

Fernando Clavijo Redondo

Jefe del Servicio de Protección Civil de la Viceconsejería de Medio Ambiente.

Protección Civil: Competencia estatal y autonómica (I)

La más reciente doctrina constitucional en esta materia tiende a admitir una concurrencia competencial entre Estado y CC.AA.

Se ha estimado oportuno, por su interés, iniciar la andadura de este Servicio de Protección Civil en la conformación de los contenidos de la presente Revista incidiendo –al menos sucintamente–, en un tema que genera y seguirá generando no pocas dudas por su vaguedad e imprecisión, cuál es la delimitación competencial en una materia, como la «Protección Civil», en cuya organización, funcionamiento y ejecución participan todas las Administraciones públicas. Dicha cuestión no fue acometida por la Ley de Protección Civil, y cuyos preceptos encuentran su auténtico sentido a la luz de la más reciente doctrina del Tribunal constitucional, expuesta en dos Sentencias de vital importancia, la 123/1984, de 18 de diciembre y la 133/1990, de 19 de julio. Asimismo se ha tomado como referencia para su elaboración la escasa doctrina existente al respecto, en especial el «Informe Pi y Sunyer sobre Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Pública y Privada, Seguridad Vial y Protección Civil de 1992».

Además, en posteriores artículos, se trasladará este problema general al ámbi-

to concreto de nuestra Comunidad Autónoma.

Concurrencia competencial

La expresión «Protección Civil» no parece contemplada en la Constitución ni viene recogida expresamente en los Estatutos de Autonomía. Se ha suplido, según doctrina del Tribunal

Constitucional, incardinando tal expresión en el concepto genérico de «seguridad pública», materia sobre la que el Estado tiene competencia exclusiva en virtud del artículo 149.1.29ª de la Carta Magna.

No obstante, el citado precepto constitucional establece que tal competencia la ostenta el Estado «...sin perjuicio de la posibilidad



Simulacro de rescate con helicóptero.

de creación de policías por las CCAA en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos y en el marco de lo que disponga una ley orgánica».

Este artículo planteó, en su día, la cuestión relativa a si el estado conserva una competencia absoluta e inalienable o si, por el contrario, dicho artículo está implícitamente atribuyendo competencias en materia de seguridad pública –y por ende, en materia de Protección Civil– a las CCAA al reconocer, explícitamente, que éstas tienen la posibilidad de crear policías autonómicas.

Aunque inicialmente se mantuvo la interpretación más restrictiva para las CCAA por estimarse, entre otras consideraciones, a la seguridad pública como un atributo tradicional de la soberanía, la más reciente doctrina constitucional tiende a admitir una concurrencia competencial entre Estado y CCAA, posición que está más acorde con la actual estructuración territorial del poder. En este sentido se pronuncian las citadas STC nº 123/1984 y 133/1992, cuando establecen que «en la materia de Protección Civil se producen unas competencias concurrentes del Estado (en virtud de la reserva del art. 149.1.29) y de las CCAA que hayan asumido competencias en sus Estatutos en virtud de habilitaciones constitucionales».

Pero al margen del citado precepto 149.1.29 C. existen igualmente otros artículos que habilitan a las CCAA para ejercer las

competencias en esta materia. Es el caso del art. 148.1.22, cuando establece que las CCAA podrán asumir competencias en materia de «vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones», así como de otros muchos títulos competenciales como transporte público, carreteras, sanidad, industrias, bosques, montes, etc. De hecho, las competencias que tienen las CCAA en las materias enumeradas quedarían privadas, ante una eventual transgresión de la legalidad que amenace la seguridad, de la competencia que les permitiera asegurar el cumplimiento de la norma.

Puede observarse, por tanto, que existen varios títulos competenciales derivados de la Constitución que habilitan a las CCAA para ejercer competencias en la materia que tratamos, circunstancia que hace necesaria una delimitación de las competencias que en materia de Protección Civil corresponden a las diferentes instancias territoriales. Fue precisamente la citada STC 133/90, de 19 de julio, recaída en el recurso de inconstitucionalidad nº 355/1985 promovido por el Gobierno Vasco contra la Ley 2/1985, la que se encargó de esta tarea, usando como criterio delimitador la naturaleza de la emergencia y los recursos a movilizar.

El “interés nacional” como delimitador

En la referida STC se admite la concurrencia de competencias entre el Esta-

do y las CCAA, utilizándose el concepto de «interés nacional» como delimitador de la competencia autonómica. De esta forma, lo que efectivamente hace la Ley estatal es delimitar la competencia autonómica cuando concurra un interés supraautonómico que justifique una coordinación y, en su caso, una dirección unitaria de las diferentes Administraciones Públicas. En este sentido refiere expresamente la Sentencia que «por la misma naturaleza de la Protección Civil, que persigue la preservación de personas y bienes en situaciones de emergencia, se produce en esta materia un encuentro o concurrencia de muy diversas Administraciones Públicas que deben aportar sus respectivos recursos y servicios. Desde esta perspectiva, y en principio, la competencia en materia de Protección Civil dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia, y de los recursos y servicios a movilizar. Ello puede suponer, de acuerdo con los términos de los respectivos Estatutos, que la Administración Autonómica sea competente en esta materia». No obstante, continúa expresando la referida Sentencia, «esta competencia autonómica se encuentra con determinados límites, que derivan de la existencia de un posible interés nacional o supra autonómico que pueda verse afectado por la situación de catástrofe o emergencia: Bien por la necesidad de prever la coordinación de Admi-

nistraciones diversas, bien por el alcance del evento (afectando a varias CCAA) o bien por sus dimensiones, que pueden requerir una dirección nacional de todas las Administraciones públicas afectadas, y una aportación de recursos de nivel supraautonómico».

La propia Sentencia pone de relieve que, ya en la Exposición de Motivos de la Ley, cuando se identifica a la Protección Civil desde una perspectiva doctrinal como «protección física de las personas y de los bienes en situaciones de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria, en la que la seguridad y la vida de las personas pueden peligrar o sucumbir masivamente», se denota una orientación dirigida, inicialmente, a aquellos eventos o riesgos que tengan un carácter excepcional, extraordinario y catastrófico –ámbito en el que efectivamente puede manifestarse un interés nacional– dejándose al margen las que podríamos calificar actuaciones de emergencia de carácter cotidiano y que no llevan aparejada, en principio, tal gravedad. No debe, por tanto, confundirse la actividad administrativa ordinaria dirigida a la protección de las personas y de los bienes en situaciones que podríamos calificar de normalidad social, de aquellos supuestos excepcionales de emergencia y grave riesgo en los que sí pueden concurrir exigencias de interés general que justifiquen un competencia estatal en la materia.

De lo consignado anteriormente se pone de relieve que cuando esté implicado un «interés nacional» –lo que necesariamente exige una declaración en tal sentido por parte del Ministerio del Interior–, la competencia corresponderá siempre al Estado, teniendo en cuenta que las CCAA no quedan, por ello, excluidas de participación, aunque su actuación, lógicamente, quedará en estos casos supeditada, condicionada y subordinada a la normativa estatal. En los demás supuestos la competencia corresponderá a las CCAA o, en su caso, a las Corporaciones Locales, atendiendo siempre a la envergadura y ámbito territorial de la emergencia.

Por otra parte, tal como señala *Pi* y *Sunyer* en su informe sobre Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Pública, de la jurisprudencia constitucional se deriva que cuando una Administración sea competente ostentará al mismo tiempo las funciones normativas y ejecutivas, y ello sin perjuicio de que el Estado apruebe unas directrices básicas que regulen la Protección Civil, permitiéndole coordinar la actuación conjunta de todos ellos en los supuestos en que concurra un «interés nacional».

La norma básica de Protección Civil

De lo dicho hasta ahora, y siempre dentro de la ambigüedad que preside esta materia, se desprende que su regulación final será siempre resultado de la ac-

tividad concurrente del Estado y de las CCAA, adquiriendo ésta un carácter bifronte. Esa regulación global, integrada por normas de procedencia estatal y autonómica, debe ser unitaria, coordinada y coherente, y no contradictoria o fragmentada, de forma que nos encontremos, de un lado, con un normación básica, que ha de establecer el marco de una política global sobre la materia y una regulación normativa uniforme y vigente de toda la Nación asegurando un común denominador normativo en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, y, de otro lado, unas normas de desarrollo que permitan a las CCAA ejercer su propia competencia normativa.

Lo que en líneas generales pretende la Norma Básica es la fijación de un mínimo común indisponible en la elaboración de los diferentes

Planes de Protección Civil que garantice la coordinación de las Administraciones Públicas implicadas y posibilite la dirección del Estado siempre, claro está, que haya sido declarado el «interés nacional».

Por otra parte, la Norma Básica delimita aquellos supuestos en los que concurre el interés nacional (ver Cuadro 1), lo que exige una declaración en tal sentido que compete, según expresa su artículo 9, al Ministerio del Interior, a iniciativa propia o a instancia de las CCAA o de los Delegados del Gobierno.

Respecto de la distribución competencial que se hace en la susodicha Norma Básica, el Estado está facultado para elaborar los Planes Básicos (riesgos derivados de emergencias nucleares y situaciones bélicas), las Directrices Básicas a las que deben acomodarse los Planes Especiales, así como Planes Especiales de ámbito

estatal. Por su parte, las CCAA aprobarán sus correspondientes Planes Territoriales y Planes Especiales que no excedan de su ámbito de actuación. Igualmente se reconoce competencia a las Corporaciones Locales para elaborar Planes Territoriales municipales.

La STC de 19 de julio de 1990 considera plenamente justificada la fijación de esos contenidos mínimos comunes, sin que ello perjudique la competencia autonómica en la materia. En este sentido se entiende que ese contenido indisponible de los diferentes Planes Territoriales, que posibilita su homologación –actividad reglada y de control técnico dirigida a constatar que los planes contemplen determinados contenidos– y posterior integración en una programación unitaria, no es inconstitucional ni vacía la competencia autonómica para la elaboración de Planes, aunque de algún modo la condicione. □

CUADRO I Supuestos en los que concurre el interés nacional según el Artículo 1.2. de la Norma Básica de Protección Civil

- Cuando deba aplicarse la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los Estados de Alarma, Excepción y Sifio.
- Cuando sea necesaria la coordinación de Administraciones diversas por afectar la emergencia a varias CCAA y exigir la aportación de recursos a nivel supraautonómico.
- Cuando por sus dimensiones efectivas o previsibles se requiera una dirección nacional de las Administraciones Públicas implicadas.

