix a la Generalitat (art. 132 EAC) o si, per contra, les vulneren perquè excedeixen l’empara del títol estatal habilitant ex article 149.1.29 CE, apartant-se de la doctrina del Tribunal Constitucional que l’ha interpretat.



Doncs bé, si examinem l'article 3, en primer lloc l'hem de connectar amb l'article 1, que estableix l'objecte i la finalitat de la Llei. Així, el precepte que actua com a frontispici de la norma prescriu, en el seu apartat segon, que: «[l]objecte d'aquesta Llei és establir el Sistema Nacional de Protecció Civil com a instrument essencial per assegurar la coordinació, la cohesió i l'eficàcia de les polítiques públiques de protecció civil, i regular les competències de l'Administració General de l'Estat en aquesta matèria».

Conseqüentment, en aquest punt, ja hem de remarcar un cert caràcter bifront de la norma legal. D'una banda, en el vessant de regular les funcions de coordinació que són reconegudes a l'Estat per l'article 149.1.29 CE, segons la jurisprudència constitucional, i de l'altra, en el sentit d'ordenar les funcions pròpies de la seva Administració en la matèria de protecció civil.

Sobre la capacitat de coordinació de l'Estat, ens resulta suficient de remetre'ns a l'exposició del paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat (FJ 2), en el qual ja indicàvem que aquesta capacitat és característica de la competència concurrent 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.

Un cop precisat que l'objecte de la Llei s'ha d'emmarcar en el model de distribució de competències, i que en aquest sentit respectuós s'ha d'interpretar l'article 1, si ens centrem en la redacció de l'article 3, també podem arribar a la conclusió que es refereix als supòsits d'emergències d'excepcional gravetat en els 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. Així, una interpretació similar va aplicar el Tribunal Constitucional en la ja esmentada STC 133/1990, on va considerar que, malgrat que la Llei estatal no esmentava explícitament les facultats de les comunitats autònomes, havia de ser llegida de manera integrada en el marc del repartiment constitucional i estatutari de competències. D'aquesta forma, conclouïa que, no obstant el silenci de l'articulat, el seu contingut havia de ser entès en el sentit que 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).

Per tant, quan l'article 3 estableix i regula el Sistema Nacional de Protecció Civil, aquest s'ha d'entendre i circumscriure als casos 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).

D'acord amb aquesta interpretació, ajustada al marc constitucional i estatutari, les actuacions previstes en les lletres *a*, *b*, *c*, *d* i *e* de l'apartat 1 de l'article 3 han d'entendre's referides i limitades a les emergències en les quals compareguin els pressupòsits habilitants que faculden la coordinació estatal que, com hem dit reiteradament, s'acoten als tres casos en què entra en joc un interès supracomunitari, admesos des d'un inici per la doctrina constitucional, i que en l'articulat de la Llei que estem examinant estan expressament previstos en l'article 28.

En la resta de situacions de catàstrofe o calamitat, tal com es deriva de l'Estatut i de la doctrina constitucional esmentada, la Generalitat manté amb caràcter general la titularitat per a l'elaboració dels corresponents plans de risc i d'emergències, així com per a l'organització i 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 condueixin 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.

B) Una vegada hem exposat la interpretació que considerem que es deriva de l'esmentat article 3, hem de referir-nos a la resta de preceptes que qüestiona també la sol·licitud de dictamen i que, com ja hem dit, estan connectats amb el primer, en la mesura que regulen aspectes vinculats a la implementació i el desplegament del Sistema Nacional de Protecció Civil. Concretament, ens hem de pronunciar en relació amb els articles 4, 14, apartat 3; 17, apartats 1, 2 i 4, i 26, apartats 2 i 3, el contingut dels quals ja hem descrit a l'inici d'aquest mateix fonament jurídic.

Tal i com acabem d'indicar, atès que aquestes normes 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, la conclusió del seu examen ha de ser coincident amb la

que hem declarat respecte de l'article 3. És a dir, els esmentats preceptes són constitucionals en la mesura que concreten aspectes relatius a la potestat de coordinació que els poders centrals poden exercir quan concorren els tres casos que emparen l'exercici del títol competencial de l'article 149.1.29 CE, d'acord amb els criteris precisats i delimitats per la jurisprudència constitucional, recollits també per la doctrina d'aquest Consell. Dit això, efectuarem algunes precisions condicionals amb relació a cadascun d'ells.

a) Quant a l'article 4, sobre l'Estratègia del Sistema de Protecció Civil, hem de distingir entre els dos apartats que l'integren. L'apartat primer 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. Certament, la seva redacció és genèrica i oberta, i pot donar lloc a una lectura expansiva, però insistim un cop més que el seu abast ha de ser interpretat d'acord amb el marc de distribució competencial indicat anteriorment. Per tant, 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, requereixin 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, més enllà dels termes que hem assenyalat, 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.

b) Respecte de l'article 14, apartat 3, com hem anunciat abans, conté un mecanisme de control dels plans territorials i especials, independentment del seu abast territorial, que s'atribueix al Consell Nacional de Protecció Civil i que substitueix l'anteriorment vigent activitat d'homologació, la qual corresponia a la Comissió de Protecció Civil de la Comunitat Autònoma (art. 10 Llei 2/1985).

Pel que ara interessa, sobre aquesta activitat administrativa d'homologació s'ha pronunciat explícitament el Tribunal Constitucional a la tantes vegades citada STC 133/1990, on admet la seva constitucionalitat perquè es tracta d'una actuació reglada i de control tècnic, dirigida a constatar l'adequació dels plans als continguts exigits per la Llei 2/1985 «y no a sustituir de entre las distintas opciones posibles aquella seguida en la elaboración del plan». A banda d'això, entén que la configuració de la Comissió que efectua l'homologació, com a òrgan mixt de representació conjunta de l'Estat i de les comunitats autònomes, coadjuva a garantir que es preservi aquella finalitat (FJ 10).

Arribats a aquest punt, hom pot dir que les consideracions exposades són traslladables a la previsió que ara s'examina, tot i les diferències que presenta el mecanisme d'informe respecte del d'homologació. Cal assenyalar que l'informe al qual han de ser sotmesos els plans territorials, inclosos els autonòmics i els locals, únicament s'ha de pronunciar sobre els aspectes

d'adequació relatiu al funcionament del Sistema, per tant, a la seva eventual integració en els casos que correspongui la coordinació estatal. De manera que es tracta 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. Aquests informes, emesos pel Consell Nacional de Protecció Civil, òrgan mixt de cooperació, en cap cas poden 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 entenem que es desprèn del seu redactat, d'acord amb les exigències de jurisprudència constitucional consolidada, no planteja problemes de vulneració de les competències previstes a l'article 132 EAC.

c) Quant a l'article 17, fa esment als serveis d'intervenció i assistència que s'encarreguen de la resposta immediata en les emergències que formen part de l'àmbit d'aplicació del Sistema. En aquest sentit, el Tribunal Constitucional ha considerat que no correspon a l'Estat determinar quin òrgan en concret de la comunitat autònoma és competent per dur a terme una determinada actuació en matèria de protecció civil (STC 133/1990, FJ 10).

L'apartat primer 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. Entenem, doncs, que no afecta 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. Conseqüentment, aquesta enumeració, articulada en els termes exposats, no pertorba les competències de la Generalitat. Com tampoc succeeix, segons el nostre parer, en el cas de l'apartat segon del mateix article. La seva previsió, formulada de manera potestativa, 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.

En darrer terme, 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. Més específicament, respecte de l'abast d'aquesta figura normativa en el marc de la concurrència competencial sobre protecció civil s'ha pronunciat també el Tribunal Constitucional, que ha reconegut les potestats legislatives i reglamentàries de l'Estat per establir uns continguts mínims comuns que permetin la integració dels plans i les actuacions de protecció civil en un conjunt operatiu i de ràpida execució per fer front a les emergències d'excepcional gravetat en les quals hi hagi un interès supraautonòmic general (STC 133/1990, FJ 10).

Aquest és l'abast que entenem que ha de tenir la Norma bàsica de protecció civil prevista a l'article 17.4 i que el text del precepte no contradiu, de forma que ha de quedar 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.

Per tant, 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.

d) Finalment, quant a l'article 26, apartats 2 i 3 de la Llei, sobre 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, hem de remarcar els criteris interpretatius aplicats als preceptes anteriors i recordar novament la jurisprudència constitucional. 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).

Així, en primer lloc, 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 l'apartat 3 de l'article 26 diu en relació amb les administracions públiques competents distintes de l'Estat.

A més, en segon terme, cal precisar 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, entenem que els apartats 2 i 3 de l'article 26 de la Llei 17/2015, en els termes ressenyats, no vulneren les competències de la Generalitat ex article 132 EAC ni tampoc desborden el marc constitucional ex article 149.1.29 CE.

4. En aquest apartat tractarem de forma separada l'article 23.1, segon paràgraf de la Llei, atès que, tot i trobar-se en el títol relatiu a les actuacions del Sistema, planteja, pel seu contingut, una problemàtica específica.

A) Efectivament, l'article 23.1, com hem avançat, estableix un procediment singular per a la «declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil prevista en esta ley».

Hom pot dir que aquestes actuacions formen part de l'àmbit de la protecció civil, si bé s'insereixen en una fase posterior a la de la resposta immediata per fer front a l'emergència, anomenada de «recuperació» i dirigida al restabliment de la normalitat en la zona sinistrada. Correspon al Consell de Ministres adoptar la declaració mitjançant acord, a proposta dels ministres d'Hisenda i Administracions Públiques i de l'Interior o de qualsevol altre ministeri concernit, si bé també poden sol·licitar-la altres administracions públiques que hi estiguin interessades (paràgraf primer). I, pel que ara interessa, en aquest procediment es disposa que el Govern, amb caràcter previ a la seva declaració, pot sol·licitar un informe a la comunitat o comunitats autònomes afectades (paràgraf segon).

Com es desprèn del preàmbul i de l'articulat mateix de la Llei, la declaració d'una zona d'aquest tipus, que ha d'incloure la delimitació de la zona afectada, comporta la possibilitat d'articular un seguit de mesures de reparació en molt diversos àmbits materials. Així, entre d'altres, es preveuen ajudes econòmiques per a persones físiques o jurídiques pels danys causats; compensacions a les corporacions locals per despeses derivades d'actuacions

inajornables; subvencions per danys en infraestructures municipals, provincials o insulars; línies de préstec preferencials, etc. Igualment, es poden implementar mesures fiscals, laborals o de la Seguretat Social (art. 24).

D'altra banda, per coordinar el seguiment de les mesures adoptades per l'Administració general de l'Estat, es preveu la constitució d'una comissió de coordinació, integrada per representants de les administracions públiques afectades (art. 25).

B) Amb relació a aquesta fase de la protecció civil, que té com a finalitat aplicar a la zona catastròfica diferents mesures de recuperació subsegüents a una emergència, l'escrit de petició centra el seu retret en el segon paràgraf de l'apartat 1 de l'article 23, en la mesura que, quan regula el procediment de la declaració de zona afectada greument, disposa que, amb caràcter previ a la seva adopció, el Govern de l'Estat «pot sol·licitar un informe a la comunitat o comunitats autònomes afectades». I això anterior, al seu parer, vulnera l'article 132 EAC perquè l'esmentada petició d'informe és facultativa i no preceptiva, la qual cosa implica «la lesió del dret de la Generalitat de Catalunya a participar en assumptes de la seva competència, malgrat que la decisió final, per raons d'emergència supracomunitària, correspongui a un òrgan estatal». D'altra part, afegeix que, atesa la literalitat del precepte, es podria interpretar que quan la declaració es faci a instància de la Delegació del Govern a Catalunya, ni tan sols tindria lloc aquesta comunicació a la Generalitat.

C) Per tal de determinar si la norma examinada s'adequa o no al paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat exposat en el fonament jurídic anterior, hem de delimitar primerament quin és el seu àmbit d'aplicació; és a dir, a quin tipus d'emergències s'aplica. En aquest sentit, del tenor literal del seu text es desprèn que la declaració de zona greument afectada deriva d'«una

emergència de protecció civil prevista en aquesta Llei». Per tant, en el mateix sentit que ho hem fet respecte de l'article 3 de la Llei i altres preceptes examinats, que també estan connectats amb el funcionament del Sistema, hem d'interpretar que les previsions de l'article 23.1 tenen virtualitat i s'apliquen quan 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 17/2015.

Certament, la pràctica demostra que el tipus de mesures estatals abans descrites, destinades a pal·liar els danys causats per una emergència, no sempre han estat directament connectades clarament amb una emergència d'interès supraautonòmic. En efecte, resulta habitual que el Govern estatal, periòdicament i amb ocasió de catàstrofes o calamitats naturals produïdes per fenòmens meteorològics o situacions semblants i esdevingudes en les diferents parts del territori estatal, com ara incendis, sequeres o inundacions, aprovi les corresponents normes amb rang legal (majoritàriament decrets llei), les quals contenen tot aquest ampli ventall de mesures, incorporades ara amb caràcter general a l'article 24 de la Llei 17/2015.

En aquest sentit, no fa gaire, aquest Consell ha emès el Dictamen 6/2015, de 14 de maig, en relació amb l'Ordre HAP/196/2015, de 21 de gener, dictada per l'Estat a l'empara de l'article 149.1.29 CE, la qual declara la intenció d'establir un marc normatiu general per a la gestió centralitzada de les subvencions estatals per reparar els danys causats en determinats serveis i infraestructures locals de zones afectades per catàstrofes naturals. Sens perjudici que ens remetem a la doctrina allà exposada respecte de la distribució de competències en l'àmbit de les emergències i la protecció civil (FJ 2), sintetitzada també en el fonament jurídic segon, cal recordar que hem admès que l'Estat pugui exercir la seva activitat de foment, si bé en els termes i amb l'abast previst a l'article 114.3 EAC (per tant, negant la centralització estatal de la seva gestió), i únicament quan es tracti de pal·liar

els danys i els efectes derivats de situacions d'emergència d'interès supracomunitari.

Ara bé, dit això anterior, i tornant a l'article 23.1 i a la concreta regulació que fa del procediment per adoptar la declaració de zona afectada greument per una emergència de protecció civil, cal fer algunes consideracions addicionals. Així, hem de recordar que, en els supòsits en què l'Estat té competències perquè és present un interès supraautonòmic general, «se produce una situación de encuentro o concurrencia de las competencias de las diferentes instancias territoriales, según este Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de señalar en las SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 4; 133/1990, de 19 de julio, FJ 6; 118/1996, de 27 de junio, FJ 20; y 118/1998, de 4 de junio, FJ 13, lo que obliga a cohonestar, en los términos que derivan de la doctrina constitucional, las competencias estatales en materia de seguridad pública con las autonómicas relacionadas con la protección civil». I, així mateix, que en aquestes situacions, 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).

Tanmateix, l'informe a què fa esment l'article 23.1, segon paràgraf, que ara ens ocupa, és potestatiu i, per tant, prescindible. D'aquesta manera, la comunitat autònoma afectada, en els supòsits en què el Consell de Ministres efectua la declaració a proposta d'òrgans estatals, pot no tenir cap participació en la decisió final adoptada, en la mesura que el precepte en cap cas preveu que l'esmentat informe sigui preceptiu. I això 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.

Conseqüentment, 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.

5. Per finalitzar, cal que ens referim a l'article 29 de la Llei 17/2015, que configura el procediment per a la declaració de les emergències d'interès nacional.

A) Aquesta tipologia d'emergència està definida a l'article 28, de forma coincident amb els supòsits d'emergència que hem vist que ha establert la doctrina constitucional com a habilitadors de la competència estatal i que han estat recollits fins ara per l'article 1.2 del Reial decret 407/1992, de 24 d'abril, pel qual s'aprova la Norma bàsica de protecció civil.

En allò que ara interessa, assenyalarem que el precepte qüestionat atribueix al titular del Ministeri de l'Interior l'esmentada declaració, decisió que pot adoptar a iniciativa pròpia, o a instància de les comunitats autònomes o dels delegats del Govern en aquestes comunitats. Addicionalment, preveu que quan la declaració obeeixi a una iniciativa del mateix Ministeri de l'Interior, «s'ha de precisar, en tot cas, amb la comunicació prèvia amb la comunitat autònoma o comunitats autònomes afectades, per mitjans que no perjudiquin la rapidesa de la declaració i l'eficàcia de la resposta».

Un cop presa aquesta decisió, la Llei atribueix a l'esmentat ministre la competència per assumir la direcció de l'emergència, potestat que comprèn

l'ordenació i la coordinació de les actuacions, i la gestió de tots els recursos estatals, autonòmics i locals de l'àmbit territorial afectat, així com també la possibilitat de requerir la col·laboració d'altres administracions no afectades que disposin de recursos mobilitzables (art. 30).

B) En el seu escrit, el Govern reconeix que la decisió final de la declaració correspon a l'Estat però al·lega que, com en el cas de l'article 23.1 de la Llei, el fet que estigui «subjecta exclusivament a una comunicació [...] podria lesionar el dret de la Generalitat de Catalunya a participar en assumptes de la seva competència». D'altra part, afegeix que, atesa la literalitat del precepte, es podria interpretar que quan la declaració es faci a instància de la Delegació del Govern a Catalunya, ni tan sols tindria lloc aquesta comunicació a la Generalitat.

C) Després d'exposar el contingut i els dubtes de la sol·licitud, ens pertoca examinar el precepte segons el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat aplicable.

Primerament, i com a qüestió prèvia, hem de cridar l'atenció sobre la redacció adoptada per la norma que, tant en la seva versió castellana (BOE núm. 164, de 10 de juliol de 2015) com en la seva traducció al català (suplement en llengua catalana al BOE núm. 164) manifesta certs problemes de formulació lingüística, en la mesura que l'enunciació que conté sobre el requisit de comunicació prèvia de la declaració a la comunitat autònoma no resulta suficientment entenedora per si sola. Dit això, la interpretació més ajustada al context i a la literalitat d'aquesta norma és que per adoptar la decisió de la declaració d'emergència d'interès nacional el titular del Ministeri de l'Interior ha de comunicar-ho prèviament a la comunitat autònoma o a les comunitats autònomes afectades.

A continuació, hem de reiterar el cànon de distribució de competències en matèria de protecció civil, el qual hem descrit i aplicat amb motiu dels preceptes que acabem d'examinar en els apartats anteriors. En aquest sentit, no hi ha dubte, com també així ho reconeix el Govern, que l'Estat pot exercir les seves facultats de coordinació quan esdevingui procedent declarar el supòsit d'emergència nacional.

Aquest cas, com hem també repetit a bastament, 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, la intervenció de l'Estat, de la mateixa manera que comporta l'assumpció de les competències de direcció de l'emergència, únicament és procedent quan es compleixen els requisits que, d'acord amb la legislació i la jurisprudència constitucional, l'habiliten per desplaçar l'Administració autonòmica en l'exercici principal de la facultat de protecció civil. En altres paraules, la Generalitat ha de cedir l'exclusivitat de la competència de la qual és la titular, d'acord amb l'article 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, amb la declaració prèvia de l'interès nacional segons l'article 29 de la Llei.

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 que estem analitzant.

En la mateixa línia ens vam manifestar amb motiu del DCGE 10/2011, de 22 de novembre, sobre el Pla estatal de protecció civil davant el risc d'inundacions (FJ 3). En aquella ocasió es va posar de manifest la necessitat

que la Generalitat participés en la decisió estatal de declaració d'emergència de nivell 3, ja que seria del tot incoherent amb el model constitucional de l'Estat de les autonomies que la Generalitat, que és la titular ordinària de les competències de protecció civil en el seu àmbit territorial i que és la que està operant sobre el terreny, no fos escoltada sobre la necessitat d'esmerçar nous recursos. Per tant, al·ludint al principi de col·laboració, i a altres preceptes de l'Estatut que preveuen la participació de la Generalitat en decisions estatals (art. 133.2, 140.3 i 148.2 EAC), es va afirmar que la participació autonòmica en l'abans indicada declaració era necessària, per bé que, atès el temps migrat de què es disposa per fer front a l'emergència, no havia de consistir necessàriament en un informe, sinó que s'havia de modular en funció de la situació de calamitat i els riscos evidents que comporta sobre persones i béns (FJ 3).

D'acord amb aquesta argumentació, vam concloure que la regulació del procediment per a la declaració d'emergència de nivell 3 s'ajustava al marc de distribució de competències, ja que tot i la no-previsió expressa d'una participació efectiva de la comunitat autònoma en l'esmentada declaració, del conjunt del Pla es desprenia que la dita participació tenia lloc a través del Consell de Direcció Estatal, el qual era convocat prèviament i comptava amb la presència de la comunitat autònoma afectada.

Situats en l'article 29 de la Llei, que ara hem d'examinar, podem comprovar com la referència a la participació de la Generalitat en el procés de declaració de l'interès nacional de l'emergència per part de l'Estat, amb la subsegüent assumpció de la competència de coordinació per part d'aquest, es limita a una *comunicació* prèvia.

El sentit d'aquest terme, d'acord amb el seu significat semàntic habitual, ha de ser entès inequívocament com un mer trasllat d'una informació, en el cas que ens ocupa, consistent a fer saber a la Generalitat la decisió o la voluntat



decisòria del Ministeri de l'Interior de declarar el precitat caràcter nacional de l'emergència. Així, si el legislador hagués tingut la voluntat de preveure una participació efectiva en l'adopció de la decisió estatal, hauria emprat expressions com «consulta prèvia», que impliquen un altre abast d'intervenció més enllà d'un mer tràmit administratiu o, fins i tot, d'un simple trasllat d'informació, com és el cas que ara s'examina.

En conseqüència, segons es desprèn de l'article 29 de la Llei, la norma tan sols exigeix a l'Estat que, per desplaçar la competència de la Generalitat envers el seu àmbit d'influència i assumir les funcions de coordinació i, si escau, d'alta direcció operativa, anunciï la seva imminent decisió a l'Administració catalana, sense altre paper reconegut a aquesta darrera que la seva mera recepció.

Doncs bé, d'acord amb la interpretació exposada i la caracterització del cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat que ha de regir les relacions entre les diferents administracions públiques competents, en una situació de concurrència competencial i, per tant, de cooperació i de lleialtat institucional, considerem que la formulació de l'article 29 de la Llei no incorpora el contingut mínim necessari que permeti entendre que es dóna compliment al requisit de la participació de la Generalitat en aquest supòsit de la protecció civil.

El nostre parer no qüestiona la titularitat estatal de la capacitat per declarar una determinada emergència de caràcter nacional, quan l'excepcional gravetat del risc o perill exigeixin una resposta centralitzada superior a la de la comunitat autònoma. Ara bé, aquesta assumpció de certes capacitats de coordinació i direcció en favor de l'Estat no pot ignorar el fet de la intervenció d'una administració pública que, amb caràcter ordinari i general, és la competent.

De la mateixa manera que la competència de la coordinació pot ser activada per l'òrgan competent, és a dir, el titular del Ministeri de l'Interior, aquesta facultat no és incompatible ni resulta condicionada pel fet que, amb caràcter previ a la decisió, s'insti la Generalitat, que, d'altra banda, com hem dit, 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, com hem dit repetidament, 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.

Ultra això, i per donar resposta a la darrera qüestió plantejada pel sol·licitant, respecte del fet que l'article 29 de la Llei no preveu expressament la comunicació a la Generalitat en el cas que la iniciativa de la sol·licitud de la declaració correspongui a la Delegació del Govern, hem d'indicar que una interpretació integrada de la norma, malgrat la seva formulació literal, ens duu a la conclusió que, efectivament, aquesta comunicació també s'ha de produir. L'esmentat article així ho exigeix quan la iniciativa correspon al

Ministeri de l'Interior i, per inclusió, s'ha d'entendre que, quan és la Delegació del Govern l'òrgan de l'Administració general territorial de l'Estat que la insta, ho fa en l'exercici de les facultats que funcionalment depenen del Ministeri de l'Interior (art. 22 LOFAGE i art. 2 RD 1330/1997, d'1 d'agost, d'integració dels serveis perifèrics i de l'estructura de les delegacions del Govern). Per tant, d'acord amb el context normatiu explicat, s'ha d'entendre que l'esment de l'article 29 al titular del Ministeri d'Interior, a efectes del requisit de la comunicació prèvia a la comunitat autònoma, es projecta també sobre la Delegació del Govern, pel fet que aquesta actua com a administració territorial de l'esmentat Ministeri en l'àmbit de la protecció civil.

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

## CONCLUSIONS

**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 la 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.*

**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.*

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