
SENTENCIA 133/1990, de 19 de julio (BOE núm. 181, de 30 de julio de 1990)

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, don Francisco Rubio Llorente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra y don José Gabaldón López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY la siguiente SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad, núm. 355/85, promovido por el Gobierno Vasco, representado por los Letrados don Pedro J. Caballero Lasquibar y don José J. Portuondo Herrerías, contra la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, y el conflicto positivo de competencia, acumulado al recurso anterior, núm. 1694/89, también promovido por el Gobierno Vasco, representado por el Letrado don Koldo Eskubi Jauristi, frente a determinados anexos de la Orden de 29 de marzo de 1989, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de marzo de 1989, que aprueba el Plan Básico de Emergencia Nuclear. Ha sido parte el Abogado del Estado en representación del Gobierno y Magistrado Ponente don Luis López Guerra quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Tribunal Constitucional el 25 de abril de 1985, el Gobierno Vasco, representado por los Letrados don Pedro J. Caballero Lasquibar y don José J. Portuondo Herrerías, interpone recurso de Inconstitucionalidad contra la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, por infringir los arts. 149.1.29 de la Constitución y 17 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco entre otros preceptos.

2. Inician sus alegaciones los Letrados que ostentan la representación del Gobierno Vasco, poniendo de manifiesto una cuestión previa: La legitimación que poseen los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas para impugnar Leyes del Estado «que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía» (según el art. 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, desde ahora, LOTC), así «ámbito de autonomía» es una cláusula que debe entenderse en su máxima extensión, es decir, como «ámbito de interés político», lo que es algo cualitativamente distinto a la mera suma de competencias estatutarias.

3. Por lo que atañe al fondo del asunto, el escrito de interposición del recurso comienza con unas consideraciones generales que se dividen en los siguientes apartados y que culminan en

una conclusión: A) La [STC 123/1984](#), como imprescindible punto de referencia. B) La contraposición entre lo expuesto en dicha Sentencia y la filosofía y el contenido de la Ley impugnada. C) Los criterios de delimitación de la competencia controvertida. D) La extensión de la competencia autonómica cuando no existan las «superiores exigencias del interés nacional». E) La extensión de dicha competencia cuando, en cambio, tales exigencias concurren. F) Conclusión.

A) El punto de partida en este asunto debe ser la [STC 123/1984](#), en la que se reconoce la competencia vasca sobre protección civil al resolver un conflicto de competencias suscitado por un Decreto del Gobierno Vasco, en el que se crearon unos llamados Centros de Coordinación Operativa. Sin embargo, pese a que la competencia discutida ya ha sido interpretada por el propio Tribunal Constitucional, la Ley ahora impugnada se contrapone frontalmente a la doctrina expuesta en aquella Sentencia, lo que no es de extrañar dada su fecha de aprobación (antes incluso de dictarse tal Sentencia) y de publicación en el («Boletín Oficial del Estado» el 25 de enero de 1985), con apenas un margen de tiempo de cinco semanas de diferencia.

B) De este modo, la Ley parte de la premisa de que las Comunidades Autónomas carecen de competencia sobre la protección civil mientras que la Sentencia indicada reconocía expresamente la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Por consiguiente, la Ley incurre en una clara invasión de competencias. Esto se hace evidente en el apartado II de la Exposición de Motivos de la Ley cuando se dice que la protección civil es un problema de organización que corresponde principalmente al Estado en cuanto competencia para la protección de personas y bienes integrada en la seguridad pública; y que esta competencia tiene como mecanismos de actuación técnicas de planificación y de coordinación a nivel superior y jurídicamente, pues se da respecto de esta materia, «el supuesto del núm. 3 del art. 149 de la Constitución».

Ello permite que más adelante se diga que la participación de las restantes Administraciones públicas se produce «en los términos establecidos en esta Ley» (art. 2.1), de manera que la Ley se erige en instrumento habilitador de las competencias que se confiere a las Comunidades Autónomas. Esta concepción se contrapone con lo dicho en la [STC 123/1984](#), donde se deduce la competencia autonómica del País Vasco directamente de la Constitución y del Estatuto, sin necesidad de la mediación de la Ley de las Cortes Generales. Así, el título competencial de la Comunidad Autónoma del País Vasco viene constituido sustancialmente por el art. 17 del Estatuto en relación con el art. 149.1.29 de la Constitución, la seguridad pública en la forma no restrictiva en la que fue interpretada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia reseñada y además, por otros títulos competenciales como son las potestades de autoorganización y aquellos títulos que se refieren a los distintos sectores materiales de actuación: todo ello impide la operatividad del art. 149.3 de la Constitución que se pretende en la Exposición de Motivos de la Ley y que ya fue rechazada por el Tribunal Constitucional.

C) Por el contrario, debe partirse de lo resuelto en el fundamento jurídico 4.º de la [STC 123/1984](#) donde el Tribunal Constitucional sostuvo que en la materia específica de la protección

civil se producen competencias concurrentes sin mengua de las competencias inalienables y, en este sentido, exclusivas del Estado. Partiendo de este pronunciamiento, el término «conurrencia» es susceptible de una doble utilización: Una situación en la que ambos entes disponen de la misma competencia de manera solidaria; o bien dos competencias separadas en razón de las distintas potestades o de parcelas diferentes de la materia. Pero de los mismos términos de la Sentencia se desprende que en realidad se emplea el término en su segundo sentido, como concurrencia con competencias separadas, pues de no ser así la exclusividad de la competencia estatal resultaría imposible.

Por eso en la misma Sentencia (fundamento jurídico 5.º) se diseña una distribución competencial de acuerdo con las distintas parcelas existentes en la materia de protección civil. Así se dice que la competencia autonómica «queda subordinada a las superiores exigencias del interés nacional» en los casos en que éste pueda entrar en juego, que son los siguientes: a) Cuando se declaren los estados de alarma, excepción y sitio que regula la Ley 4/1981 de 1 de junio; b) igualmente aquellos supuestos en los que, pese a no declararse estos estados, la catástrofe o calamidad posea un carácter supraterritorial y exija, por ello, una coordinación de elementos distintos de los que dispone la Comunidad Autónoma; y c) cuando la emergencia sea «de tal envergadura que requiera una dirección de carácter nacional».

D) Por consiguiente, cuando no concurren esas superiores exigencias del interés nacional, la extensión de la competencia autonómica debe comprender todas las potestades y acciones que integran la protección civil, de acuerdo con esta separación competencial por parcelas.

En esta línea de razonamiento, el fundamento jurídico 3.º de la reiterada Sentencia reconocía a la Comunidad Autónoma competencia, «especialmente», para la elaboración de planes de prevención de riesgos y calamidades y para la dirección de sus propios servicios al producirse estas situaciones de emergencia. Mas estas potestades que especialmente se señalan no pueden agotar toda la competencia autonómica que debe, lógicamente abarcar cualesquiera clase de acciones necesarias sobre esta parcela de materia. Dicha competencia debe ser tanto a nivel de legislación como de ejecución, pues el reconocimiento de competencia que el Tribunal Constitucional efectúa no distingue entre ambas clases de potestades y, por otra parte, no se veda la intervención de la Ley autonómica cuando se analiza la posibilidad de imponer por Ley deberes a los ciudadanos en estas situaciones, según lo exigido por el art. 30.4 de la Constitución.

Por último, es menester determinar la extensión de la competencia vasca desde el punto de vista de las Administraciones y sujetos afectados. Ya se ha recordado cómo en su día se reconoció expresamente la posibilidad de que la Administración autonómica dirija sus propios servicios de protección civil. Y en lo que concierne a las demás Administraciones y a los sujetos privados, debe deducirse de la STC 123/1984, fundamento jurídico 6.º, que la Comunidad Autónoma puede proyectar también su competencia sobre ellos. No obstante, en estos casos, el ejercicio competencial habrá de ser efectuado con arreglo a algunas especificidades o matizaciones, tal y como fueron detalladas en los fundamentos jurídicos 5.º a 7.º de la Sentencia indicada, en

relación con el papel del Delegado del Gobierno y de la Junta de Seguridad prevista en el art. 17 del Estatuto.

Una vez delimitada la competencia autonómica en los supuestos en que no se planteen las superiores exigencias del interés nacional, es preciso rechazar, por último, la pretendida aplicación de los preceptos constitucionales que la Ley invoca en su Exposición de Motivos para justificar su introducción en el ordenamiento jurídico. De esta manera, no se aprecia con facilidad la virtualidad como título competencial de los arts. 15, 2, 103 y 30.4 de la Constitución hasta el punto de poder alterar las reglas específicas de distribución competencial ni tampoco podría traerse a colación, en su caso y aunque la Ley no lo haga, lo previsto en el art. 149.1.1 de la Constitución, porque la protección civil no es una materia encuadrable dentro de un derecho fundamental.

En suma, la Comunidad Autónoma posee en esta materia una competencia que concurre con la estatal pero de manera separada, porque se proyecta sobre aquellos casos en que no se plantean las superiores exigencias del interés nacional.

E) Por otro lado, ni siquiera en los supuestos en que concurra el interés nacional puede entenderse que todas las competencias correspondan al Estado, pues, en todo caso, deben pertenecer a la Comunidad Autónoma los aspectos de la competencia en los que no se planteen esas superiores exigencias derivadas del interés nacional.

F) A modo de conclusión de cuanto antecede, debe decirse que la competencia autonómica sobre protección civil viene delimitada directamente por la Constitución y el Estatuto. En su virtud, será necesaria una integración de competencias cuando se esté en presencia de los supuestos en los que se plantean las superiores exigencias del interés nacional, pero no cuando dicho interés no concurra, lo que evita una innecesaria duplicidad de actuaciones y servicios, y precisamente en aras del principio de eficacia de toda organización que la Ley impugnada dice tratar de salvaguardar. Por tanto, la Ley recurrida debió limitarse a regular la competencia estatal en los aspectos en que concurren dichas exigencias, esto es, en los tres casos que se mencionan en el fundamento jurídico 4.º de la Sentencia controvertida.

4. Después de este planteamiento impugnatorio general, el escrito de interposición del recurso desciende a enjuiciar el contenido concreto de algunos preceptos de la Ley impugnada, como a continuación se expone, sin perjuicio de que en unas consideraciones finales de la demanda se aclara que, en realidad, la tacha de inconstitucionalidad por el pretendido vicio de incompetencia se extiende a toda la Ley y en la medida en que sus preceptos puedan constituir una invasión competencial.

Art. 1.2 y 2.1. La concepción de la protección civil como un servicio público de titularidad y competencia estatales y de competencia de las demás Administraciones públicas «en los términos de esta Ley» es en sí misma inconstitucional, de acuerdo con lo expuesto, y según esta desafortunada concepción la Ley va encadenando el resto del articulado.

Art. 5. La potestad para establecer un catálogo de actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia no puede atribuirse al Gobierno, pues forma parte del contenido mínimo de la competencia autonómica.

Art. 6.1, párrafo segundo. También vulnera la distribución competencial. atribuir al Gobierno facultades para establecer unas directrices básicas (previo informe de la Comisión Nacional de Protección Civil) que regulen las medidas de autoprotección que deben cumplir los Centros que realicen actividades incluidas en el catálogo anterior.

Art. 7.2. Otorgar capacidad a los Ministerios del Interior y de Defensa para establecer conciertos con determinadas brigadas de la Cruz Roja es, asimismo, inconstitucional porque se ignora la paralela capacidad de concertación autonómica al no efectuarse excepción alguna: en este sentido, el Departamento del Interior del Gobierno Vasco tiene un convenio con la Cruz Roja del Territorio Histórico de Alava en orden a la coordinación de la red de transporte sanitario de urgencia y a la ejecución del plan general asistencial.

Art. 8. Ningún precepto constitucional o estatutario autoriza a atribuir al Gobierno facultades para elaborar una Norma Básica de Protección Civil que contenga directrices a seguir en la elaboración de los correspondientes Planes Territoriales. Esto reduce injustificadamente la competencia autonómica al simple desarrollo de dichas directrices que incluso puede venir condicionado en fase de ejecución según el art. 13 de la misma ley.

Art. 9. Se establece en este precepto un contenido mínimo de los Planes Territoriales que no se compadece con lo hasta ahora expuesto.

Art. 10. Este artículo regula un procedimiento para la elaboración de los citados Planes Territoriales y establece qué instancia de la Comunidad Autónoma (el Consejo de Gobierno) es competente para ello, así como la necesidad de su homologación por la Comisión Nacional de Protección Civil o por la análoga Comisión de la Comunidad Autónoma, buscado la adecuación del plan con los contenidos de la precitada Norma Básica. Nada de esto es constitucionalmente posible, pues se introducen facultades de tutela estatal que ni la Constitución ni el Estatuto prevén y, además, se incide en un ámbito organizativo que es exclusivo de la Comunidad Autónoma según el art. 10.2 del Estatuto. Por su conexión con este artículo es también inconstitucional el art. 11, párrafo 2.º

Art. 12. Recabar la información necesaria para la elaboración de los planes de las entidades públicas o privadas que resulten afectadas es algo que corresponde a la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que la propia [STC 123/1984](#) manifiesta.

Art. 13. La importancia de este precepto es tal que coloca a la competencia autonómica en una situación de absoluta precariedad. Pues se atribuyen facultades para la aplicación del plan que corresponde bien al Gobernador Civil bien al Ministro del Interior, en razón del ámbito territorial,

y se deja a los órganos de las Comunidades Autónomas unas facultades de simple propuesta. Estas potestades de ejecución no pueden quedar fuera de la competencia autonómica.

Art. 14. Se efectúa en este artículo una atribución de competencias sobre actuaciones preventivas de riesgos a las diferentes Administraciones públicas implicadas, incluida la Comunidad Autónoma, pero, de nuevo, el Estado no puede definir en este punto la competencia autonómica.

Art. 15.1. Se califica aquí al Gobierno como órgano superior de dirección y coordinación de la protección civil. No se discute tal calificación que es obvia. Pero debió añadirse que esto es así «en el ámbito de sus competencias», para dejar en todo caso a salvo la competencia vasca.

Art. 16. Debe de reiterarse en relación con este precepto en su apartado a) lo ya dicho respecto del art. 8: ningún precepto del bloque de la constitucionalidad autoriza al Gobierno a elaborar una Norma Básica de Protección Civil y, consecuentemente, tampoco a atribuir al Ministro del Interior potestades para su elaboración. Por otra parte, no puede otorgarse al Ministro del Interior, la facultad de elaborar el Catálogo Nacional de Recursos Movilizables (apartado b), porque esto es algo que debe ir parejo a la competencia autonómica para elaborar planes. El ejercicio de la superior dirección, coordinación e inspección de las acciones (apartado d), debe corresponder en cada caso al ente que ostente la competencia: y por lo que atañe a las facultades de coordinación que en la misma letra se otorgan al citado Ministro, cabe pensar que han de ser ejercidas mediante la intervención de la Junta de Seguridad prevista en el art. 17 del Estatuto Vasco o del Delegado del Gobierno en los demás casos; por el contrario, cuando se trate de actividades realizadas por la Comunidad Autónoma en el ejercicio de su competencia, esta labor de coordinación ha de corresponder a la propia Comunidad, y, si de la concurrencia de las superiores exigencias del interés nacional se habla, no es preciso prever la coordinación, porque la finalidad de esta coordinación ya se cumple con la misma subordinación a aquellas exigencias. La facultad de requerir a las Administraciones públicas y a los ciudadanos su colaboración en los casos de simulacros y en cuantas obligaciones imponga esta Ley (apartado e), incurre en los mismos vicios de inconstitucionalidad que los demás preceptos en los que no se diferencia ni excepcionan las situaciones de competencia autonómica. Y lo mismo cabe decir del apartado g).

Arts. 17 y 18. La pretensión de regular la composición de la Comisión Nacional de Protección Civil y de la análoga Comisión de la Comunidad Autónoma, invade las potestades de autoorganización autonómica, previstas en el art. 10.2 del Estatuto Vasco como competencia exclusiva.

Art. 19 y Disposición final segunda. La potestad para regular las infracciones a la presente ley y establecer las correspondientes sanciones es algo que se vincula normalmente a competencias materiales, por ello las tachas de inconstitucionalidad que se predicán de los preceptos atributivos de competencia deben de extenderse a este régimen sancionador, pues se olvida que allí donde la Comunidad ostente la competencia debe poder establecer y ejecutar las facultades

sancionadoras.

Disposición adicional. Una argumentación igual a la anterior puede ofrecerse respecto de la atribución al Gobierno de las postestades para elaborar un plan financiero incorporado a los Presupuestos Generales del Estado, atribución que transgrede la competencia autonómica y la paralela autonomía financiera (arts. 156.1 de la Constitución y 1 de la LOFCA) en el ejercicio de las propias competencias.

Disposición transitoria. La atribución al Gobierno de la facultad para dictar las medidas necesarias en aplicación de la presente Ley y hasta la promulgación de la Norma Básica prevista en el art. 8, es una habilitación legal para dictar normas reglamentarias frente a la que cabe esgrimir la misma tacha de inconstitucionalidad que afecta a todas las disposiciones de la parte final de la Ley.

Disposición final primera. Tampoco es posible imponer a la Administración autonómica la obligación de verificar los extremos que en esta disposición se establecen (relativos a la revisión de determinadas reglamentaciones de normas de seguridad) para comprobar que se adecuan a esta Ley.

Disposición final tercera. La creación por el Gobierno de una Red de Alarma Nacional, coordinada con los órganos correspondientes del Ministerio de Defensa, para alertar a la población afectada en casos de emergencia, olvida que este soporte material debe ser un instrumento ejercido por quien ostente la competencia, y que carece de sentido una duplicidad de redes paralelas; por todo ello la Comunidad Autónoma Vasca debe disponer de SU propia red de alarma dentro de su territorio, debidamente conectada con los servicios extraterritoriales. Además, debe destacarse que el Decreto del Gobierno Vasco 34/1983, de 8 de marzo, creó unos Centros de Coordinación Operativa que están ya en funcionamiento y cuya titularidad competencial reconoció la STC [123/1984](#); estos centros poseen el carácter de un embrión de la futura red de alarma.

5. Tras examinar el articulado de la Ley. se efectúan unas consideraciones finales. Pudiera pensarse que esta Ley puede situarse toda ella dentro de la competencia estatal en relación con las superiores exigencias del interés nacional y «ello podría ser correcto», pero con algunas matizaciones: el contenido de la Ley habrá de ser interpretado en un sentido congruente con las consideraciones generales que encabezan este escrito: sin embargo. es difícil. si no imposible, alcanzar en la práctica tal congruencia respecto de los preceptos que han sido objeto de un análisis específico: y, en todo caso, resultan incompatibles con la extensión de la competencia estatal las referencias al art. 149.3 que se hacen en la Exposición de Motivos y los arts. 9. 10 y 18 relativos, respectivamente, a los Planes Territoriales de ámbito autonómico y a la Comisión de Protección Civil en dicho ámbito, porque las exigencias del interés nacional no pueden justificar una duplicación del sistema de planificación ni invadir la competencia exclusiva de autoorganización que confiere al País Vasco el art. 10.2 de su Estatuto. Por lo demás, el contenido de la Ley en cuanto exceda de la competencia estatal sólo podrá tener valor de derecho supletorio. Y, por otra parte, debe insistirse en que la participación autonómica en la

competencia estatal que resulte de lo dispuesto en la Ley no empiece la propia competencia autonómica cuando no concurra el interés nacional.

6. Por último, no es ocioso traer a colación que el propio Estado ha reconocido en varias ocasiones la competencia vasca en materia de protección civil. En primer lugar, en el Real Decreto de 22 de diciembre de 1980, relativo al restablecimiento y regulación de los Cuerpos de Miñones y Miqueletes, que en su art. 4.6 les otorga funciones participativas en la ejecución de los planes de protección civil y de cooperación y prestación de auxilio en caso de calamidades públicas. Y, en segundo lugar, en el acuerdo firmado entre el Gobierno central y el Gobierno vasco en torno a la Central Nuclear de Lemóniz que dio lugar al Decreto del Gobierno Vasco 134/1982, de 19 de abril, sobre Organización de Protección Civil en materia de energía nuclear y radioactiva, este Decreto, precisamente por traer causa en un acuerdo previo, nunca fue impugnado. En definitiva, la promulgación de esta Ley supone un actuar en contra de sus propios actos anteriores por parte del Estado.

7. De acuerdo con lo anterior, se solicita de este Tribunal que se declare la inconstitucionalidad de la referida Ley en los términos expuestos y que se declare la nulidad o, en su caso, inaplicabilidad de la misma en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

8. Por providencia de 8 de mayo de 1985, la Sección Segunda del Pleno del Tribunal Constitucional acuerda admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno Vasco y dar traslado del mismo al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, a fin de que puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimen pertinentes. Asimismo se acuerda publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» para general conocimiento.

9. El Presidente del Senado, por escrito registrado el 28 de mayo de 1984, solicita que se tenga por personada a la Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC. En escrito registrado en la misma fecha, el Presidente del Congreso de los Diputados comunica que dicha Cámara no hace uso de sus facultades de personación ni de formular alegaciones, sin perjuicio de que se pongan a disposición de este Tribunal las actuaciones que pudieran precisarse.

10. El Abogado del Estado, en escrito de 23 de mayo de 1985, solicita la prórroga del plazo de quince días concedido para personarse y formular alegaciones ante la sobrecarga de asuntos pendientes. Por providencia del día 29 siguiente, la Sección precitada acuerda tener por personado y parte al Abogado del Estado y acceder a lo que se solicita, concediendo un nuevo plazo de ocho días.

11. Por escrito presentado en este Tribunal el 11 de junio de 1985, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, manifiesta, primeramente, que este recurso de inconstitucionalidad parece responder a un malentendido, pues la cuestión controvertida ya quedó suficientemente zanjada en la STC [123/1984](#), y sólo puede deberse a un erróneo

entendimiento de la noción de protección civil. Así la Ley impugnada hace referencia, como se dice en su propia Exposición de Motivos, a situaciones de grave riesgo colectivo, es decir, absolutamente excepcionales de emergencia que imponen la movilización masiva de amplios recursos humanos y materiales y que nada tienen que ver con la protección de personas y bienes en una situación de normalidad social. La demanda, en cambio, no parece haberlo entendido de este modo y parte de una idea de protección civil que identifica con cualquier medida indiferenciada de protección de personas y bienes. Esta premisa errónea le impide advertir el sentido y alcance de las invocaciones que la Exposición de Motivos hace de los arts. 15.2, 103 y 30.4 de la Constitución que no son, en modo alguno, exageradas. En suma, en la demanda no se percibe la excepcionalidad de la acción administrativa en estos casos y se propicia una visión de la cuestión meramente estática.

Tampoco puede resultar de recibo la interpretación que en la demanda se hace de la STC [123/1984](#) porque la protección civil constituye una competencia difícilmente parcelable, a diferencia de lo que ocurre en otros ámbitos, ya que las normas que ordenan la seguridad pública no contemplan realidades físicas tangibles. Por ello la referencia en la Sentencia controvertida a las superiores exigencias del interés nacional no entraña la configuración de una parcela que sea la única exclusivamente reservada al Estado. Por el contrario, la seguridad pública presupone una distribución previa de todas las competencias sectoriales y la posible irrupción de los intereses nacionales en cualquier sector de la actividad administrativa: y la competencia en materia de protección civil debe englobarse en el concepto de seguridad pública del art. 149.1.29 de la Constitución, debiendo entenderse que las competencias autonómicas están subordinadas al interés general.

Pero, sobre todo, la distinción competencial que se propone en la demanda, según concurra o no dicho interés, no puede ser válida dentro de la Ley impugnada, puesto que en ella se parte como presupuesto de que se dé alguno de los supuestos excepcionales de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública a los que se refiere el art. 1 de la Ley, y que, en sí mismos, permiten la aparición del interés nacional.

La demanda, en cambio, no ha demostrado que en los supuestos que la Ley contempla no concurra este interés y se ha limitado a hacer una teórica delimitación competencial. Por el contrario, una mera lectura del Capítulo Primero de la Ley revela que lo que se regula en él son situaciones excepcionales: caso de guerra (arts. 1.3 y 3.2): estado de alarma, excepción y sitio (art. 3.1): o situaciones de emergencia grave en general. Pero claro está la excepcionalidad de estas situaciones de emergencia no equivale a la excepcionalidad de la misma competencia y aunque la posibilidad de su ejercicio real dependa de un evento imprevisible. Precisamente por esa excepcionalidad la facultad para determinar cuándo concurren las circunstancias que justifiquen los superiores intereses nacionales debe corresponder sólo al Gobierno.

Por estas mismas razones, la competencia básica del Estado prevista en la Ley se configura como una acción permanente y de signo preventivo, a la par que posteriormente sobre las calamidades públicas ya producidas y donde la demanda no opone reparos a la competencia estatal, porque

prevención del riesgo y protección se encuentran unidas como un todo en una lógica indisoluble. Esto confirma de nuevo que el rasgo definidor de la protección civil no es la rutina diaria en el ejercicio de competencias sectoriales (muchas de ellas de titularidad autonómica) sino una acción tendente a prevenir y a reparar situaciones excepcionales de grave riesgo. La misma amplitud de los medios a emplear requerirá de la intervención autonómica. pero no puede llevar a confundir ambos extremos.

12. Pasando ya a analizar los preceptos impugnados, dentro del Capítulo Primero se impugnan los arts. 1.2 y 2.1, sin embargo, dichos preceptos han de vincularse en su extensión y ámbito a la noción de protección civil que acaba de exponerse y que se recoge en el art. 1.1. Este supuesto, la competencia se perfila como compartida pues en el art. 12 se dice que participan en ella las diferentes Administraciones públicas; lo que sucede es que la competencia de dirección y coordinación corresponde al Estado, y sólo así debe entenderse la expresión del art. 2.1 «en los términos establecidos en esta ley», esto es, en concordancia con las funciones de dirección y coordinación que el art. 15 otorga al Gobierno. Pero todo ello no significa que las Comunidades Autónomas no puedan adoptar otras medidas en esta materia al margen de las situaciones configuradas en el art. 1. En definitiva, la ley atribuye al Estado facultades de dirección y coordinación en los casos que contempla, pero esto no impide que las Comunidades Autónomas ostenten competencias tanto dentro como fuera de esta ley.

13. Se impugnan en el Capítulo Segundo los arts. 5 y 6.1, partiendo de la afirmación de que la competencia para regular las medidas de seguridad y prevención allí previstas corresponde a las Comunidades Autónomas. Sin embargo, y frente a esta tesis debe sostenerse que esa competencia autonómica no se afirma en ningún precepto concreto, y que la competencia estatal se refiere únicamente a las situaciones de emergencia previstas en el art. 1 y no a una potestad indiferenciada sobre todas las industrias; además, esta intervención estatal se fundamenta en la necesidad de que exista una regulación uniforme de las medidas de seguridad, y en el propio Estatuto (art. 10.30) se contempla el caso de las industrias sujetas a normas especiales por razones de seguridad como una excepción a la competencia autonómica sobre industria.

En lo que afecta a la atribución de capacidad a los Ministerios del Interior y de Defensa para concertar acuerdos con la Cruz Roja (art. 7.2), el precepto se refiere únicamente a las Brigadas de Tropa y de la Cruz Roja del Mar que son personal militar, por tanto, tan sólo se prevé una capacidad de concertación sobre elementos humanos que el propio Estado ha aportado a esta institución. Por otro lado, el Tribunal Constitucional ha declarado reiteradamente que no puede ser motivo de inconstitucionalidad lo que la ley no dice o las remisiones y excepciones que no se efectúan.

14. En el Capítulo Tercero se impugna, en primer lugar, el art. 8 del que se afirma supone un vaciamiento de las competencias autonómicas. Sin embargo, ha de destacarse que la aprobación de una norma básica que regule las líneas de actuación en caso de emergencia resulta imprescindible. Pues sin ello no sería posible previsión o planificación alguna de estas emergencias. Y es lógico que quien puede decidir cuando sobrevengan estas contingencias,

pueda también planificar o cuando menos determinar el contenido básico de lo que deba ser planificado. Y difícilmente se puede intervenir, v. gr., sobre los servicios contra incendios o los medios de comunicación social, si no se conocen previamente unos datos que permitan obtener unos criterios de actuación. Por esta misma razón, el art. 10 de la Ley se remite a las Comunidades Autónomas para la aprobación de un plan, que tendrá eficacia cuando se trate de contingencias ajenas a los casos de esta ley, y podrá ser regulado por ley autonómica y ejecutado sin limitación alguna. Estos Planes Territoriales vendrán además integrados en otro más amplio, para lo cual es preciso que dichos planes se acomoden a unos criterios generales que permitan luego una acción estatal. De ahí que junto a la competencia autonómica se imponga la homologación de aquellos planes. En definitiva, debe rechazarse toda idea de exclusividad en la competencia en esta materia como se pretende en la demanda, pues ello es incompatible con la necesidad de coordinar elementos distintos de los que dispone la Comunidad Autónoma.

Respecto de los deberes de información que en el art. 12 se establecen a cargo de otros entes públicos o de sujetos privados, no puede sostenerse que sea una competencia autonómica exclusiva ni pretenderse que el Estado no pueda recabar la información necesaria para la elaboración y ejecución de normas y planes.

En relación a la aplicación del plan (art. 13), no es adecuado contraponer, como se hace en la demanda, norma básica y facultades de ejecución, pues no sirve aquí el deslinde de técnicas entre potestades normativas y de ejecución, porque la ejecución de un plan es algo interno e inherente al mismo.

15. El art. 14 (Capítulo Cuarto) se impugna en cuanto pueda representar una improcedente habilitación de funciones a las Comunidades Autónomas, pero este precepto será efectivamente una habilitación tan sólo respecto de las Administraciones para las que dicha habilitación sea precisa y, en todo caso, un mandato a los órganos del propio Estado para que se facilite una ejecución coordinada.

16. Los aspectos organizativos que en el Capítulo Quinto se regulan son impugnados con dos tipos de objeciones: Las mismas ya expuestas respecto de los preceptos de contenido sustantivo y, por otro lado, no haberse salvado expresamente las competencias autonómicas. Esta última objeción carece de consistencia con arreglo a reiteradas decisiones del Tribunal Constitucional. Y, con respecto a la primera, debe insistirse en que fuera de la protección civil que la ley define los órganos de la Comunidad Autónoma podrán tener las facultades que les correspondan. y los intereses superiores de la nación no son un caso particular de habilitación estatal.

Los órganos que en los arts. 17 y 18 se instituyen (Comisión Nacional de Protección Civil y la correspondiente Comisión de la Comunidad Autónoma) son órganos estatales y. precisamente por esto. no hay vulneración alguna de las potestades autonómicas de organización previstas en el art. 10.2 del Estatuto Vasco. La ley ha pretendido asegurar la existencia de un órgano –las Comisiones de Protección Civil de la Comunidad Autónoma– que representen los intereses de

cada Comunidad y de sus entes locales, pero de ahí no se puede desprender que sea un órgano de la Comunidad y regulado por ella misma.

17. Por lo que atañe a la regulación de infracciones y sanciones y a la elaboración de un plan financiero (Capítulo Sexto y Disposición adicional), la demanda no añade argumentaciones nuevas, por lo que basta con atenerse a lo ya expuesto.

18. La Disposición final primera se justifica en la adecuada realización de los fines de seguridad y es una competencia que sustancialmente habrán de ejercer las Corporaciones Locales, aunque la regulación de esta materia sea de la competencia del Estado al amparo del art. 149.1.29 de la Constitución. Sin embargo, la diversidad de las numerosísimas ordenanzas municipales en este tema exige su adaptación a esta ley para evitar la confusión actual.

19. Finalmente, la demanda pone especial énfasis en la Disposición final tercera, relativa a la creación de una Red de Alarma Nacional coordinada con el Ministerio de Defensa. Parece difícil que se pueda objetar la presencia del interés nacional en este punto que se hace evidente por la supraterritorialidad del servicio. El que el Gobierno Vasco posea ya una red propia es algo que atañe más a la coordinación y al buen sentido que a los términos jurídicos que corresponden a una ley y no se ve inconveniente en que dicha red pueda integrarse en la general.

En virtud de lo anteriormente expuesto, se suplica que se dicte sentencia por la que se desestime el presente recurso de inconstitucionalidad.

20. El 4 de agosto de 1989 tiene entrada en este Tribunal escrito de don Koldo Eskubi Juaristi, Letrado adscrito al Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autónomo del Gobierno Vasco, por el que plantea conflicto positivo de competencia frente al Gobierno del Estado por entender que la Orden de 29 de marzo de 1989, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de marzo de 1989, que aprueba el Plan Básico de Emergencia Nuclear («Boletín Oficial del Estado» de 14 de abril de 1989) no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Expone como motivos de la impugnación, primeramente, que en materia de seguridad pública no existe una competencia exclusiva por parte del Estado como se reconoció en la STC 59/1985, fuera de la vertiente criminal, delictiva o antisocial, es decir, que no existirá exclusividad de la competencia del Estado en materia de protección civil en lo que de ella se contenga la regla del art. 149.1.29 de la Constitución, como resulta también de la STC 123/1984. Señala que sin perjuicio de que la norma objeto de conflicto sea concreción y desarrollo de un precepto de una norma también cuestionada como es el art. 8 de la Ley 2/1985, sobre Protección Civil, resulta conveniente realizar diversas consideraciones sobre la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de protección civil. Partiendo de la STC 123/1984 ha de reconocerse que las Comunidades Autónomas tienen competencia para participar en la actividad planificadora de protección civil. Incluso en aquellos supuestos en los cuales existe una subordinación a las superiores exigencias del interés nacional, tal subordinación no tiene por qué suponer una

completa exclusión de las competencias de la Comunidad Autónoma, sino que podrá justificar en todo caso la intermediación de técnicas armonizadoras de coordinación o de dirección. Pero es que, además, y cualquiera que sea la conclusión a que se llegue sobre la actividad planificadora, lo que en ningún caso cabrá será que el Estado se arroge competencias que puedan afectar a la potestad autoorganizatoria sobre los propios servicios de titularidad autonómica.

21. Partiendo de estas afirmaciones se procede a analizar lo que se consideran contravenciones generales del reparto competencial por parte de la normativa en cuestión, contravenciones que se precisan en dos apartados. En primer lugar, que la norma omite cualquier grado de competencia planificadora en materia de protección civil olvidando la competencia de la Comunidad Autónoma. La norma no permite realizar una interpretación que salvando la competencia autonómica permita su ajuste a la delimitación de competencias Estado-Comunidad Autónoma por cuanto ni tan siquiera realiza ninguna salvedad de respeto competencial autonómico. Por otra parte, el plan resulta contradictorio, tanto con lo previsto en el art. 8 de la Ley de Protección Civil, como con varias partes de su propio cuerpo expositivo y en lo que más importa en lo que se puede considerar su parte dispositiva. El Plan no contiene únicamente directrices técnicas esenciales para la elaboración de los planes de emergencia nuclear sino que efectúa a lo largo de su cuerpo dispositivo una abigarrada y prolija ideación de objetivos y delimitación de medios y conductas que determina y agota prácticamente toda actividad planificadora ulterior. Por otra parte, el mismo plan determina el ámbito territorial de los planes de nivel inferior de respuesta, reduciéndolo al correspondiente a la circunscripción provincial. Con ello se excluyen facultades de configuración planificadora en materia de emergencia nuclear a entes autonómicos que hayan asumido competencias en materia de protección civil.

22. Pasa a continuación a examinar la parte dispositiva del plan y agrupa sus objeciones al mismo desde la perspectiva competencial en tres apartados:

a) Por una parte se afectan las competencias autoorganizatorias administrativas y de organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones (art. 10.2 del Estatuto) de la Comunidad Autónoma del País Vasco: Dicha contravención se predica del epígrafe 2.1.2, parágrafo 2.1.2, que prevé la integración de un representante de los servicios de protección civil de la Comunidad Autónoma en el Comité Asesor. Del epígrafe 2.2, parágrafo 2.2.1.1, en cuanto a la previsión de la forma de designar del Jefe de grupo entre el personal autonómico. En el parágrafo 2.2.1 del grupo sanitario se afecta la competencia autonómica organizatoria cuando se prevé una intervención por Ponente de un órgano autonómico. Iguales vicios se encuentran en el parágrafo 2.2.2.2 de servicios operativos de sanidad, cuando prevé la intervención de los Jefes locales de sanidad y de Sanitarios locales. Lo mismo se dice del parágrafo 2.2.3.3, relativo a la organización del coordinador de transporte y abastecimiento. Idéntico vicio se aprecia en cuanto al servicio de abastecimiento por preverse la designación de un Jefe de entre autoridades de la Comunidad. Y finalmente, del párrafo 2.2.3.5, servicio contra incendios y salvamento, por legítima disposición de intervención de órganos autonómicos.

b) En cuanto a las previsiones sobre organización municipal y en ciertos supuestos de servicios de carácter provincial, cabe decir que en principio no se incide lógicamente sobre servicios de titularidad autonómica. Pero como la competencia en materia de protección civil de los entes locales deberá esperar su efectiva concreción en la legislación sectorial de protección civil, que corresponde dictar en virtud de la delimitación competencial en la materia a Estado y Comunidad Autónoma, habrá que retornar de nuevo a las reglas delimitadoras de competencias en esta materia, y no corresponde a una norma básica como es el plan, realizar previsiones de carácter organizativo y por tanto incardinables en funciones puramente ejecutivas, debiendo corresponder por el contrario a la Comunidad Autónoma el dictado de las previsiones que al respecto se realizan en el plan.

c) Con relación al servicio de seguridad ciudadana, previsto en el párrafo 2.2.3.4, se señala la integración de unidades de policía autonómica y, en su caso, provincial. Pues bien, la previsión del plan debiera haber hecho salvedad competencial de la previsión estatutaria del art. 17.4 del Estatuto de Autonomía que mediatiza toda acción de colaboración a la intermediación a la Junta de Seguridad prevista en el mismo precepto estatutario. Por otra parte, se afecta al título relativo a protección civil por cuanto la Comunidad Autónoma del País Vasco podrá configurar una planificación de cuerpos intervinientes en la previsión y actuación para casos de calamidad pública que excluya la integración de ningún servicio de carácter policial. Otro título es el que se refiere a la coordinación de las policías locales en cuanto pudiera afectar a los cuerpos policiales dependientes de las Entidades forales y que forman parte de la policía autonómica; con base en todo ello, suplica al Tribunal Constitucional falle en su día declarando que los anejos 1 y 2, con excepción de los anejos al índice del plan núm. 1, interfase, y número 2, zonas de planificación de la Orden del Ministerio del Interior de 29 de marzo de 1989, no respetan el orden competencial establecido en la Constitución y Estatuto de Autonomía del País Vasco y, consiguientemente, se declare la titularidad de esta Comunidad sobre la competencia controvertida.

23. En su escrito de alegaciones, el Abogado del Estado comienza manifestando que el escrito de promoción del presente conflicto no incorpora el Acuerdo del órgano legitimado para plantear el mismo, por lo que no consta la voluntad real y actual de planteamiento. Es cierto que en el acuerdo de requerimiento adoptado por el Consejo de Gobierno Vasco, se expresaba la intención de plantear ante el Tribunal Constitucional conflicto positivo de competencia en el caso de que el requerimiento no fuera atendido, pero se trata de una declaración de futuro que no es suficiente. Se ha incumplido, pues, un requisito formal de indudable trascendencia ya que el recto planteamiento del conflicto exige que el órgano legitimado manifieste una voluntad real y efectiva de acudir ante ese Tribunal iniciando un proceso constitucional. La LOTC no contiene ninguna regla que permita a los recurrentes subsanar el defecto advertido y, en consecuencia, procede declarar mal planteado el conflicto promovido por el Gobierno Vasco por infracción de lo dispuesto en el art. 63.5 de la LOTC.

El presente conflicto se encuentra estrechamente vinculado al recurso de inconstitucionalidad

promovido por el Gobierno Vasco contra la Ley 2/1985, sobre Protección Civil. Según se infiere del escrito de promoción, el conflicto se promueve porque el Gobierno Vasco no se resigna a aceptar el marco competencial establecido en la mencionada Ley 2/1985, de Protección Civil. La argumentación que sirve de fundamentación al conflicto es la misma que el Gobierno Vasco utilizó contra la Ley 2/1985, de 21 de enero, por lo que el Abogado del Estado se remite a las alegaciones por él formuladas en el recurso de inconstitucionalidad núm. 355/85.

En el fundamento jurídico de la STC 104/1989, el Tribunal Constitucional manifestó que «la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública no admite más excepción que la que derive de la creación de las policías autónomas». Lo cual no obsta para que este Tribunal haya declarado que sin mengua de las competencias inalienables y en este sentido, exclusivas del Estado, de la materia específica de la protección civil se producen competencias concurrentes» aunque, en todo caso, las competencias autonómicas se subordinan «a las superiores exigencias del interés nacional». La competencia estatal fundamental en esta materia no excluye la intervención colaboradora de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, si se admite la racionalidad de unas medidas preventivas como presupuesto lógico de las grandes decisiones políticas de previsible adopción en caso de catástrofes públicas, sería contradictorio negar las necesarias competencias accesorias para quien en su momento deba decidir con acierto. Por esta razón, el art. 8 de la Ley 2/1985 determina que corresponde al Gobierno a propuesta del Ministerio del Interior, aprobar una norma básica de protección civil «para determinar las líneas de actuación en las situaciones de emergencia a que se refiere la presente ley». Como se deja expuesto, la finalidad primordial de la ley consiste en asegurar la idoneidad de las decisiones de dirección y coordinación en el caso de ocurrir alguna de las situaciones de grave catástrofe que la ley contempla. Pues bien, prescindir de esta norma básica supone prescindir también de todo aspecto de previsión o planificación que pueda servir de elemento de juicio para una acertada decisión en el ejercicio de una competencia que no puede discutirse a la vista de la doctrina de este Tribunal.

Además, las garantías de seguridad y las prestaciones que puedan exigirse a los ciudadanos en caso de catástrofe o calamidad pública, deben ser uniformes en todo el territorio nacional, lo que unido a la necesidad de coordinar los diversos planes en un mecanismo que asegure su cohesión y evite disfunciones, justifica la legitimidad constitucional de la competencia estatal ejercida por el Gobierno al aprobar el plan. Este tiene como objetivo evitar, o al menos reducir en lo posible, los efectos adversos de las radiaciones ionizantes sobre la población en caso de accidente nuclear. Si éste se produjera, la catástrofe tendría carácter supraterritorial y esto exige, por consiguiente, la coordinación de elementos distintos de los que dispone la Comunidad Autónoma en que radique la central accidentada y una dirección de carácter nacional. Naturalmente, las competencias de coordinación que al Estado corresponden no pueden limitarse a la fase de reparación sino que han de extenderse también a la fase de prevención. En ningún caso, ninguna tacha de inconstitucionalidad puede oponerse a la Orden de 29 de marzo de 1989. Por todo ello suplica al Tribunal Constitucional que en nombre del Gobierno, tenga por formuladas alegaciones y dicte en su día Sentencia por la que declare que la competencia controvertida pertenece al Estado.

24. Por otrosí suplica que, con arreglo a lo previsto en el art. 67 de la LOTC, se trámite el presente conflicto positivo de competencias en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad y, por segundo otrosí suplica se acumule el presente conflicto al recurso registrado bajo el núm. 355/85.

25. La Sección Tercera del Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 13 de noviembre de 1989, acordó seguir la tramitación de este proceso en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad, según dispone el art. 67 de la LOTC, así como oír a la representación procesal del Gobierno Vasco para que, en el plazo de quince días, expusiera lo que estimase procedente acerca de la acumulación de este conflicto con el recurso de inconstitucionalidad registrado bajo el núm. 355/85.

26. Con fecha 27 de noviembre de 1989, tiene entrada en este Tribunal escrito de la Mesa del Congreso de los Diputados, por el que se acuerda comunicar al Tribunal Constitucional que el Congreso no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones.

27. Con fecha 4 de diciembre de 1989, tiene entrada escrito del Letrado del Gobierno Vasco don Koldo Eskubi Juaristi, por el que manifiesta que se dan de modo suficiente los elementos de conexión para justificar la unidad de tratamiento y decisión del recurso y conflicto de referencia.

28. Por Auto de 12 de diciembre de 1989, el Pleno del Tribunal acordó acumular el conflicto positivo de competencia registrado con el núm. 1694/89 al recurso de inconstitucionalidad núm. 355/85.

29. Por providencia del Pleno de este Tribunal, de 17 de julio de 1990, se acordó señalar el día 19 siguiente para deliberación y votación de esta Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. De la literalidad de las alegaciones de la representación del Gobierno Vasco y del Abogado del Estado, así como de la misma extensión y naturaleza de las disposiciones de que se trata, se desprende que el juicio sobre la adecuación competencial de la Orden de 29 de marzo de 1989, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de marzo del mismo año dependerá de la respuesta que se dé a la impugnación efectuada por el Gobierno Vasco de la Ley de Protección Civil 2/1985, de 21 de enero, en virtud de cuyos preceptos se dicta la Orden mencionada. Por ello, procederemos en primer lugar a examinar el recurso de inconstitucionalidad planteado frente a dicha ley, para resolver, a continuación, el conflicto de competencias establecido en relación con la Orden de 29 de marzo de 1989.

2. En lo que se refiere al recurso de inconstitucionalidad primeramente interpuesto, formulan los Letrados que ostentan la representación del Gobierno Vasco una cuestión previa relativa a la justificación de la legitimación que poseen los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas para impugnar leyes del Estado que «puedan afectar a su propio ámbito de autonomía» como exige el art. 32.2 LOTC. Sin embargo, no es preciso detenerse en

esta cuestión pues es manifiesta la existencia de competencias autonómicas previstas en el art. 17 del Estatuto del País Vasco que están directamente vinculadas con la acción que se ejerce. Y todo ello sin perjuicio de lo ya resuelto, entre otras, en la STC 199/1987, fundamento jurídico 1.º, sobre la extensión de la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad al servicio de la depuración del ordenamiento jurídico en aquellos supuestos en que exista un punto de conexión entre ley estatal y ámbito competencial autonómico.

3. En relación con el objeto del recurso, el Gobierno Vasco impugna la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, en su totalidad, aunque se haga especial hincapié en la inconstitucionalidad de algunos de sus preceptos. Sostiene, sustancialmente, que dicha Ley ignora la doctrina constitucional expuesta en la STC 123/1984, y que, por ello, vulnera el reconocimiento de la competencia vasca en materia de protección civil que en la misma se hizo. Según la demanda, la Ley recurrida parte de la filosofía de que las Comunidades Autónomas carecen de competencia sobre la protección civil, lo que le lleva a incurrir en una clara invasión de competencias. Pero, además, en los casos en que la Ley admite la participación de las restantes Administraciones públicas, esta participación se produce en los términos establecidos en la Ley, de manera que la Ley estatal se erige en una verdadera habilitación de la competencia autonómica, empleando una técnica que no se compadece con lo ya resuelto en la precitada Sentencia, donde el Tribunal Constitucional reconoció y dedujo la competencia vasca directamente de la Constitución y del Estatuto, sin necesidad de la interposición de la Ley. Por el contrario, sostiene el Gobierno Vasco que debió regularse que cuando no concurren las superiores exigencias del interés nacional, la Comunidad Autónoma ostenta una competencia que comprende todas las potestades y acciones que integran la protección civil.

4. Pues bien, así centrada la cuestión principal de las que se plantean en el escrito de interposición del recurso y pese a la aparente incompatibilidad de posiciones entre las partes, su discrepancia no es en realidad tan radical como se antoja en un primer examen de sus escritos, respectivamente, de demanda y alegaciones.

De este modo, sostiene el Abogado del Estado que el planteamiento impugnatorio recogido en la demanda puede deberse a un malentendido, pues esta controversia competencial quedó zanjada tras la mencionada STC 123/1984 y, en este sentido, los supuestos de hecho que la presente Ley contempla son situaciones absolutamente excepcionales de emergencia y de grave riesgo para la seguridad pública que no pueden ser confundidas con la actividad administrativa ordinaria encaminada a la protección de personas y bienes en situaciones de normalidad social. En definitiva, se afirma que en todos los supuestos en que resulta de aplicación la Ley concurren las exigencias del interés general, lo que justifica la competencia estatal y la subordinación a la misma de la competencia autonómica.

Por su parte, el Gobierno Vasco, pese a su planteamiento primigenio en el que denuncia la invasión frontal de competencias que la Ley pretendidamente efectúa, y, por consiguiente, su inconstitucionalidad global, acaba por admitir en las consideraciones finales de la demanda que

este otro planteamiento de la cuestión «podría ser correcto», aunque ello exigiera –se dice– la «depuración» de aquellos contenidos de la Ley que resulten incompatibles con la extensión de la competencia estatal o en los que no concurra el interés general.

En suma, tanto el Abogado del Estado en la representación que ostenta como el Gobierno Vasco acaban por admitir que los supuestos de hecho que la Ley contempla son casos de grave riesgo colectivo o de excepcional emergencia en los que concurren las superiores exigencias del interés general y, por tanto, que la Ley no regula toda la materia de protección civil ni abarca la totalidad de la competencia vasca, sin perjuicio de que haya de constatarse –como solicita el Gobierno Vasco– si los enunciados concretos de la Ley responden realmente a ese planteamiento. Este acercamiento de las posiciones de las partes sobre la necesidad de partir de lo ya resuelto en la STC 123/1984 respecto del deslinde competencial en materia de protección civil, y sobre la posibilidad de que la ley estatal haya sido dictada para regular situaciones absolutamente excepcionales de emergencia, aconseja, de un lado, reseñar primeramente lo que en tal resolución se dijo y efectuar las matizaciones sobre el régimen de esta competencia que resulten necesarias y, de otro, comprobar si efectivamente concurre el interés nacional en cuanto supuesto habilitador de la competencia estatal.

En lo que atañe al precedente que supone la STC 123/1984, ha de destacarse, en todo caso, que (frente a lo que en ocasiones parece deducirse de las alegaciones del Gobierno Vasco) la delimitación competencial en materia de protección civil ha de fundarse en las disposiciones constitucionales y estatutarias, y no, en forma exclusiva, en la interpretación que se proponga de la doctrina de este Tribunal, a partir de resoluciones de casos concretos: Pues, como es obvio, en ningún caso esa interpretación podrá sustituir a los títulos competenciales constitucionales y estatutarios, primer y obligado punto de referencia. Por tanto, los precedentes sentados en la jurisprudencia de este Tribunal habrán de tenerse en cuenta en relación con la presencia de tales títulos competenciales, para delimitar su alcance y contenido, y no para suplir su ausencia, o para invalidar su existencia. Es desde esta perspectiva como ha de considerarse, en este caso, la STC 123/1984, invocada tanto por el Gobierno Vasco como por el Abogado del Estado.

5. Con ocasión de la publicación por el Gobierno Vasco del Decreto 34/1983, de 8 de marzo, en el que se configuraban unos llamados Centros de Coordinación Operativa como un servicio administrativo dependiente de su Departamento de Interior y con la finalidad de suministrar información y prever una organización en los casos de emergencia para la seguridad de las personas y bienes, se suscitó un conflicto de competencias por el Gobierno de la Nación que fue resuelto por la STC 123/1984 y en la que este Tribunal sostuvo, sustancialmente, lo siguiente:

a) Pese a que la expresión «protección civil» no figura en la Constitución, ni viene expresamente prevista en el Estatuto de Autonomía del País Vasco, no puede llegarse a la conclusión de que sea una competencia residual que por la aplicación de la cláusula del art. 149.3 CE corresponda automáticamente al Estado: Pues el reparto competencial al respecto puede llevarse a cabo mediante el empleo de los criterios interpretativos ordinarios.

b) La materia objeto de discusión ha de englobarse, según tales criterios, con carácter prioritario en el concepto de seguridad pública del art. 149.1.29 CE. Ahora bien, la competencia estatal al respecto no es exclusiva: Pues el mismo apartado reconoce esa competencia «sin perjuicio de la creación de policía por las Comunidades Autónomas», y en concreto, en el art. 17 del Estatuto Vasco se afirma que corresponde a las instituciones autonómicas el régimen de la Policía Autónoma para la protección de personas y bienes. Además, hay que tener en cuenta otros títulos competenciales derivados de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, que habiliten a las Comunidades Autónomas para ejercer competencias en la materia: La Sentencia se refería así, a título ejemplificador, al art. 148.1.22.

c) Resulta así que, sin mengua de las competencias inalienables y en este sentido exclusivas del Estado, en la materia específica de la protección civil se producen competencias concurrentes de las Comunidades Autónomas cuya distribución es necesario diseñar. En consecuencia, en la materia específica de protección civil se producen unas competencias concurrentes del Estado (en virtud de la reserva del art. 149.1.29) y de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en sus Estatutos en virtud de habilitaciones constitucionales.

d) Como esta situación de concurrencia plantea una especial problemática, se hace necesario hacer explícita tal distribución competencial. La Sentencia reconocía a la Comunidad Autónoma del País Vasco competencia en materia de protección civil, especialmente para la elaboración de los correspondientes planes de riesgos y calamidades, y para la dirección de sus propios servicios en el caso de producirse situaciones catastróficas o de emergencia. Ahora bien, se decía que esta competencia vasca «queda subordinada a las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pueda entrar en juego» (fundamento jurídico 4.º). Y se sostenía que esa subordinación competencial (que la propia Comunidad Autónoma entonces no discutía, como tampoco lo hace ahora) se producía en tres ocasiones:

- Cuando entra en juego la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, que regula los estados de alarma, excepción y sitio;
- En los casos en que el carácter supraterritorial de la emergencia exija una coordinación de elementos humanos y materiales distintos de los que posee la Comunidad Autónoma, y
- Cuando la emergencia sea «de tal envergadura que requiera una dirección de carácter nacional (fundamento jurídico 4.º).

Todo ello llevaba, en aquella Sentencia, a reconocer la legitimidad de la competencia del País Vasco para organizar los citados Centros de Coordinación Operativa en cuanto insertados en la órbita de la protección civil.

6. Partiendo del reconocimiento de la citada competencia autonómica en aquel caso, resulta ahora conveniente añadir algunas matizaciones sobre el régimen de distribución competencial en esta materia que permitan un encuadramiento lógico de la cuestión que nos ocupa.

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 (de índole o alcance municipal, supramunicipal o insular, provincial, autonómica, estatal) 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, y a tenor de lo dicho anteriormente, esta competencia autonómica se encuentra con determinados límites, que derivan de la existencia de un posible interés nacional o supraautonómico que pueda verse afectado por la situación de catástrofe o emergencia: Bien por la necesidad de prever la coordinación de Administraciones diversas, bien por el alcance del evento (afectando a varias Comunidades Autónomas) 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. Y, como consecuencia, e íntimamente en relación con tal posibilidad, no pueden negarse al Estado las potestades necesarias para obtener y salvaguardar una coordinación de distintos servicios y recursos pertenecientes a múltiples sujetos, así como (si fuera necesario) para garantizar una dirección y organización unitarias: Esto es, tanto competencias de tipo normativo (disponiendo e instrumentando técnicas de coordinación) como de tipo ejecutivo, asumiendo las instancias estatales tareas de dirección. Las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas encuentran pues, su límite, en la política de seguridad pública que la Constitución reserva a la competencia estatal en su art. 149.1.29, en cuanto tal seguridad pública presenta una dimensión nacional, por la importancia de la emergencia, o por la necesidad de una coordinación que haga posible prevenir y, en su caso, reducir los efectos de posibles catástrofes o emergencias de alcance supraautonómico.

7. La propia Ley parece asumir esta posición, a tenor de su Exposición de Motivos, que en su apartado I identifica la protección civil como «protección física de las personas y de los bienes en situación de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria en la que la seguridad y la vida de las personas pueda peligrar y sucumbir masivamente». Y la regulación legal viene a orientarse al estudio, prevención y protección de situaciones de excepcionalidad o grave riesgo, distintos de situaciones de emergencia con carácter cotidiano, en que se manifiesta un interés nacional (así, arts. 1.3, 2, 3). Resta, no obstante, comprobar si los distintos preceptos de la Ley se corresponden con este planteamiento genérico, o si vulneran las competencias al respecto de la Comunidad Autónoma del País Vasco: Si así fuera, ello traería como consecuencia, no la nulidad de los preceptos impugnados (que, dada la diversidad de regímenes competenciales, pudieran ser de aplicación en otras Comunidades Autónomas) sino su inaplicabilidad al País Vasco.

8. Del título primero impugna la representación del Gobierno Vasco los arts. 1.2 y 2.1, por deducirse de ellos, en la interpretación que realiza el recurrente, que la Protección Civil es un

servicio público de titularidad y competencia estatal «y de competencia de las otras Administraciones Públicas en los términos de esta Ley») como se desprende de su artículo segundo, vulnerándose así la competencia de Comunidad Autónoma.

No obstante, y de acuerdo con lo dicho más arriba, no cabe aquí entender que se produzca una habilitación competencial genérica mediante la norma estatal. La competencia vasca no nace de la ley, sino directamente del Estatuto de Autonomía, y de las normas de éste que inciden sobre la materia de protección civil; señaladamente, y como se hizo notar en la citada STC 123/1984, la prevista en el art. 17 E.A.P.V., que atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco competencia en relación con «el régimen de la Policía Autónoma para la protección de las personas y bienes» competencia ésta que configura una notable diferencia respecto de otras Comunidades Autónomas que no incluyen en sus Estatutos preceptos de análogo contenido. A ello hay que añadir que tal competencia ha de relacionarse con la relativa a materias en que pueden producirse actuaciones de protección civil, como la Sanidad (art. 18 E.A.P.V.), carreteras (art. 10.34 E.A.P.V.) o montes y bosques (art. 10.7 E.A.P.V.).

Ahora bien, descartado el carácter genéricamente habilitador de la norma estatal en cuestión, respecto de las competencias del País Vasco en materia de protección civil, ha de tenerse en cuenta que, en los supuestos en que pueda entrar en juego el interés nacional, la norma estatal deberá delimitar la competencia autonómica, según lo impongan las lógicas exigencias de una coordinación y, en su caso, una dirección unitaria de las distintas Administraciones. Quiere con ello decirse que la concurrencia de un interés supracomunitario justificará la previsión de unas potestades estatales en un marco legislativo común: sin que ello excluya, claro está, la participación de las Administraciones Autonómicas que sean competentes, incluso en tales situaciones, pero en el marco de la normativa estatal. En consecuencia, no resultan los arts. 1 y 2 de la Ley contrarios al orden competencial, al prever una delimitación de las competencias de diversas Administraciones en supuestos en que concurra un interés nacional, y sin negar la competencia autonómica cuando ésta exista.

9. Dentro del Capítulo Segundo de la Ley, el Gobierno Vasco impugna de forma expresa los arts. 5; 6.1, párrafo 2.º, y 7.2 y efectúa alegaciones sobre su inconstitucionalidad por incompetencia; sin embargo, estas alegaciones no pueden estimarse de acuerdo con los razonamientos que preceden.

Así, en el art. 5 se atribuye al Gobierno la facultad de establecer un catálogo de las actividades de todo orden que pueden dar origen a situaciones de emergencia. Es evidente que la Comunidad Autónoma vasca no puede poseer competencia exclusiva sobre este listado de actividades, como se pretende, ya que resulta inevitable concluir que la consecución del interés general de la Nación y la determinación de cuándo concurre es una decisión que corresponde como misión a los órganos generales del Estado (STC 25/1981, fundamento jurídico 3.º). En estos casos, el ámbito territorial de la contingencia se ve superado como criterio de atribución de competencia por la necesidad de prever una serie de actividades que puedan dar lugar a emergencias de intensidad o dimensión supraautonómica, y por la necesidad de la actuación

conjunta de una pluralidad de Administraciones públicas afectadas, lo que justifica que la catalogación de estas emergencias corresponda al Gobierno.

Se atribuye también por la Ley (art. 6.1, párrafo 2.º) al Gobierno la potestad de emanar unas directrices básicas que regulen la protección civil, a propuesta del Ministro del Interior y previo informe de la Comisión Nacional de Protección Civil. Estima el Gobierno Vasco que ello quiebra el sistema competencial vigente. Pero ya se han expuesto los motivos por los cuales cuando la concurrencia de competencias viene subordinada a la competencia estatal por razón del interés nacional, no puede negarse a las instancias estatales el ejercicio de potestades encaminadas a defender tal interés. En el supuesto de que se trata (como en la aprobación de la Norma Básica de Protección Civil, a que se refiere el art. 8) aparece claramente vinculada a tal interés la previsión de unas directrices comunes de protección civil, que hagan posible, en su caso, una coordinación y actuación conjunta de los diversos servicios y Administraciones implicadas y que provean un diseño o modelo nacional mínimo.

En lo que atañe a la atribución al Gobierno, por medio de sus Ministros de Interior y de Defensa, de la facultad para concertar acuerdos con la Cruz Roja (art. 7.2), en realidad, dicho precepto nada añade a las facultades que la propia Constitución, en su art. 97, atribuye al Gobierno para dirigir la Administración Civil. Y tiene, además, razón el Abogado del Estado cuando pone de manifiesto que este precepto en su tenor literal no se refiere a la acción global de toda la Cruz Roja –como parece creerse en la demanda– sino tan sólo a las Brigadas de Tropa y a la Cruz Roja del Mar, en cuanto a unidades de colaboración en la protección civil, y que se componen de personal militar a su servicio que aporta el propio Estado. Es, por otra parte, inductable la paralela existencia de una análoga capacidad de concertación del Gobierno Vasco en su ámbito territorial y con las correspondientes Asambleas Locales de la Cruz Roja y la omisión de esa referencia –que es en si misma obvia– no puede acarrear inconstitucionalidad alguna, pues el legislador estatal no está obligado a incluir cláusulas expresas de salvaguardia de las competencias autonómicas según reiteradas decisiones de este Tribunal Constitucional.

10. Respecto de la actuación en casos de emergencia y planes de protección civil (Capítulo Tercero), el Gobierno Vasco argumenta la inconstitucionalidad de los arts. 8, 9, 10, 12 y 13, argumentaciones que requieren de un examen por separado.

La elaboración por el Gobierno de una Norma Básica de Protección Civil (art. 8 en relación con el art. 6) que determine las líneas de actuación en esta materia y contenga las directrices esenciales para la elaboración de los distintos Planes Territoriales y Especiales, no produce un vaciamiento de la competencia autonómica, como se aduce por la representación del Gobierno Vasco y, por el contrario, resulta constitucionalmente posible de acuerdo con las líneas generales del peculiar régimen de esta materia que antes se han expuesto. Así al reconocimiento de unas potestades legislativas y reglamentarias de la Comunidad Vasca no empieza una competencia estatal con idénticas potestades y que puede condicionar el ejercicio de las facultades autonómicas cuando concurra el interés supraautonómico general. Pues el mantenimiento de una dirección y organización unitarias ante estas emergencias excepcionales razonablemente requiere de una

coordinación de los distintos planes territoriales (municipales, supramunicipales, insulares, provinciales y de cada Comunidad Autónoma) mediante la fijación de unos contenidos mínimos comunes que permitan su posterior integración en un conjunto plenamente operativo y susceptible de una rápida aplicación. Y el reconocimiento de la competencia vasca para elaborar los correspondientes planes de prevención de riesgos y calamidades que en la STC 123/1984 se hizo, no fue, obviamente, efectuado de forma que impida cualquier intervención del Estado, porque ello resultaría incompatible con el marco de esta peculiar situación de concurrencia competencial.

Las mismas razones llevan a pensar que la fijación por ley de un contenido mínimo e indispensable de los diferentes Planes Territoriales (art. 9), que permita su homologación posterior e integración en una programación unitaria, no es inconstitucional ni vacía la competencia autonómica para la elaboración de planes aunque de algún modo la condicione.

En este mismo contexto se inserta el art. 10 de la Ley que establece las instancias correspondientes para la elaboración de los distintos Planes Territoriales, así como la necesidad de su homologación por la Comisión Nacional de Protección Civil. La competencia de homologación discutida, que parece ser el principal motivo de la impugnación, busca la adecuación del contenido de los citados Planes con aquel mínimo denominador común fijado en el art. 9 según se desprende del apartado 2.º del citado art. 10; en la medida en que dicha competencia de homologación se configure como una actividad reglada y de control técnico, dirigida a constatar que los planes contemplen distintos contenidos (un catálogo de recursos movilizables, un inventario de riesgos potenciales y unas directrices sobre su funcionamiento y movilización) y no a sustituir de entre las distintas opciones posibles aquella seguida en la elaboración del plan, dicha competencia de mera homologación no configura invasión competencial alguna. Por otro lado, la configuración de la mencionada Comisión como un órgano mixto de representación conjunta del Estado y de las Comunidades Autónomas (art. 17) coadyuva a garantizar que se preserve esa finalidad. Estas mismas consideraciones sobre el alcance de la facultad de homologación de la Comisión Nacional de Protección Civil deben ser extendidas a los Planes Especiales por sectores de actividad que no excedan el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma (art. 11, párrafo 2.º), pues es uno mismo el supuesto de hecho y la razón de decidir. No obstante, en lo que atañe a la atribución al Consejo de Gobierno de cada Comunidad Autónoma de la facultad de aprobación del Plan de la misma (art. 10.1, párrafo 3), ha de estimarse correcta la impugnación que se efectúa, ya que corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco determinar (en virtud de la cláusula 2 del art. 10 de su Estatuto de Autonomía) cuál sea el órgano autonómico competente para tal aprobación; si bien ha de señalarse que, en cuanto facultad típicamente ejecutiva, se hace difícil la posibilidad de una solución diversa y alternativa. Por consiguiente, sólo resulta aplicable supletoriamente, en virtud del art. 149.3 de la Constitución, a la Comunidad Autónoma del País Vasco la previsión del art. 10.1, párrafo 3, en cuanto especifica que sea el Consejo de Gobierno quien haya de aprobar el Plan Territorial de Comunidad Autónoma; sin que proceda declarar su inconstitucionalidad y consecuente nulidad, ya que, según la distribución competencial efectuada por los Estatutos de otras Comunidades Autónomas, pudiera resultar respecto a ellas adecuada a tal distribución y,

por tanto, aplicable en el correspondiente ámbito territorial.

La potestad de recabar la información necesaria para la elaboración y ejecución de estos planes (art. 12) es algo que no sólo puede corresponder a la Administración autonómica (como ciertamente se reconoció al analizar los llamados Centros de Coordinación Operativa) sino que lógicamente atañe a todos los órganos y autoridades implicados en cada una de sus instancias y dentro del ámbito de sus respectivas competencias; y no es ocioso recordar el deber de colaboración y auxilio recíproco que debe existir entre todas las Administraciones Públicas que «se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución» (STC 18/1982, fundamento jurídico 14.º; en el mismo sentido las SSTC 11/1986, 96/1986, 64/1990, etc.).

11. Tampoco puede estimarse la impugnación que se efectúa del art. 13, que se refiere a las instancias que deberán disponer la aplicación del plan que corresponda, y la movilización de los servicios y medios necesarios. Tal decisión deberá producirse «en situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública», como especifica el precepto impugnado, en que no puede excluirse que se vea afectado el interés nacional, y que requieren, por su naturaleza de emergencia grave, una actuación unitaria e inmediata y una movilización de servicios y recursos de titularidad, tanto estatal como autonómica. En consecuencia, no resulta contraria a la competencia autonómica, dados los intereses a salvaguardar, y los recursos a movilizar, que se encomiende al Gobierno Civil y, en su caso, al Ministro del Interior, la decisión respecto de la aplicación del plan que corresponda. Por otra parte, esa atribución no supone privar a la Comunidad Autónoma de la facultad de aprobar el plan a aplicar [cuando éste sea de alcance autonómico, art. 10.1, apartado 3) con la salvedad que se hizo en el fundamento jurídico 10.º] y, finalmente, el artículo impugnado reconoce a los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas una capacidad de propuesta al respecto.

12. En el Capítulo Cuarto, relativo a las actuaciones preventivas en materia de protección civil, el Gobierno Vasco impugna su único artículo. Niega la entidad recurrente que la ley pueda definir en este punto o habilitar la competencia autonómica como se hace en el art. 14 de la misma. Ya se ha visto que la competencia vasca nace directamente de la Constitución y del Estatuto de Autonomía, y no ha menester, en este aspecto, de habilitación legal alguna. Pero no puede negarse a la ley estatal, de aplicación, en principio, general, dado el régimen de diversidad competencial que caracteriza a la fórmula autonómica adoptada en nuestro país, que regule la materia de protección civil con un alcance que afecte a todas las Administraciones Públicas, y, en lo que ahora atañe, establezca que les corresponde a éstas llevar a cabo determinadas actuaciones preventivas; sin perjuicio de que exista una habilitación autonómica que no derive de la Ley de Protección Civil.

13. A la organización básica de la dirección y coordinación en esta materia dedica la ley su Capítulo Quinto, sobre el que el Gobierno Vasco realiza distintas alegaciones impugnatorias que deben también ser desestimadas según la fundamentación que a continuación se expone.

La calificación del Gobierno «como órgano superior de dirección y coordinación de la protección civil» (art. 15) en los casos de contingencias en los que concurra el interés nacional es inevitable, por ser el órgano ejecutivo de entre los órganos generales del Estado, y tampoco se discute en la demanda; por otra parte, este Tribunal Constitucional ha incardinado la protección civil como una parte de la materia de seguridad pública, cuya superior dirección está encomendada asimismo al Gobierno. Y tampoco es preciso que la ley especifique o excepcione –como se pretende– que ello es así «sin perjuicio de» la competencia vasca, pues tales cláusulas de salvaguardia no son imprescindibles en las leyes estatales ni su omisión posee virtualidad alguna para efectuar una invasión de competencias autonómicas.

El art. 16 atribuye diversas potestades al Ministro del Interior en esta materia. A juicio del Gobierno Vasco, es inconstitucional su letra a), porque la atribución de facultades de elaboración de la llamada Norma Básica de Protección Civil al Ministro del Interior y de propuesta de aprobación al Gobierno viene aquejada del mismo vicio que la previsión de estas directrices para la realización de los Planes Territoriales y Especiales. Pero, una vez sentada la constitucionalidad de dicha previsión legal que en el art. 8 se efectúa, la atribución de las potestades para su elaboración al Ministro del Interior se encuentra, obviamente, dentro de la competencia estatal; y, de nuevo, no es menester, como se solicita, una reserva o excepción expresa de la competencia vasca al igual que ocurre con los apartados e) y g). También resulta dentro de la competencia estatal la atribución al Ministro del Interior de la facultad para emanar reglamentos técnicos en esta materia, porque la concurrencia del interés supraautonómico permite que la ley estatal preserve y reconozca facultades de desarrollo a los órganos del Gobierno.

Respecto de la elaboración por el Ministro del Interior del Catálogo Nacional de Recursos Movilizables [apartado b) del art. 16], «integrando en el mismo los que resulten de los Planes Territoriales y Especiales», difícilmente puede pensarse en una invasión de competencias pues se trata en su configuración legal de una potestad ejecutiva consistente en la simple recopilación de los recursos que resulten de unos Planes Territoriales y Especiales, autónomamente elaborados, tal y como se desprende del tenor literal de este precepto.

El ejercicio de la superior dirección, coordinación e inspección por el Ministerio del Interior [art. 16 d)], tampoco puede estimarse fuera de la competencia estatal, en cuanto se refiera a supuestos que excedan del ámbito autonómico. Las facultades autonómicas en materia de protección civil no pueden impedir, por la misma naturaleza del régimen de concurrencia de que se trata, la existencia de unas facultades superiores de coordinación e inspección a cargo del Estado cuando está en juego el interés nacional. Tales facultades no suponen un desapoderamiento de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en cuanto ésta mantiene sus competencias en materia de protección civil en su propio ámbito. Las facultades de dirección, coordinación e inspección «superior» vienen, por tanto, impuestas por la diversidad de las partes afectadas y la necesidad de su integración en un todo unitario, integración que puede exigir la adopción de medidas de acción conjunta, homogeneidad técnica o sistemas de relación, siempre y cuando no entrañen la sustracción de competencias propias de las entidades autonómicas sino tan sólo un límite al ejercicio de las mismas; lo mismo cabe decir de las facultades de superior

inspección de los servicios que, sin embargo, no pueden convertirse en un control tutelar de la acción administrativa de la propia Comunidad Autónoma.

14. Se discuten también por el Gobierno Vasco los preceptos que regulan la composición de la Comisión Nacional de Protección Civil (art. 17) y la análoga Comisión de ámbito de la Comunidad Autónoma (art. 18) en cuanto supuestamente invasores de competencia. Sin embargo, no se alcanzan a ver las razones que impiden que el Estado regule por ley una Comisión Nacional en esta materia que es un órgano general del Estado en su conjunto ni tampoco se hacen evidentes en la demanda. Por lo que atañe a la Comisión de la Comunidad Autónoma, admiten tanto el Abogado del Estado como el representante del Gobierno Vasco que se trata también de un órgano estatal, dado su carácter mixto y de representación de las distintas administraciones implicadas (Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales), y porque su misma creación como órgano se debe a la ley estatal impugnada; por ello, tal regulación, en sí misma, no puede vulnerar la capacidad de autoorganización de la Comunidad Autónoma (art. 10.2 de su Estatuto) que se invoca como título competencial, entre otras razones, porque la Comisión citada ejerce unas competencias que correspondan de manera concurrente a distintas Administraciones públicas diferentes de la propia de la Comunidad Autónoma, lo que excluye su capacidad exclusiva de autoorganización.

15. Denuncia el Gobierno Vasco que la previsión de las infracciones a esta normativa y el establecimiento de un régimen de sanciones (Capítulo Sexto, art. 19) debe venir vinculada a las competencias materiales que se discuten. Pero, sentada la titularidad estatal de una competencia normativa en materia de protección civil y por las mismas razones, no puede negarse al Estado la facultad de regular el ejercicio de la potestad sancionadora por las distintas Administraciones implicadas. Por lo demás, el propio art. 19, en su apartado 5, atribuye a los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas la potestad de establecer determinadas multas hasta cierta cuantía y dentro de su ámbito de competencia. De manera que el legislador estatal, haciendo uso de su potestad normativa para regular esta materia cuando concurre el interés general, acantona y respeta un ámbito de potestades ejecutivas propio de las Comunidades Autónomas.

16. Dentro de la parte final de la ley y con un razonamiento similar al que precede se impugna, en primer lugar, la disposición adicional única. Pero, igualmente, la titularidad estatal de la competencia legislativa justifica la atribución al Gobierno de potestades para elaborar un plan financiero «incorporado a los Presupuestos Generales del Estado» con la finalidad de hacer frente a las obligaciones que se deriven de la aplicación de esta Ley.

Y en lo que atañe a las normas de derecho transitorio (disposición transitoria única) que la ley introduce, ha de sostenerse también, sustancialmente, esta misma argumentación: Admitida la legitimidad de las facultades del Gobierno para dictar una Norma Básica y homologar los Planes Territoriales respectivos, no puede objetarse la atribución a dicho órgano constitucional de una potestad para regular de manera transitoria estas cuestiones y desarrollar la ley impugnada, mediante unas normas de derecho transitorio sustantivo, mientras no se emane la citada Norma Básica ni se produzca tal homologación.

Estima el Gobierno Vasco que constituye una invasión de competencias la imposición a la Administración autónoma de la obligación de revisar los reglamentos, normas y ordenanzas sobre seguridad de las empresas, edificaciones, industrias, servicios y medios de transporte colectivo para adecuar su contenido a la presente ley y a las disposiciones que la desarrollen (disposición final primera). Sin embargo, debe ponerse de manifiesto que la introducción en el ordenamiento jurídico de una norma con rango legal que regula esta materia en los supuestos en los que concurre un interés general supraautonómico, supone una innovación de la regulación vigente que, lógicamente, aconseja que las distintas Administraciones públicas (y no sólo la autonómica sino también las Corporaciones Locales) revisen sus normas anteriores para adecuarlas a una ordenación unitaria, y con este mandato el legislador no hace sino poner de manifiesto lo que es un corolario lógico tras la introducción en el ordenamiento jurídico de una ley estatal que delimita y vincula la competencia autonómica en ciertos supuestos.

17. Por último, la demanda pone especial énfasis en impugnar la disposición final tercera, según la cual el Gobierno creará una Red de Alarma Nacional dependiente de los órganos de protección civil del Estado y coordinada con los correspondientes del Ministerio de Defensa, para alertar a la población en casos de emergencia. Sostiene el Gobierno Vasco que carece de sentido una pluralidad de redes de centros de alarma e información paralelos y superpuestos, sobre todo, partiendo de la realidad de la ya existencia de una red regional vasca, y afirma que este soporte material debe ser un instrumento ejercido por quien ostenta la competencia. Por su parte, el Abogado del Estado esgrime que no puede negarse al Estado la creación de un sistema de alarma que abarque todo el territorio nacional, puesto que en la misma extensión de la red se hace evidente el interés general, y aduce que la necesidad de evitar duplicaciones innecesarias sólo puede lograrse mediante medidas de coordinación. Pues bien, no puede considerarse que la creación de una red de alarma, de naturaleza y extensión nacional y, por tanto, de interés supraautonómico (como, además, resulta de la expresa referencia al «caso de guerra») vulnere la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Esta, como ya se señaló en la repetida STC 123/84, podrá poner en funcionamiento su propia red de centros de información y alarma, lo que no se ve impedido por la acción estatal para supuestos de alarma nacional; todo ello, obviamente sin perjuicio de la posible, y recomendable, coordinación entre las instancias estatales y autonómicas en este respecto.

18. Sentado lo anterior, procede ahora entrar a examinar el conflicto de competencias planteado respecto de una Orden ministerial que se incardina en el desarrollo de la Ley que hemos considerado. Y ha de comenzarse rechazando la excepción de orden formal que plantea el Abogado del Estado, y que debería, según éste, conducir a la inadmisión del conflicto. Es cierto que, una vez desestimado el requerimiento de incompetencia formulado por el Gobierno Vasco al Gobierno de la Nación, no se produjo un acuerdo formal, por parte del primero, en orden al planteamiento del conflicto. Pero tal acuerdo si se había adoptado, expresamente, por parte del Gobierno Vasco, con anterioridad al citado requerimiento, y para el supuesto de que éste –como sucedió– fuera rechazado por el Gobierno de la Nación. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece, en su art. 63.5, que el órgano recurrente, dentro del mes siguiente a la

notificación del rechazo, podrá plantear el conflicto ante este Tribunal, y esto es lo que el Gobierno Vasco ha llevado a cabo mediante su representación, en virtud de un acuerdo adoptado con anterioridad. No procede, por tanto, estimar que se hayan omitido requisitos formales exigidos por la Ley, pues ésta no dispone que el acuerdo relativo al planteamiento del conflicto haya de adoptarse precisamente después de rechazado el requerimiento previo, ni impide que tal acuerdo se adopte con carácter subsidiario o preventivo, para el caso de que ese requerimiento no prosperase.

19. El Plan Básico de Emergencia Nuclear se presenta como una «directriz básica» que tiene como finalidad «servir de marco para la elaboración del Plan Especial de ámbito estatal» que a su vez se compondrá de «los diversos Planes de Emergencia exterior de central nuclear». Nos hallamos así ante una previsión incardinable en los supuestos del art. 8 de la Ley de Protección Civil (elaboración de una norma básica de protección civil) pero que hace referencia también a la aplicación en el futuro de las disposiciones del art. 11 de la misma Ley (aprobación de planes especiales de ámbito estatal). La situación de emergencia que se contempla es la relativa a «accidentes nucleares en instalaciones nucleares de potencia con posibles repercusiones en el exterior». Se trata, ciertamente, de un supuesto en que resulta difícilmente discutible que puede verse afectado el interés nacional, con una dimensión supraautonómica, como, sin necesidad de mayores explicaciones, resulta de las experiencias ya producidas en otros países, con consecuencias señaladamente catastróficas.

Como consecuencia, resultan aplicables al Plan Básico las consideraciones anteriormente efectuadas en la presente Sentencia en relación con la reserva a la competencia estatal que resulta del art. 149.1.29 de la Constitución, para la actuación en materia de protección civil cuando la extensión o intensidad de la catástrofe superase el ámbito de una Comunidad Autónoma. En virtud de esa reserva se justificaban las previsiones de los arts. 8 y siguientes de la Ley de Protección Civil, dentro de los que se incardina la norma objeto de conflicto. Por consiguiente, y como punto de partida, ha de reconocerse que la norma en cuestión queda dentro de la competencia estatal. Ello lleva a la no estimación de los argumentos del Gobierno Vasco referentes a la estructuración técnica del Plan, que toma como base ámbitos territoriales provinciales, y no de Comunidad Autónoma; pues tales decisiones quedan dentro del margen de actuación de los órganos estatales, competentes para –una vez sentado el carácter supraautonómico de la emergencia– adoptar las medidas y previsiones que estimen más adecuadas, correspondiéndoles adoptar los criterios técnicos y territoriales para tales medidas.

20. La representación del Gobierno Vasco hace además referencia a vulneraciones del orden competencial que se derivarían de mandatos concretos del Plan Básico; vulneraciones que se dividen en tres epígrafes. El primero, referente a las previsiones del Plan en cuanto a la integración en el mismo de órganos, autoridades o servicios de la Comunidad Autónoma; el segundo, que versa sobre las presuntas vulneraciones derivadas de la existencia de previsiones sobre servicios municipales y provinciales, sin tener en cuenta la efectiva distribución de competencias en materia de protección civil. Finalmente, al regularse el Servicio de Seguridad Ciudadana, integrando a unidades de Policía Autonómica y, en su caso, local, no se hace

salvedad de la previsión del art. 17 del E.A.P.V., que mediatiza la actuación conjunta de los Cuerpos de Policía Autonómica y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado a la intermediación de la Junta de Seguridad prevista en el mismo precepto.

21. En cuanto al primer orden de cuestiones, no ha de olvidarse que la atribución de una competencia normativa al Estado en materia de protección civil supone la sujeción de la Administración autonómica a esa normativa, que busca, precisamente, integrar distintos tipos de servicios y recursos en una acción común, en emergencias de extraordinaria gravedad. No se trata aquí, como parece mantener el Gobierno Vasco, de un ejercicio de la competencia derivada del art. 149.1.18 C.E., relativo a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, sino de una competencia distinta (pese al empleo del término «Plan Básico») que es la derivada del art. 149.1.29. Por ello, queda justificada la previsión de integración en el plan de órganos de la Comunidad Autónoma, como parte de un dispositivo general y coordinado; tal es el caso de los epígrafes citados por la representación del Gobierno Vasco, esto es, el II.1.2 (participación en el Comité Asesor de un representante de los servicios de protección civil de la Comunidad Autónoma); II.2 (designación de Jefe de Grupo); II.2, párrafo 2.2.1 (intervención de un órgano autonómico en el Grupo Sanitario); párrafo 2.2.2 (intervención de Jefes de Salas de Sanidad y sanitarios locales); párrafo II.2.3.3 (designación de un Jefe de Transporte), y II.2.3.5 (intervención de órganos autonómicos en el servicio contra incendios). Todas estas disposiciones prevén la integración de servicios autonómicos en el Plan Básico, lo que resulta congruente con la misma naturaleza de éste, que prevé una respuesta coordinada y sin dilaciones a la posible emergencia.

22. En lo que atañe a las previsiones sobre servicios municipales o provinciales, la representación del Gobierno Vasco insiste sobre la existencia de una competencia de la Comunidad Autónoma en materia de Protección Civil que determinaría también su capacidad para regular la actuación al respecto de las entidades locales en su ámbito territorial. Pero ha de reiterarse aquí el argumento repetidamente expuesto: En cuanto que la dimensión de la catástrofe o emergencia rebase el ámbito autonómico o pueda estar afectado el interés nacional, queda justificada la competencia estatal sobre la materia relativa a la protección civil, como es el caso en el supuesto que nos ocupa.

23. Finalmente, la no referencia expresa a la intervención de la Junta de Seguridad del País Vasco (en un Plan que se encara con las previsiones para el conjunto del territorio nacional) no supone que éste no haya de llevar a cabo tareas de coordinación que hagan posible la cooperación de los diversos Cuerpos de Seguridad; ello dependerá de las materias y operaciones concretas de que se trate. En este último apartado se menciona también por la representación del Gobierno Vasco la posibilidad de una planificación propia de emergencias nucleares que excluya la intervención de cuerpos policiales. Ahora bien, la dimensión nacional de este tipo de emergencias supone la aplicación prioritaria de planes nacionales, habida cuenta la posible repercusión de la eventual catástrofe en zonas más amplias que la Comunidad Autónoma. Por ello, se justifica que sea una instancia nacional la que prevea la intervención de los cuerpos de

seguridad, incluyendo los autonómicos y forales. Tal previsión, por tanto, no invade las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Fallo

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

1º. Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco frente a la Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil, y, en su virtud, declarar que el inciso «deberán ser aprobados por el Consejo de Gobierno de la misma» del art. 10.1, párrafo tercero, sólo será aplicable supletoriamente en la Comunidad Autónoma del País Vasco, en defecto de norma autonómica, en los términos del fundamento jurídico 10.

2º. Desestimar el recurso en todo lo demás.

3º. Desestimar en su totalidad el conflicto de competencias 1694/89, frente a la Orden de 29 de marzo de 1989, declarando que pertenece al Estado la competencia controvertida.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a diecinueve de julio de mil novecientos noventa.

Votos particulares

1. Voto particular que formula el Magistrado don Luis López Guerra a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 355/85

He expresado, como Ponente, el parecer del Tribunal en la presente Sentencia. No obstante, y mediante Voto particular, expreso mi desacuerdo con el pronunciamiento del Tribunal. Considero que en este pronunciamiento debiera haberse incluido la inaplicabilidad en la Comunidad Autónoma del País Vasco del art. 13, apartado a), y de la expresión «en los demás casos» de su apartado b). Este artículo prevé que sean autoridades estatales (el Gobernador civil y el Ministerio del Interior) quienes dispongan «la aplicación del plan que corresponda y la movilización de los servicios y medios necesarios», dejando un papel de simple propuesta al respecto a las autoridades locales, a los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas y a los Delegados del Gobierno. Se trata de una potestad de ejecución (disponer la aplicación del plan) que no se compadece con los criterios de índole general expuestos en la Sentencia en relación con el reparto competencial en materia de protección civil. Partiendo de que existe una competencia autonómica vasca en esta materia, y de que sus límites en relación con la estatal se encuentran en la existencia de un interés nacional o supraautonómico, debe concluirse, en mi

opinión, que tales límites no son relevantes en el supuesto del art. 13, y que, por tanto, debe corresponder a la autoridad autonómica la función allí prevista. En efecto, el contenido del citado artículo se reduce a determinar quién ha de tomar la decisión de aplicar un plan concreto; pero previamente el posible interés nacional o supraautonómico que pueda concurrir se ha visto ya protegido por una serie de medidas, como son: 1) La determinación estatal de un contenido mínimo de los planes de emergencia (art. 9); 2) la fijación estatal de unas directrices, contenidas en la Norma Básica de Protección Civil (art. 8); 3) la exigencia de una homologación estatal de los planes de emergencia (arts. 10 y 11), y 4) la previsión de planes especiales estatales, de ámbito supraautonómico, en función de las situaciones de emergencia que en ellas se contemplen (arts. 8 y 11). El interés nacional se ve así ya garantizado, tanto en el procedimiento de elaboración de los planes territoriales, como incluso mediante la posibilidad de instrumentar planes especiales, substraídos a la competencia autonómica, en supuestos de riesgos de acusada gravedad.

Pues bien, ante estas garantías, no aparecen razones para que, cuando la situación de emergencia, por su extensión e intensidad, quede circunscrita al ámbito autonómico, afectando únicamente a municipios de la misma provincia [apartado a) del art. 13] o de la misma Comunidad Autónoma [apartado b) del mismo artículo] deba ser, sin embargo, una autoridad estatal (Gobernador civil o Ministro del Interior) quien decida la aplicación del plan que corresponda. Debe recordarse al respecto que esta decisión no debe confundirse, ni con la titularidad de los servicios administrativos afectados, ni con las facultades de mando único de las operaciones, porque ambos extremos (servicios a movilizar, y determinación del mando único) ya están contenidos en el plan a aplicar [art. 9, d)]. Se trata únicamente de una decisión de puesta en marcha del plan que corresponda; por lo que, en lo que se refiere al conflicto que nos ocupa, si el plan es de ámbito igual o inferior al autonómico, deberá corresponder esa decisión al órgano competente según la normativa de la Comunidad Autónoma vasca.

La única excepción (y por ello se excluye del presente voto) sería el supuesto de «casos de especial gravedad» del apartado b); pero, en cualquier caso, cabe suponer que tales casos estarían incluidos en planes especiales que atribuyeran las potestades de ejecución a instancias estatales.

Por todo ello, estimo que en el fallo deberían haberse considerado inaplicables en la Comunidad Autónoma del País Vasco el apartado a) del art. 13 y la expresión «en los demás casos» del apartado b) del mismo artículo, sin perjuicio de su aplicabilidad en otras Comunidades Autónomas, de acuerdo con la respectiva distribución competencial.

Madrid, a diecinueve de julio de mil novecientos noventa.