

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6854 *Pleno. Sentencia 58/2017, de 11 de mayo de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 1880-2016. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del sistema nacional de protección civil. Competencias sobre seguridad pública y protección civil: interpretación conforme del precepto legal que regula la declaración de emergencias de interés nacional.*

ECLI:ES:TC:2017:58

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1880-2016 promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los artículos 3; 4; 14.3; 17.1, 2 y 4; 23.1, último párrafo; 26.2 y 3 y 29 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del sistema nacional de protección civil. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 7 de abril 2016, se ha promovido recurso de inconstitucionalidad por el Gobierno de Cataluña contra los artículos 3; 4; 14.3; 17.1, 2 y 4; 23.1, último párrafo; 26.2 y 3 y 29 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del sistema nacional de protección civil. Los motivos del recurso, sucintamente, se recogen a continuación.

a) Los artículos impugnados desbordan el título competencial invocado y vulneran la competencia exclusiva que el artículo 132.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) atribuye a la Generalitat de Cataluña en materia de protección civil, así como la competencia de autoorganización que le confiere el artículo 150 EAC.

b) La Constitución no menciona la protección civil como título competencial. Por ello, la primera ley estatal postconstitucional sobre la materia (Ley 2/1985, de 21 de enero) se amparaba en la cláusula residual del artículo 149.3 CE. Sin embargo, esta cobertura competencial fue rechazada en las SSTC 123/1984 y 133/1990 (reiteradas en las SSTC 31/2009 y 155/2013).

Las SSTC 123/1984 y 133/1990, recogían una primera definición de la protección civil como conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños en personas o bienes derivados de toda clase de medios de agresión o elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz que, por su gravedad, tengan carácter de calamidad pública. Las mismas Sentencias, rechazaron que la protección civil fuese materia de

exclusiva competencia estatal en virtud de la cláusula residual del artículo 149.3 CE y, aplicando criterios interpretativos ordinarios, la incluyeron prioritariamente en el concepto de seguridad pública del artículo 149.1.29 CE. Al mismo tiempo, destacaron que, el propio artículo 149.1.29 CE, reconoce la posible creación de policías autonómicas y rechazaron un concepto amplio de seguridad pública que podría englobar la práctica totalidad de las normas del ordenamiento. Por ello, reconocieron una competencia autonómica sobre la seguridad pública resultante de los artículos. 149.1.29 y 148.1.22 CE, las previsiones estatutarias y otros títulos competenciales relacionados, como la sanidad. El Tribunal Constitucional concluyó que, en materia de protección civil, concurren competencias de Administraciones diversas, debiendo atenderse a la naturaleza de la emergencia y de los recursos y servicios a movilizar.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña, reconoce (artículo 132) la competencia de la Generalitat sobre emergencias y protección civil. La STC 31/2010, consideró este precepto conforme con la Constitución recordando, con cita de la STC 133/1990, que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en esta materia, subordinadas a «las superiores exigencias del interés nacional».

En cuanto a la articulación de las competencias concurrentes, estatales y autonómicas, sobre protección civil, las SSTC 123/1984 y 133/1990, precisaron que las competencias autonómicas, incluyen la regulación, planificación y ejecución de medidas relativas a emergencias y seguridad civil, así como la dirección y coordinación de los servicios en su territorio, debiendo entenderse limitada la competencia estatal ex artículo 149.1.29 CE, a los supuestos de aplicación de la Ley Orgánica 4/1981 (sobre estados de alarma, excepción y sitio); emergencias supraterritoriales y emergencias de tal envergadura que requieran una dirección nacional. En los casos en que entra en juego el interés general, se han reconocido al Estado potestades de coordinación y dirección, normativas y ejecutivas. También se ha declarado que las competencias autonómicas encuentran su límite en la política de seguridad pública, en cuanto presenta una dimensión nacional.

En la medida en que, la función estatal de coordinación, presupone la competencia autonómica concurrente, la regulación estatal debe dirigirse a configurar un «modelo nacional mínimo», que no puede eliminar ni sustituir, la participación de las Comunidades Autónomas.

La Ley 17/2015 no respeta el régimen competencial expuesto. Aunque, en su preámbulo, afirma que trata de establecer un modelo nacional mínimo, no se limita a regular mecanismos de coordinación para atender emergencias supracomunitarias sino que establece una completa regulación de la protección civil, aplicable también a las emergencias de ámbito autonómico, lo que invade la competencia exclusiva del artículo 132 EAC.

c) Los preceptos recurridos se dividen en dos grupos. En el primero (arts. 3; 4; 14.3; 17.1, 2 y 4 y 26.2 y 3 de la Ley 17/2015) la lesión competencial se produce al proyectarse su regulación a las emergencias autonómicas.

Ya el artículo 1.2 de la Ley 17/2015, no impugnado, se refiere al sistema nacional de protección civil como instrumento para asegurar la coordinación y eficacia de las políticas de protección civil, lo que incluye las políticas autonómicas y supone la configuración unitaria del sistema. Aunque el Estado tiene un amplio margen de actuación para asegurar la respuesta unitaria de los distintos servicios de protección civil ante emergencias supraautonómicas, ya la Ley estatal 2/1985, incluía numerosas normas al respecto que fueron avaladas por la STC 133/1990. A estas normas, la Ley 17/2015 añade otras, algunas de las cuales incorporan el mecanismo de protección civil de la Unión Europea (Decisión 1313/2013/UE) lo que no obsta a la invasión competencial denunciada.

Es cierto que el dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña que se acompaña (documento 2) estima viable una interpretación conforme a la Constitución de los preceptos impugnados según la cual éstos solo serían aplicables en caso de emergencias de interés general supraautonómico. Sin embargo, esta interpretación no ha sido aceptada por el Estado.

Analizando por separado, los preceptos impugnados en este grupo, se expone:

– Artículo 3 de la Ley 17/2015: Situándose en la misma óptica global que el artículo 1.2 de la Ley 17/2015, declara que el sistema nacional de protección civil integra, de forma omnicompreensiva, la actividad de protección civil de todas las Administraciones. Aunque hubiese sido preferible descartar la creación de un «sistema nacional» y mantener las previsiones de la Ley 2/1985, el precepto no tendría nada que objetar si, en la tercera línea del primer párrafo, después de la palabra «eficiente», hubiese hecho referencia a las emergencias de carácter supraautonómico. Este es el único aspecto del artículo que se cuestiona insistiendo en que, el diseño unitario del sistema nacional de protección civil (que, además, no responde a la realidad organizativa de los distintos servicios locales y autonómicos de protección), vulnera el régimen competencial que circunscribe la competencia estatal a las emergencias de interés general.

– Artículo 4 de la Ley 17/2015: De este precepto, solo se cuestiona el apartado 1, que define la llamada «estrategia del sistema nacional de protección civil», como instrumento imperativo de planificación (que abarca las fases de prevención, planificación e intervención operativa), aplicable a toda la función de protección civil desarrollada por las Comunidades Autónomas, sin circunscribirse a las emergencias de interés general o supraautonómicas. El párrafo segundo del mismo apartado primero, atribuye además a un órgano estatal mixto, el Consejo Nacional de Protección Civil (regulado en el artículo 39 de la Ley 17/2015), la competencia para aprobar las líneas básicas de la estrategia y las directrices para su implantación, seguimiento y evaluación periódica. Se excede, por tanto, nuevamente, la competencia estatal del artículo 149.1.29 CE, con infracción del artículo 132 EAC.

– Artículo 14 de la Ley 17/2015: Se impugna solo el apartado tres en cuanto, al regular los planes de protección civil, somete los planes territoriales y especiales autonómicos, a un informe preceptivo del Consejo Nacional de Protección Civil, sobre su adecuación al Sistema Nacional.

La Ley 2/1985, ya exigía que los planes autonómicos de protección civil, fueran sometidos a homologación de las autoridades estatales. Ello, fue considerado conforme con la Constitución en la STC 133/1990, FJ 10, por entender que se trataba de un control técnico de legalidad, referido al cumplimiento del contenido mínimo de dichos planes, recogido en el artículo 9 de la Ley 2/1985. De ahí que, la sustitución de la homologación por el informe, como dice el preámbulo de la Ley 17/2015, podría ser expresión de la voluntad del legislador de adecuarse mejor a la distribución competencial.

Sin embargo, la Ley 17/2015 no establece un contenido mínimo de los planes autonómicos sometidos a informe preceptivo sino que remite su fijación a la norma básica de protección civil (art. 13). Además, el artículo 14.3 de la Ley 17/2015, no dice que el informe del Consejo Nacional de Protección Civil, deba versar sobre la adecuación de los planes autonómicos a la norma básica sino sobre su adecuación al sistema nacional de protección civil. Y, partiendo del ámbito unitario del Sistema y su contenido, se concluye que el Consejo Nacional de Protección Civil, no tiene un parámetro legal explícito para emitir su informe. Se le otorga un gran margen de oportunidad y discrecionalidad, que genera inseguridad jurídica e impide la aplicación de la doctrina de la STC 133/1990, FJ 10.

Aunque el informe no sea vinculante, no hay duda de que, caso de ser negativo, obligaría a la Generalitat a alterar su planificación, a riesgo de provocar un conflicto competencial promovido por el Gobierno del Estado, con la muy probable suspensión del plan autonómico ex artículo 161.2 CE.

– Artículo 17 de la Ley 17/2015: Este precepto incide sobre la fase operativa pues regula los servicios de intervención y asistencia en emergencias, lo que lleva a cabo de forma pormenorizada, sin limitar sus prescripciones a las emergencias supraautonómicas.

Los excesos competenciales se imputan solo a los apartados 1, 2 y 4. El artículo 149.1.29 CE no permite al Estado, regular la organización interna de los servicios autonómicos de protección civil. Por tanto, no le faculta, como hacen estos preceptos, para atribuir la categoría de servicios públicos de protección civil a los equipos multidisciplinares de identificación de víctimas, ni a las personas de contacto con las víctimas; ni para

determinar los órganos autonómicos que deben actuar como centro de coordinación operativa; ni para fijar las bases para mejorar la eficiencia de las actuaciones de los servicios en todo tipo de emergencias, incluso las meramente autonómicas.

– Artículo 26 de la Ley 17/2015: Impone a las Administraciones competentes en materia de protección civil y, por tanto, a la Generalitat de Cataluña, la evaluación e inspección de sus servicios con sujeción a las directrices de evaluación y al programa de inspección del sistema nacional que, según el apartado tercero, elabora el Consejo Nacional de Protección Civil.

La evaluación y la inspección, son funciones ejecutivas inherentes a la competencia exclusiva de la Generalitat sobre protección civil ex artículo 132 EAC. También forman parte de la competencia de autoorganización del artículo 150 EAC. Aunque la Decisión 1313/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, dispone (artículo 6) que los Estados deben facilitar a la Comisión, la evaluación de su capacidad de gestión de riesgos, de acuerdo con ciertas directrices, ello es compatible con el respeto al régimen interno de distribución competencial. Y, aunque el artículo 26.3 de la Ley 17/2015, deja a salvo las facultades autonómicas de autoorganización, esta cláusula de salvaguarda no es suficiente puesto que el alcance de las directrices y programa que elabora el órgano estatal, no se limita a las emergencias supraautonómicas. Por tanto, se infringe el artículo 132 EAC.

d) En cuanto al segundo grupo de artículos recurridos (artículos. 23.1, último párrafo y 29 de la Ley 17/2015) se consideran inconstitucionales porque, al referirse a emergencias de gran dimensión o de interés general (de competencia estatal), no contemplan una adecuada participación de las Comunidades Autónomas afectadas. Ello es obligado, al tratarse de competencias concurrentes, según la STC 133/1990. En particular, se razona lo siguiente:

– Artículo 23 de la Ley 17/2015: Al regular el procedimiento de declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil (dentro de la fase de recuperación o restablecimiento de la normalidad), este artículo no contempla la participación de las Comunidades Autónomas afectadas por el siniestro, al menos mediante una consulta preceptiva antes de la declaración. El párrafo segundo del apartado uno, se limita a atribuir al Gobierno la facultad potestativa de solicitar su informe. Esta falta de participación autonómica, no se justifica en razones de urgencia puesto que la declaración es posterior a la emergencia y carece de lógica pues, las Comunidades Autónomas afectadas son las que mejor pueden evaluar los efectos del siniestro y proponer las medidas adecuadas. Por tanto, al no contemplar la norma la previa audiencia de la Generalitat, vulnera el artículo 132 EAC.

– Artículo 29 de la Ley 17/2015: Refiriéndose a las emergencias de interés nacional (definidas en el artículo 28 de la Ley, de acuerdo con la doctrina constitucional), este artículo contempla su declaración por el Estado, sin ningún tipo de participación autonómica. Únicamente, prevé una comunicación previa a las Comunidades Autónomas afectadas que, según la literalidad del precepto, ni siquiera es necesaria si la declaración se hace a instancias de la Delegación del Gobierno en Cataluña.

La ausencia de participación autonómica en este caso es aún más ilógica que en el del artículo 23 de la Ley 17/2015 puesto que se trata de actuar en la fase operativa de intervención, ante una emergencia que la Generalitat, por ser la Administración de proximidad, sin duda habrá ya gestionado, teniendo por tanto, un mayor conocimiento sobre su alcance y medidas necesarias para enfrentarla eficazmente. Se vulnera así el principio de eficacia administrativa y, nuevamente, el artículo 132 EAC.

e) El suplico de la demanda, finalmente, pide que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos. 3; 4; 14.3; 17.1, 2 y 4; 23.1, último párrafo; 26.2 y 3 y 29 de la Ley 17/2015.

2. Por providencia de 26 de abril de 2016, el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de Cataluña y, en su representación y defensa, por la Abogada de la Generalitat de Cataluña,

contra los artículos. 3; 4; 14.3; 17.1, 2 y 4; 23.1, último párrafo; 26.2 y 3 y 29 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del sistema nacional de protección civil; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme señala el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Con fecha de 11 de mayo de 2016, el Abogado del Estado compareció en el proceso en la representación que legalmente ostenta para que el Tribunal le tenga por personado en el recurso de inconstitucionalidad en nombre del Gobierno, al tiempo que solicita una prórroga del plazo concedido para formular sus alegaciones.

4. El Pleno, mediante diligencia de ordenación de 12 de mayo de 2016, acordó tener por personado al Abogado del Estado y prorrogar en ocho días el plazo en su día concedido para presentar sus alegaciones.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 12 de mayo de 2016, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Senado, por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 19 de mayo del mismo año.

6. El escrito de alegaciones del Abogado del Estado, interesando la inadmisión o, subsidiariamente, la desestimación del recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de Cataluña, tuvo entrada en este Tribunal el día 2 de junio de 2016. Tras resumir los motivos del recurso, expone lo siguiente:

a) La doctrina constitucional sobre la distribución competencial en materia de protección civil, se contiene en las SSTC 123/1984, 133/1990 y 155/2013. Según éstas, la protección civil se integra en el artículo 149.1.29 CE, que recoge la competencia exclusiva estatal sobre seguridad pública. La competencia sobre protección civil que el artículo 132 EAC, atribuye a la Generalitat, está subordinada, cuando —como en la Ley 17/2015— se afecte a un interés nacional, al desempeño por el Estado de una función de coordinación y a lo establecido por éste en ejercicio de su competencia sobre seguridad. Tratándose de un ámbito de concurrencia competencial, el interés nacional se ha apreciado en los casos de declaración de estados de alarma, excepción o sitio, emergencias extraterritoriales o de envergadura tal que requieran una dirección nacional o, como en la STC 155/2013, en caso de infraestructuras transfronterizas, en las que se han de aplicar las previsiones de un convenio internacional. La competencia autonómica, por tanto, encuentra límites derivados de la existencia de un posible interés nacional que puede exigir la coordinación por el Estado de varias administraciones y su dirección lo que, a su vez, conlleva competencias normativas y ejecutivas. Estas competencias se concretan en la atribución al Gobierno, en las Leyes de 1985 y de 2015, de la potestad de dictar directrices básicas sobre protección civil que hagan posible, en su caso, la actuación conjunta de los distintos servicios y provean un modelo nacional mínimo. Finalmente, la STC 87/2016, de 28 de abril, distingue entre competencias de intervención ante una emergencia y tareas de recuperación después de la misma, en las que la competencia estatal no se vincula ya directamente con la seguridad pública.

b) El recurso parte de una interpretación incompleta de la jurisprudencia del Tribunal pues reduce la competencia del Estado en materia de protección civil, exclusivamente, a los supuestos de estados de alarma, excepción y sitio; emergencias supraterritoriales y emergencias de gran envergadura. Distingue así, una competencia extraordinaria en materia de protección civil, referida a emergencias de interés nacional, que corresponde al Estado y una competencia ordinaria o «doméstica», que englobaría todas las potestades en la materia en las emergencias autonómicas, que sería exclusiva (y excluyente) de la

Generalitat ex artículo 132 EAC, de modo que ambas operarían como compartimentos estancos.

La argumentación expuesta (que, a juicio del Abogado del Estado constituye el núcleo esencial del recurso) se considera incorrecta. La competencia estatal no se limita a las emergencias nacionales. El sistema nacional de protección civil debe poder hacer frente a todas las emergencias, incluidas las de competencia autonómica, sin merma de esta última. La protección civil no puede concebirse en compartimentos estancos pues exige la utilización de medios de todas las administraciones, debidamente identificados y coordinados. También, el análisis de los riesgos ha de ser común y ha de haber cierta uniformidad en los criterios de actuación. El sistema es descentralizado y opera como un mínimo nacional de forma que, en caso de emergencias autonómicas (a diferencia de las nacionales) la coordinación no supone que el Estado ostente la dirección, ni conlleva su prevalencia.

Partiendo del respeto a las competencias autonómicas, el establecimiento de mecanismos de cooperación y coordinación en materia de protección civil, tiene en sí mismo, interés nacional. Tras insistir en que el sistema es descentralizado y solo pretende lograr una respuesta coordinada y eficiente frente a situaciones de emergencia, se destaca que es llamativo que no se impugnen numerosos preceptos de la Ley, que concretan los principios enunciados. Se citan los artículos. 1, 8, 9, 10, 12, 14 y 15, incidiendo en que dejan a salvo las competencias autonómicas.

El título de seguridad pública, otorga al Estado competencia normativa para diseñar instrumentos de funcionamiento del sistema nacional. El preámbulo de la Ley y su memoria de análisis de impacto normativo demuestran que se trata de fijar directrices comunes que posibiliten el funcionamiento eficaz del sistema, de acuerdo con la doctrina de la STC 32/1983.

c) Entrando en el examen individualizado del primer grupo de artículos recurridos, en cuanto al artículo 3 de la Ley 17/2015, la demanda se limita a una apreciación global de éste, sin argumentar la inconstitucionalidad de cada uno de sus apartados, con lo que se incumple la doctrina reiterada del Tribunal que exige fundar mínimamente los motivos de inconstitucionalidad esgrimidos.

En todo caso, en contra de lo que sostiene el recurso, el artículo 3 de la Ley 17/2015, no configura el sistema nacional de protección civil como un instrumento nacional unitario sino como un sistema coordinado en el que, con apoyo en la STC 133/1990 (FJ 6) y con pleno respeto a las competencias autonómicas, se asegura la eficacia de la protección civil, sin que quepa aceptar que la de cada Comunidad Autónoma es autosuficiente. El mismo precepto dice que el Sistema integra la actividad de protección civil de todas las Administraciones «en el ámbito de sus competencias» a través de las actuaciones que enumera, que no implican intromisión competencial sino que son las que normalmente llevan a cabo los responsables de esta materia en sus respectivos ámbitos territoriales.

Por ejemplo, el artículo 3.1 a), contempla la prevención de riesgos colectivos sin que por el hecho de que los riesgos de incidencia general se estudien y prevean a través de cauces de cooperación como el Consejo de Protección Civil, se produzca invasión competencial alguna.

Finalmente, en cuanto al artículo 3.3 de la Ley 17/2015, la demanda no aporta ningún argumento sobre su inconstitucionalidad lo que debe llevar a la desestimación de su impugnación.

d) El artículo 4 de la Ley 17/2015 se impugna formalmente en su totalidad aunque solo se argumenta el recurso contra su apartado 1. Por ello, el apartado 2, debe considerarse no impugnado y, en todo caso, no conlleva invasión competencial.

El artículo 4.1 de la Ley 17/2015 define la estrategia del sistema nacional de protección civil, cuyas líneas básicas y directrices para su implantación, seguimiento y evaluación, dice el precepto, se aprueban por el Consejo Nacional de Protección Civil. La norma se impugna en cuanto que dicha estrategia se extiende a las emergencias autonómicas por lo que se insiste en la idea de que la competencia estatal se limita a los casos en que concurre un interés supraterritorial.

La memoria de análisis de impacto normativo dice que el propósito de la estrategia nacional es integrar todos los esfuerzos, partiendo de una estructura competencial descentralizada. Así, esta se aprueba por el Consejo de Seguridad Nacional en el que se integran todas las Comunidades Autónomas. La competencia del Estado no puede limitarse a la intervención operativa en emergencias excepcionales sino que ha de proyectarse a la coordinación de los distintos servicios y recursos (STC 133/1990, FJ 6). Por tanto, el artículo 4.1 de la Ley 17/2015, no invade las competencias autonómicas sino que dota de coherencia al sistema.

e) Del artículo 14 de la Ley 17/2015, se impugna el apartado tercero que somete a informe preceptivo del Consejo Nacional de Protección Civil los planes territoriales y especiales autonómicos, cuya existencia no se cuestiona. Se afirma que la Ley 17/2015 no ofrece ningún parámetro normativo para el sometimiento de dichos planes a control de legalidad (a diferencia de la anterior homologación).

La interpretación del recurso no es correcta. El artículo 13 de la Ley 17/2015 se refiere a la norma básica de protección civil que contendrá el «contenido mínimo y los criterios generales para la elaboración de los Planes de Protección Civil» con los que deben ser valorados en el informe los referidos planes. Por tanto, esta norma básica es el parámetro para la emisión de dicho informe.

Asimismo, el informe (preceptivo pero no vinculante) es más acorde con el orden competencial que la homologación de la Ley de 1985; se refiere a todos los planes (no solo los de la Generalitat) y se emite por un órgano del que forman parte las Comunidades Autónomas. Ya la STC 133/1990, FJ 10, se pronunció claramente en favor de la constitucionalidad del sistema de homologación de los planes por un órgano mixto Estado-Comunidades Autónomas.

f) El artículo 17.1, 2 y 4 de la Ley 17/2015, relativo a los servicios de intervención y asistencia en emergencias de protección civil, se recurre por entender que regula la organización interna de los servicios autonómicos de protección civil. Sin embargo, la interpretación que se realiza es sumamente forzada y no expresa la finalidad de estos apartados, recogida en la memoria de análisis de impacto normativo, dirigida a definir los servicios públicos que intervienen en las emergencias como base para conjugar una formación especializada común de sus componentes.

En cualquier caso, no es una enumeración cerrada, ni se trata de organizar los servicios que intervienen en las emergencias en Cataluña. Así, el apartado uno, cierra su enumeración refiriéndose a «todos aquellos que dependiendo de las Administraciones Públicas tengan ese fin».

El artículo 17.2 de la Ley 17/2015, al prever que los órganos de coordinación de emergencias de las Comunidades Autónomas puedan actuar como centros de coordinación operativa, se remite a los planes, que son competencia autonómica. Además, es una previsión potestativa.

Tampoco hay invasión competencial en el artículo 17.4 de la Ley 17/2015 que recoge un mandato a la futura norma básica de protección civil para que mejore la coordinación de los servicios. La STC 133/1990, FJ 10, consideró constitucionalmente posible la elaboración por el Gobierno de una norma básica de protección civil. El recurso olvida que se trata de homogeneizar las medidas para hacer frente a emergencias. El empeño en parcelar la protección civil hace olvidar que los recursos y servicios implicados son los mismos en emergencias ordinarias y extraordinarias; es la naturaleza y gravedad de la emergencia la que condiciona el modo en que han de intervenir.

g) El artículo 26.2 de la Ley 17/2015, según la demanda, impone a la Generalitat de Cataluña la evaluación e inspección de sus servicios de protección civil con sujeción a las directrices que elabora el Consejo Nacional de Protección Civil lo que, entiende, vulnera sus competencias.

La memoria de análisis de impacto normativo ya indicaba que la evaluación global del sistema debe ser transversal y cooperativa y es difícil detectar invasión competencial cuando el precepto dice que la evaluación e inspección se llevarán a cabo por «las Administraciones Públicas competentes», lo que se reitera en el apartado tres, que deja a

salvo sus «facultades de autoorganización y de dirección de sus propios servicios». La única obligación que el precepto establece es que cada Administración competente establezca una evaluación del funcionamiento de su sistema de protección civil. Los criterios de evaluación no los fija el Estado sino el Consejo Nacional de Protección Civil. Por tanto, no se vulneran las competencias autonómicas.

h) Dentro del segundo grupo de artículos impugnados, se incluyen los artículos. 23.1 y 29 de la Ley 17/2015. En cuanto al primero, no se discute que el Estado pueda declarar una zona como afectada gravemente por una emergencia de protección civil, aunque no sea una emergencia de interés nacional. Como dice la STC 87/2016, de 28 de abril, el precepto prevé que el Estado pueda coadyuvar, a través de diferentes instrumentos de su exclusiva competencia, a aliviar las consecuencias en estas zonas. La Ley pretende superar el instrumento habitual (nunca cuestionado), de los decretos-leyes de recuperación o de ayudas.

Solo se impugna el último párrafo del artículo 23.1 de la Ley 17/2015 en cuanto, al regular la participación de las Comunidades Autónomas afectadas por la emergencia de protección civil, en la declaración de zona afectada, contempla su informe como potestativo. Se deduce que se pretende que la participación autonómica sea más intensa, aunque no se concreta exactamente como. Sin embargo, la norma establece el informe potestativo pues la recuperación de la zona puede requerir una rápida respuesta, si bien lo normal será solicitar el informe, o que sea la propia Comunidad Autónoma la que solicite la declaración para que el Estado adopte las medidas del artículo 24 de la Ley 17/2015, no recurrido.

En parecidos términos, se recurre el artículo 29 de la Ley 17/2015 que, al regular la declaración de emergencia de interés nacional, contempla la previa comunicación a las Comunidades afectadas, lo que el recurso estima insuficiente. Sin embargo, el Estado tiene competencia exclusiva al efecto siendo éstas las emergencias más graves, lo que no se cuestiona.

Se aclara que la previa comunicación se refiere, tanto a los casos en que la declaración se realiza a iniciativa del Ministerio del Interior, como a los supuestos en que es a instancias del Delegado del Gobierno, dada la evidente dependencia funcional de éste respecto de aquél.

El recurso parte de un prejuicio sobre la coordinación entre el Estado y la Comunidad Autónoma que no es realista. Ante una emergencia de esta naturaleza, es evidente que las autoridades actuarán coordinadamente. Si se utiliza la fórmula de la comunicación (que el mismo precepto dice que se hará por medios que no perjudiquen la rapidez de la declaración y la eficacia de la respuesta pública) es, precisamente, dada la naturaleza de la emergencia. En todo caso, la comunicación es previa a la declaración y se ha querido incorporar, a pesar de la competencia exclusiva estatal en este punto, como elemento más del carácter integrador de todo el Sistema.

i) El suplico del escrito del Abogado del Estado, tras todo lo anterior, pide que se dicte Sentencia inadmitiendo o, subsidiariamente, desestimando el recurso de inconstitucionalidad.

7. Por providencia de 9 de mayo de 2017, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 11 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente resolución tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Cataluña contra los artículos. 3; 4; 14.3; 17.1, 2 y 4; 23.1, último párrafo; 26.2 y 3 y 29 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del sistema nacional de protección civil.

La Comunidad Autónoma recurrente, en los términos ya indicados, considera en síntesis que, los preceptos impugnados de la Ley 17/2015, vulneran los artículos. 132 y 150 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), que le atribuyen competencias en materia de emergencias, protección civil y organización administrativa y exceden la competencia estatal sobre seguridad pública del artículo 149.1.29 CE. Ello, bien por incluir

en su regulación emergencias de ámbito puramente autonómico, bien por referirse a emergencias graves o de ámbito nacional sin dar participación suficiente a las Comunidades Autónomas.

La Administración del Estado, por su parte, solicita la inadmisión del recurso y niega las vulneraciones denunciadas. Parte de la premisa de que la competencia estatal sobre protección civil, incluida en su competencia exclusiva sobre seguridad pública del artículo 149.1.29 CE, incluye la coordinación de los recursos y medios disponibles, no limitándose a las emergencias supraautonómicas. En cuanto a las declaraciones de zona gravemente afectada por una emergencia de protección civil y de emergencia de interés nacional, la participación que la Ley reconoce a las Comunidades Autónomas es suficiente.

2. Antes de abordar el fondo del recurso, debemos referirnos a la solicitud de inadmisión formulada por el Abogado del Estado, así como al objeto de la impugnación.

El suplico del escrito de alegaciones del representante de la Administración solicita, como pretensión principal, que se dicte sentencia inadmitiendo el recurso. Sin embargo, el cuerpo del escrito no fundamenta en modo alguno esa pretensión de inadmisión, a la que ni siquiera se hace referencia. Por ello, la solicitud ha de ser desestimada *a limine*, ya que incumbe, al que formula una petición de esta naturaleza, razonar ante el Tribunal los motivos de la misma, proporcionando al menos los datos mínimos suficientes para conocer la base de dicha pretensión, a fin de poder analizarla. En este caso, esta exigencia no se cumplimenta por la Administración demandada, por lo que hemos de entrar a examinar el fondo del asunto.

Respecto al objeto del recurso, hemos reiterado que la obligación de levantar la carga alegatoria en todos los procesos ante este Tribunal, supone una exigencia de colaboración con la justicia, además de una condición inexcusable inherente a la propia presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley, que no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación. En un proceso constitucional no puede por tanto darse respuesta a impugnaciones globales carentes de una razón suficientemente desarrollada [SSTC 31/2016, de 18 de febrero, FJ 2; 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 b); 100/2013, de 23 de abril, FJ 2 c), y 101/2013, de 23 de abril, FJ 11, entre otras muchas].

A partir de la doctrina expuesta, existe, en la mayor parte de los preceptos recurridos, correspondencia entre los apartados cuya anulación se solicita en el suplico de la demanda y aquellos cuya supuesta inconstitucionalidad se razona en los fundamentos jurídicos. Sin embargo, esta correspondencia no se da en el caso de los artículos 3 y 4 impugnados, que se pide se declaren inconstitucionales y nulos en su integridad, aunque no esgrime el recurso vicios concretos de inconstitucionalidad en relación con enteros apartados de estos artículos. De hecho, en relación con el artículo 3 de la Ley 17/2015, la misma demanda se encarga de precisar que no se cuestionan las previsiones de las letras a) a e) del apartado primero, ni los apartados segundo y tercero, sino solo el primer párrafo del artículo 3.1. Igualmente, señala que solo cuestiona el apartado primero del artículo 4 (no su apartado segundo).

Por tanto, puesto que hemos declarado con reiteración que «este Tribunal no puede reconstruir de oficio la demanda ni suplir las razones de los recurrentes, cuando éstas no se aportan en su recurso (entre otras muchas, STC 208/2014, de 15 de diciembre, FJ 4)», en este proceso se abordarán únicamente, en lo que a los artículos 3 y 4 de la Ley 17/2015 respecta, las impugnaciones referidas al primer párrafo del artículo 3.1 y al artículo 4.1 de la Ley 17/2015, por ser éstos los únicos con respecto de los cuales puede entenderse levantada la carga argumental mínima exigible.

3. Sentado lo anterior, planteándose el recurso en términos estrictamente competenciales, ambas partes están de acuerdo en que la materia controvertida es la protección civil.

a) La materia «protección civil» ha sido definida como aquel «conjunto de reglas y protocolos dirigidos a regular la forma de actuar de las Administraciones públicas movilizándolo los distintos medios y servicios necesarios para hacer frente o dar respuesta

a una situación de emergencia, coordinando los diversos servicios que han de actuar para proteger a personas y bienes, para reducir y reparar los daños y para volver a la situación de normalidad» (STC 155/2013, de 10 de septiembre, FJ 3). Así, todas aquellas actuaciones para proteger a personas y bienes que deban emprenderse para hacer frente o dar respuesta a una situación de emergencia tienen un encuadre natural dentro de la materia protección civil. Tales actuaciones incluirían tanto las acciones preventivas, como las actuaciones tendentes a la inmediata protección y socorro de personas y bienes consecuencia de situaciones catastróficas, es decir la respuesta inmediata a las emergencias, pero incluirían también aquellas otras acciones dirigidas al restablecimiento de la normalidad en la zona siniestrada, esto es, las medidas de «reducción y reparación de daños y para volver a una situación de normalidad» (STC 87/2016, de 28 de abril, FJ 4).

b) Una vez hemos recordado la definición de la materia «protección civil», los preceptos atributivos de competencias que hemos de analizar por encontrarse directamente relacionados con la misma son, por un lado el artículo 132 EAC (y, en menor medida, el artículo 150 EAC), que la recurrente considera vulnerados; y por otro el apartado 29 del artículo 149.1 CE (en que la disposición final primera de la Ley 17/2015 se ampara de forma expresa).

Comenzando por los títulos competenciales autonómicas, el artículo 132.1 EAC atribuye a la Generalitat de Cataluña: «competencia exclusiva en materia de protección civil, que incluye, en todo caso, la regulación, la planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la dirección y coordinación de los servicios de protección civil ... respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública». En casos de emergencias y protección civil de alcance superior a Cataluña, el artículo 132.2 EAC, dice que la Generalitat «debe promover mecanismos de colaboración con otras Comunidades Autónomas y con el Estado». Por su parte, el artículo 150.1 EAC, que se invoca en el recurso en relación con la impugnación del artículo 17 de la Ley 17/2015, en cuanto regula los servicios de intervención y asistencia en emergencias de protección civil, reconoce la competencia exclusiva de la Generalitat, en materia de organización de su administración, que incluye, según su apartado b): «Las distintas modalidades organizativas e instrumentales para la actuación administrativa».

En la STC 31/2010, de 28 de junio, refiriéndonos en concreto al artículo 132 EAC, este Tribunal declaró (FJ 78) que «las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en esta materia, aunque estén subordinadas a 'las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pueda entrar en juego' (STC 133/1990, FFJJ 5 y 6)», de modo que: «el precepto estatutario impugnado es acorde con el orden constitucional de distribución de competencias, pues como evidencia su propio tenor, reconoce la indicada competencia estatal al proclamar que la competencia de la Generalitat debe respetar 'lo establecido por el Estado en ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública'». En esta misma Sentencia (FJ 93) el Tribunal consideró conforme con la Constitución el artículo 150 EAC pues: «se circunscribe a 'la organización de su propia administración' y se concreta en aspectos —los reconocidos en sus dos letras a) y b)— que tienen proyección sólo hacia el interior de la organización autonómica, no impidiendo que la competencia del Estado reconocida en el artículo 149.1.18 CE se despliegue en los aspectos de la organización que se proyecten sobre los ciudadanos».

Así, lo anterior no hace sino ratificar la doctrina de este Tribunal en cuanto a la competencia estatal, pues hemos afirmado que «por lo que respecta a la delimitación de competencias en materia de protección civil, de nuestra doctrina se deriva que esta materia guarda relación con la competencia estatal en materia de seguridad pública ex artículo 149.1.29 CE» (STC 87/2016, de 28 de abril, FJ 5). «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, pues la competencia autonómica sobre protección civil 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» (STC 133/1990, de 19 de julio, FJ 6).

Pero el fundamento jurídico 9 de la STC 133/1990, consideró igualmente conforme con la Constitución el precepto legal que atribuía al Gobierno la potestad de emanar unas directrices básicas que regulen la protección civil, por entender que existe clara vinculación entre el interés general y «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».

Así, «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... Las facultades de dirección, coordinación e inspección 'superior' vienen, por tanto, impuestas por la diversidad de 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 solo 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» (STC 133/1990, de 19 de julio, FJ 13).

c) Por tanto, 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.

El ámbito de la competencia estatal viene condicionado por la concurrencia de un interés nacional, interés que se encuentra determinado, por un lado, por el alcance y dimensión de la emergencia o por la necesidad de establecer un modelo nacional mínimo y, por otro, por las concretas acciones a realizar de manera que la competencia estatal «puede llegar a ser clara en lo que se refiere, tanto a las acciones preventivas como a las acciones tendentes a la protección y socorro rápido de personas y bienes consecuencia de situaciones catastróficas de cierta importancia y que requieren una respuesta inmediata. Sin embargo, tal vinculación con la seguridad pública se difumina cuando se trate de aquellas acciones de restablecimiento de la normalidad en la zona siniestrada, pues, si bien es posible considerar dentro de la protección civil vinculada con la seguridad pública aquellas acciones reparadoras que se refieren a la inmediata puesta en funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad, como abastecimiento de agua potable, electricidad, saneamiento de aguas o telecomunicaciones, el vínculo con la seguridad pública, entendida como aquella actividad dirigida a la protección de bienes y personas con la finalidad de garantizar la tranquilidad y el orden ciudadano, no concurriría cuando se trate de acciones de reparación no inmediata» (STC 87/2016, de 28 de abril, FJ 5).

4. Llegados a este punto, procede iniciar el enjuiciamiento del primer grupo de preceptos impugnados (arts. 3.1, párrafo primero; 4.1; 14.3; 17.1, 2, y 4 y 26.2 y 3 de la Ley 17/2015).

La principal controversia entre las partes se plantea en relación con los artículos citados y, esencialmente, se refiere al alcance de las facultades de coordinación que ostenta el Estado en materia de protección civil. A este respecto, lo que la actora discute, no es tanto el concreto contenido de la coordinación que el Estado puede asumir, como su

mismo objeto. Entiende la recurrente que dichas facultades estatales sólo deben referirse a las emergencias de carácter supraautonómico, por lo que las emergencias de ámbito inferior, al ser de competencia autonómica, no estarían sujetas a la coordinación estatal y, por tanto, no podrían incluirse en un sistema nacional de protección civil como el contemplado en la Ley 17/2015. El Abogado del Estado, por su parte, niega dicha premisa y afirma que «el establecimiento de mecanismos de cooperación y coordinación en materia de protección civil tiene, en sí mismo, interés nacional».

El preámbulo de la Ley 17/2015 explicita la posición del legislador estatal en relación con la controversia apuntada. En concreto, afirma que la anterior legislación sobre protección civil (Ley 2/1985, precitada): «fue confirmada por el Tribunal Constitucional a través de varias sentencias que reconocieron al Estado su competencia, derivada del artículo 149.1.29 de la Constitución y, por tanto, integrada en la seguridad pública, no solo para responder frente a las emergencias en que concurra un interés nacional, movilizándolo los recursos a su alcance, sino también para procurar y salvaguardar una coordinación de los distintos servicios y recursos de protección civil, integrándolos en un 'diseño o modelo nacional mínimo'».

Planteado así el debate, antes de examinar individualmente cada uno de los artículos recurridos, es oportuno recordar nuestra doctrina sobre las facultades de coordinación del Estado en materia de protección civil.

Como hemos expuesto en el fundamento jurídico anterior, ya en la STC 133/1990 (y en las SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, y 155/2013, de 10 de septiembre), reconoció este Tribunal las facultades del Estado de coordinación de los distintos servicios y recursos disponibles en materia de protección civil. En las citadas Sentencias, pusimos en relación dichas facultades con la existencia de un interés nacional reflejado en el alcance y dimensión de la emergencia, pero en aquella misma STC 133/1990, FJ 9, vinculamos al referido interés nacional la potestad de emanar 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.

Por tanto, al amparo de su competencia exclusiva en materia de seguridad pública ex artículo 149.1.29 CE, el Estado puede asumir una función de coordinación general de los distintos servicios y recursos públicos encargados o destinados por las diferentes Administraciones competentes en esta materia, a prevenir o dar respuesta a las emergencias que son propias de la protección civil, con independencia del ámbito territorial concreto que dichas emergencias, si finalmente se materializan, puedan abarcar. A esta genérica función de coordinación se refería la STC 133/1990, cuando aludía a un diseño o modelo nacional mínimo que, lógicamente, permite la fijación de unas líneas comunes de actuación por parte del Estado. Igualmente, en la STC 227/1988, relativa a la Ley 29/1985, de aguas, refiriéndonos en particular [FJ 20 e)] a la previsión de dicha Ley estatal, que obliga a recoger en los planes hidrológicos criterios sobre estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar daños por inundaciones o avenidas, este Tribunal consideró que tal previsión era conforme a la Constitución, razonando que: «es susceptible de ser reconducido a la materia de 'protección civil' y, si se entiende que tales criterios son simples prescripciones genéricas de coordinación y no suponen la previsión de actuaciones y obras concretas, no puede estimarse que invada competencias autonómicas, pues constituyen una manifestación de la competencia general sobre seguridad pública que al Estado reserva el artículo 149.1.29 de la Constitución, de acuerdo con lo ya declarado en nuestra STC 123/1984, de 18 de diciembre».

A partir de la STC 32/1983, de 28 de abril, ya dijo este Tribunal en la STC 86/2014, de 29 de mayo (FJ 5) que «la coordinación implica la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema. Es así una facultad que guarda estrecha conexión con las competencias normativas, de modo que el titular de estas últimas ostenta aquella facultad

como complemento inherente, facultad consistente en el establecimiento de sistemas y procedimientos que propicien la integración de las partes del conjunto, para lo cual se ejerce un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado».

La necesidad de la referida coordinación es incuestionable en un ámbito, como la protección civil, en el que la concurrencia competencial se proyecta sobre actuaciones directamente relacionadas con la seguridad de personas y bienes. La coordinación, entendida en estos términos, no supone que el Estado invada las competencias autonómicas o municipales, que incluyen la respuesta a las emergencias ordinarias dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma y la dirección de los propios servicios. Antes bien, es perfectamente compatible con el respeto a dichas competencias, puesto que únicamente conlleva la intervención estatal para la fijación de directrices y el establecimiento de mecanismos de colaboración, a fin de asegurar el eficaz funcionamiento de todos los recursos mencionados.

En definitiva, al amparo del artículo 149.1.29 CE, el Estado puede asumir una función general de coordinación en materia de protección civil que, en principio, puede amparar la previsión normativa de un sistema de protección civil de ámbito nacional, a fin de fijar líneas directrices relativas al mismo, sin perjuicio de las competencias que, sobre esta materia, correspondan a las Comunidades Autónomas. Estas premisas se desarrollan con más detalle a continuación, al abordar la concreta impugnación de los artículos de la Ley 17/2015 que se refieren a este Sistema.

5. Una vez hechas las anteriores consideraciones, cabe ya analizar la impugnación del artículo 3 de la Ley 17/2015 al que únicamente se reprocha, al hilo de lo que hemos analizado en el anterior fundamento jurídico que en la tercera línea del primer párrafo de su apartado 1, después de la palabra «eficiente», no precise que se refiere solo a emergencias supraautonómicas. En concreto, este precepto dice lo siguiente:

«1. El Sistema Nacional de Protección Civil integra la actividad de protección civil de todas las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, con el fin de garantizar una respuesta coordinada y eficiente mediante las siguientes actuaciones:

- a) Prever los riesgos colectivos mediante acciones dirigidas a conocerlos anticipadamente y evitar que se produzcan o, en su caso, reducir los daños que de ellos puedan derivarse.
- b) Planificar los medios y medidas necesarias para afrontar las situaciones de riesgo.
- c) Llevar a cabo la intervención operativa de respuesta inmediata en caso de emergencia.
- d) Adoptar medidas de recuperación para restablecer las infraestructuras y los servicios esenciales y paliar los daños derivados de emergencias.
- e) Efectuar una coordinación, seguimiento y evaluación del Sistema para garantizar un funcionamiento eficaz y armónico del mismo.»

Como ya se ha adelantado, la pretensión de la recurrente de que, el sistema nacional de protección civil, en cuanto tal, solo se dirija a coordinar la respuesta de las Administraciones públicas en casos de emergencias supraautonómicas, no puede ser aceptada.

Ante todo, es preciso reiterar que la recurrente no alega en ningún momento que el artículo 3 de la Ley 17/2015 (ni ninguno de los otros preceptos impugnados), al regular el sistema nacional de protección civil, exceda el contenido de las facultades estatales de coordinación. Únicamente, cuestiona la inclusión en el Sistema de emergencias de ámbito autonómico.

Por tanto, ciñendo el análisis a la cuestión planteada en la demanda, partiendo de la base de que hemos ya reconocido al Estado la facultad de establecer las líneas directrices de un sistema único de protección civil, la naturaleza misma de las acciones propias de esta actividad impide la estricta aplicación del criterio territorial en la forma que plantea la Generalitat de Cataluña. Así, según el propio artículo 3 de la Ley 17/2015 pone de

manifiesto, las actuaciones de protección civil no solo se refieren a la intervención inmediata sobre la concreta emergencia o a su recuperación. También comprenden actuaciones de previsión y prevención de riesgos y planificación (reguladas con más detalle en otros artículos de la Ley, no recurridos), que son previas a la emergencia específica de que se trate y están disociadas de la misma, con lo que resultan ajenas al análisis o diferenciación en función del ámbito geográfico de la emergencia que la recurrente propone. Estas actuaciones son esenciales para la eficacia y buen funcionamiento del sistema e implican agentes y recursos de diversa titularidad lo que, indudablemente, exige su adecuada coordinación. Ello, en sí mismo, bastaría para justificar la inclusión en el sistema nacional de protección civil de la actividad de protección civil de las Administraciones públicas en su conjunto.

Así, el artículo 1.2 de la Ley 17/2015, que no se recurre, dice que, dicho Sistema, es: «instrumento esencial para asegurar la coordinación, la cohesión y la eficacia de las políticas públicas de protección civil». En el mismo sentido, el preámbulo de la Ley señala que: «esta nueva ley se propone, pues, reforzar los mecanismos que potencien y mejoren el funcionamiento del sistema nacional de protección de los ciudadanos ante emergencias y catástrofes, que ya previó la ley anterior. Este sistema de protección civil se entiende como un instrumento de la seguridad pública, integrado en la política de Seguridad Nacional».

No solo las actuaciones puramente preventivas o planificadoras que integran la protección civil se compadecen difícilmente con la aplicación de un criterio puramente territorial a la hora de deslindar las competencias de coordinación y ordenación en este ámbito. Lo mismo ocurre con las actuaciones de intervención o respuesta propiamente dichas, puesto que no siempre será fácil dilucidar, desde el primer momento, la envergadura o extensión de la emergencia, sin que quepa tampoco excluir la intervención de recursos o servicios estatales en emergencias de ámbito inferior. Así, como dice el preámbulo de la Ley 17/2015: «...es evidente que el Estado no puede desentenderse de ninguna situación de riesgo que afecte a una parte de la población, aunque sean otras las Administraciones competentes para afrontarla». Por ello, el artículo 19 de la Ley 17/2015, no recurrido, dispone que «el Estado colaborará con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales, facilitando los recursos humanos y materiales disponibles en caso de emergencias que no hayan sido declaradas de interés nacional, en los términos que se acuerden en el Consejo Nacional de Protección Civil».

En definitiva, como indica la parte demandada, la protección civil no admite división en compartimentos estancos, en lo que a la organización del Sistema Nacional se refiere, que incumbe al Estado ex artículo 149.1.29 CE. La naturaleza misma de la materia, y la concurrencia competencial que hemos reconocido en este ámbito, imponen la integración en un sistema único de las distintas funciones atribuidas a las diferentes Administraciones competentes y su coordinación a nivel estatal.

Por otro lado, como resulta de su tenor literal, el propio precepto recurrido deja expresamente a salvo las competencias de las distintas Administraciones públicas. A las mismas, también se refiere, nuevamente, el preámbulo legal cuando afirma que el: «Sistema [que] facilitará el ejercicio cooperativo, coordinado y eficiente de las competencias distribuidas por la doctrina constitucional entre las Administraciones Públicas». Además, el artículo 3.2, no cuestionado, dispone que las actuaciones del sistema se regirán, entre otros, «por los principios de colaboración, cooperación, coordinación, solidaridad interterritorial, subsidiariedad, eficiencia, participación, [e] inclusión». Igualmente, otros preceptos, no impugnados de la Ley 17/2015, reconocen explícitamente las competencias autonómicas en relación con distintas actuaciones integrantes de la protección civil (por ejemplo, el artículo 9 sobre la anticipación de riesgos; el artículo 10 sobre política de prevención; el artículo 12 sobre la red de alerta nacional de protección civil o el artículo 14 sobre planes de protección civil).

En consecuencia, se desestima el recurso interpuesto contra el artículo 3.1, párrafo primero de la Ley 17/2015.

6. Se recurre a continuación, el artículo 4.1 de la Ley 17/2015 cuyo tenor es el siguiente:

«1. La Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil consiste en analizar prospectivamente los riesgos que pueden afectar a las personas y bienes protegidos por la protección civil y las capacidades de respuesta necesarias, y en formular en consecuencia las líneas estratégicas de acción para alinear, integrar y priorizar los esfuerzos que permitan optimizar los recursos disponibles para mitigar los efectos de las emergencias.

El Consejo Nacional de Protección Civil aprobará las líneas básicas de la Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil y las directrices para su implantación, seguimiento y evaluación periódica. Podrán establecerse planes de actuación anuales o programas sectoriales para su implementación. Esta Estrategia se revisará, al menos, cada cuatro años.»

Con un planteamiento similar al realizado frente al artículo 3.1 de la Ley 17/2015, la Generalitat de Cataluña sostiene que el precepto transcrito invade su competencia en materia de protección civil, puesto que incluye en la estrategia del sistema nacional de protección civil, cuyas líneas básicas aprueba el Consejo Nacional de Protección Civil, todas las emergencias; también las de nivel autonómico.

Si, como hemos razonado, el Estado puede ex artículo 149.1.29 CE, configurar, como hace el artículo 3.1 de la Ley 17/2015, un sistema nacional de protección civil, que integra la actividad en la materia de todas las Administraciones públicas competentes, también podrá regular, como en el precepto ahora impugnado, la estrategia de dicho Sistema, sin excluir de la misma algunas emergencias en función de su ámbito territorial. Igual que hemos entendido que no es posible sacar del Sistema las actuaciones relacionadas con emergencias de ámbito autonómico, tampoco cabe excluirlas de la estrategia dirigida a optimizar su funcionamiento, la cual además, por su propia definición, tiene por objeto un análisis prospectivo de riesgos y capacidades de respuesta, que vuelve a ser ajeno a la dimensión geográfica de las emergencias.

La estrategia, por otra parte, es un instrumento idóneo en aras de la coordinación general que, como ya se ha razonado, corresponde al Estado. El preámbulo de la Ley explica, en este sentido, que se incorpora a la misma la «coordinación general de la acción política mediante la definición y seguimiento de estrategias integradoras de toda la actividad pública y privada en la materia».

La regulación de la Ley 17/2015 en este punto no es tan distinta de la que ya recogía la anterior Ley 2/1985, cuyos artículos. 5 y 6 contemplaban la aprobación por el Gobierno de un catálogo de actividades de todo orden que pudieran ser origen de una situación de emergencia, así como la aprobación por su parte de directrices básicas para regular la autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias en que aquellos se realizaran. En la STC 133/1990, de reiterada cita, FJ 9 (invocada, en este punto, en la reciente STC 128/2016, de 7 de julio), consideramos conforme con la Constitución esta regulación, razonando (además de lo ya indicado *ut supra*) que «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».

A mayor abundamiento, como dice el precepto, es el Consejo Nacional de Protección Civil el que aprueba las líneas básicas de la estrategia del sistema nacional de protección civil y las directrices para su implantación, seguimiento y evaluación periódica. Y, según el artículo 39 de la Ley 17/2015, no recurrido, dicho Consejo se articula como órgano de cooperación de las distintas Administraciones en este ámbito, estando integrado por representantes de todas ellas. Se garantiza pues la efectiva participación autonómica en la estrategia y, por tanto, se preservan las competencias de las Comunidades Autónomas en la materia.

Por tanto, se desestima también el recurso contra el artículo 4.1 de la Ley 17/2015.

7. El siguiente precepto impugnado es el artículo 14 de la Ley 17/2015 que, después de definir en su apartado uno los planes de protección civil y enumerar en el apartado segundo los distintos planes, en el apartado tercero, concretamente cuestionado, dice:

«El Plan Estatal General y los Planes Territoriales y Especiales de ámbito estatal o autonómico deberán ser informados por el Consejo Nacional de Protección Civil, a los efectos de su adecuación al Sistema Nacional de Protección Civil.»

Como ha quedado expuesto en los antecedentes de esta Sentencia, en esencia, la recurrente sostiene que el precepto invade sus competencias, puesto que el informe del Consejo Nacional de Protección Civil, a que se someten los planes autonómicos, carece de un parámetro legal explícito, ya que la Ley no fija el contenido mínimo de estos planes y, en todo caso, el informe no debe versar sobre dicho contenido sino sobre la adecuación de los planes al sistema nacional de protección civil. Por ello, entiende que el informe es discrecional, a diferencia de lo que ocurría con la homologación de los planes que contemplaba la Ley de protección civil de 1985, que la STC 133/1990 consideró conforme con la Constitución. El Abogado del Estado niega este planteamiento y destaca que, según el artículo 13 de la Ley 17/2015, el contenido mínimo de los planes se debe establecer en la norma básica de protección civil, a que este precepto se refiere.

Puesto que el sistema de homologación de los planes de protección civil de la Ley de 1985 es el antecedente del sistema de informe de la Ley 17/2015 ahora cuestionado, interesa recordar que, respecto a aquél, en la STC 133/1990, FJ 10, razonó este Tribunal que «la...homologación discutida... busca la adecuación del contenido de los citados Planes con aquél mínimo denominador común fijado en el artículo 9» y «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...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». En este razonamiento se basa la Generalitat de Cataluña para denunciar que el informe del artículo 14.3 de la Ley 17/2015 no es reglado.

Sentado lo anterior, la homologación de los planes que exigía la Ley de protección civil de 1985, no es asimilable al informe preceptivo pero no vinculante de la actual Ley 17/2015. Si bien en ambas Leyes, la homologación o el informe se encomiendan a un órgano mixto de representación conjunta del Estado y de las Comunidades Autónomas, por lo que desde este punto de vista no existe diferencia, la homologación supone, por su misma definición, la comprobación del cumplimiento obligatorio de concretas especificaciones o características (de aquí su necesaria vinculación a un contenido mínimo predeterminado). Sin embargo, el informe no vinculante no tiene la connotación de exacta verificación del cumplimiento de unos requisitos imperativos que conlleva la homologación y es por ello compatible con un objeto más genérico como, en este caso, puede ser la adecuación al sistema nacional de protección civil a que se refiere el artículo 14.3 de la Ley 17/2015. Así, el artículo 10.3 de la Ley de 1985 disponía que los planes «no podrán ser aplicados hasta tanto se produzca su homologación» sin que la Ley 17/2015 contemple una previsión similar.

No cabe desconocer que el preámbulo de la Ley, relevante en cuanto elemento de interpretación auténtica de la voluntad del legislador, señala a este respecto que «se suprime el mecanismo de homologación de los planes por otro más adecuado a la distribución competencial», con lo que indica que se ha querido disminuir el grado de intervención en la supervisión de los planes autonómicos. Tampoco se comparte que, como dice el recurso, el precepto configure el informe con una discrecionalidad excesiva. En definitiva, el informe ha de versar sobre la adecuación al sistema nacional de protección civil, lo que permite deducir, con naturalidad, que deberá versar sobre su adecuación a la norma básica de protección civil definida en el artículo 13 anterior y que establece las directrices básicas para la identificación de los riesgos, el contenido mínimo de los planes

y los criterios generales para su elaboración. Asimismo, cabe destacar que no sólo los planes autonómicos sino también el plan estatal general y los planes especiales (que pueden ser estatales o autonómicos) se someten al informe del Consejo Nacional de Protección Civil. Finalmente, el informe, como se ha señalado, no es vinculante y se encomienda a un órgano de cooperación no jerarquizado, con representación de las distintas Administraciones.

Son numerosos los pronunciamientos (por ejemplo, el de la STC 8/2012, FJ3) en que este Tribunal ha admitido la emisión de informes previos, en ámbitos de la propia competencia, como técnica adecuada de cooperación en el sistema autonómico. Asimismo, ya desde la STC 6/1982, la doctrina de este Tribunal ha distinguido entre un control «genérico e indeterminado» que, en principio, resultaría contrario al principio de autonomía constitucional, y aquellos controles precisos para «garantizar el cumplimiento de las facultades emanadas del ejercicio de las potestades de coordinación» (STC 118/1996, FJ 19), «siempre, claro está, que no supongan 'la emanación de ordenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del ente coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma' (STC 27/1987, FJ 6) pues en tal supuesto, existiría un verdadero control jerárquico o cuasi jerárquico incompatible con la autonomía de las Entidades coordinadas» (STC 40/1998, FJ 53).

En este caso, por todos los razonamientos que se han expuesto, no se aprecia en el informe cuestionado un control jerárquico o cuasi jerárquico que pueda dar lugar a la invasión competencial denunciada. Tampoco cabe deducirlo, como apunta la demanda, del riesgo de un futuro y puramente hipotético, conflicto competencial que pudiera promover el Gobierno, pues como hemos declarado, nuestra jurisdicción no tiene carácter preventivo.

En definitiva, el artículo 14.3 de la Ley 17/2015 no es inconstitucional.

8. Dentro del primer grupo de preceptos recurridos, se cuestiona también el artículo 17, apartados 1, 2 y 4, de la Ley 17/2015. El contenido de éstos, es el siguiente:

«1. Tendrán la consideración de servicios públicos de intervención y asistencia en emergencias de protección civil los Servicios Técnicos de Protección Civil y Emergencias de todas las Administraciones Públicas, los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, y de Prevención y Extinción de Incendios Forestales, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, los Servicios de Atención Sanitaria de Emergencia, las Fuerzas Armadas y, específicamente, la Unidad Militar de Emergencias, los órganos competentes de coordinación de emergencias de las Comunidades Autónomas, los Técnicos Forestales y los Agentes Medioambientales, los Servicios de Rescate, los equipos multidisciplinares de identificación de víctimas, las personas de contacto con las víctimas y sus familiares, y todos aquellos que dependiendo de las Administraciones Públicas tengan este fin.

2. Los órganos competentes de coordinación de emergencias de las Comunidades Autónomas, además de la atención de emergencias que no tengan afectación colectiva pero que requieran la actuación de servicios operativos diversos, podrán actuar en las emergencias de protección civil como Centro de Coordinación Operativa, según se establezca en los correspondientes planes.

...

4. En la Norma Básica de Protección Civil se regularán las bases para la mejora de la coordinación y eficiencia de las actuaciones de los servicios regulados en este artículo.»

Ciertamente, como se afirma en la demanda, el artículo 149.1.29 CE no permite al Estado regular la organización interna de los servicios autonómicos de protección civil, lo que es competencia autonómica ex artículos. 132.1 y 150 EAC. Sin embargo, no apreciamos que éste sea el objeto de los apartados transcritos.

El apartado primero del artículo 17 de la Ley 17/2015 contiene una mera enumeración, puramente descriptiva, de servicios de protección civil, que se limita a constatar la evidencia de que lo son los dedicados a intervención y asistencia en emergencias en las distintas Administraciones públicas. La lista no es cerrada, pues concluye refiriéndose a

«todos aquellos que dependiendo de las Administraciones Públicas tengan este fin» y no conlleva consecuencia alguna en el plano competencial, pues no se atribuyen a dichos servicios funciones concretas, ni se contiene en la norma ninguna regulación relativa a su organización interna.

El apartado segundo tampoco incide sobre la organización interna autonómica. Se limita a constatar que los órganos competentes de coordinación de emergencias de las Comunidades Autónomas (que no se especifican), atenderán las emergencias sin afectación colectiva que requieran actuación de servicios diversos (sin más concreción) y podrán actuar también como centros de coordinación operativa, si bien ello se contempla como mera posibilidad en función de lo que se establezca en los correspondientes planes que, siendo planes territoriales, se aprueban por las propias Comunidades Autónomas según el artículo 14.2 de la Ley 17/2015.

Finalmente, el apartado cuatro se limita a señalar que la norma básica de protección civil regulará las bases para mejorar la eficiencia y coordinación de los servicios lo que, considerando que no se recurre el artículo 13 de la Ley 17/2015 que regula esta norma, tampoco tiene incidencia competencial. En cualquier caso, este último precepto establece que la citada norma básica se aprobará por el Estado, previo informe del Consejo Nacional de Protección Civil; por tanto, con intervención de las Comunidades Autónomas presentes en dicho Consejo. Asimismo, en la STC 133/1990, de reiterada cita, FJ 10, declaró este Tribunal que «la elaboración por el Gobierno de una Norma Básica de Protección Civil ... que determine las líneas de actuación en esta materia y contenga directrices esenciales para la elaboración de los distintos Planes Territoriales y Especiales, no produce un vaciamiento de la competencia autonómica ... y, por el contrario resulta constitucionalmente posible de acuerdo con las líneas generales del peculiar régimen en esta materia».

Por todo lo dicho, no se aprecia reproche de inconstitucionalidad en los apartados 1, 2 y 4 del artículo 17 de la Ley 17/2015.

9. El último precepto que se recurre, dentro del primer grupo de artículos impugnados, es el artículo 26, apartados segundo y tercero de la Ley 17/2015 que, refiriéndose a la evaluación e inspección del sistema nacional de protección civil, disponen:

«2. La evaluación y la inspección se aplicará a todas las actuaciones del Sistema Nacional y la llevarán a cabo las Administraciones Públicas competentes, en los términos señalados en el apartado siguiente.

3. El Consejo Nacional de Protección Civil elaborará unas directrices de evaluación de las actuaciones de aplicación general y un Programa de Inspección del Sistema Nacional que se llevará a cabo por las Administraciones Públicas en sus respectivos ámbitos de competencia, respetando las facultades de autoorganización y de dirección de sus propios servicios.»

Nuevamente, lo que se cuestiona en el recurso es únicamente que la regulación expuesta no se limite a las emergencias supraautonómicas. Por tanto, puesto que la objeción de base que se formula a este artículo es la misma que hemos ya rechazado en anteriores fundamentos jurídicos, prácticamente basta con remitirnos aquí a lo ya razonado. En definitiva, si la coordinación del Sistema, como se ha indicado, no es susceptible de fraccionamiento y corresponde al Estado ex artículo 149.1.29 CE, la misma puede lógicamente incluir la elaboración de directrices sobre su evaluación e inspección, que tampoco podrán dividirse para excluir de su objeto algunas emergencias en función de su dimensión. En todo caso, los dos apartados recurridos dejan expresamente a salvo las competencias autonómicas, tanto para llevar a cabo la evaluación y la inspección, como para organizar y dirigir sus propios servicios, por lo que no se aprecia vulneración del artículo 132 EAC ni del artículo 150 de la misma norma.

La conclusión es que el recurso también debe ser desestimado en este punto.

10. En el segundo grupo de preceptos recurridos se incluyen los artículos 23.1, último párrafo, y 29 de la Ley 17/2015, frente a los que se formula un reproche común consistente en no contemplar una participación suficiente, a juicio de la recurrente, de la Comunidad

Autónoma, en la declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil y en la declaración de emergencia de interés nacional.

Aunque los dos artículos impugnados dentro de este grupo, contemplan distintas fórmulas de participación autonómica (en un caso, informe potestativo y, en otro, comunicación previa) la línea argumental de la demanda viene a ser la misma respecto de ambos pues, como se ha dicho, se considera que la participación prevista no es adecuada y debería haber sido más intensa, dada la mayor proximidad de la Comunidad Autónoma a la emergencia.

Las situaciones de declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil y de declaración de emergencia de interés nacional son de índole diversa, por lo que la resolución de su impugnación será abordada por separado.

a) El artículo 23.1, tras decir que la declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil se realizará por el Consejo de Ministros, en el párrafo segundo recurrido establece que:

«En estos supuestos, y con carácter previo a su declaración, el Gobierno podrá solicitar informe a la comunidad o comunidades autónomas afectadas.»

Para resolver la impugnación planteada se hace necesario examinar lo que supone la declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil a la que se refiere el referido artículo 23.1 de la Ley 17/2015. Tal declaración implica que el Consejo de Ministros pueda adoptar aquellas concretas medidas enumeradas en el artículo 24 de la Ley 17/2015. Ambos artículos, 23 y 24, se encuentran incluidos en el capítulo V de la Ley 17/2015 que lleva por título «Recuperación», concepto éste que se define en el artículo 20 de la siguiente forma: «La fase de recuperación está integrada por el conjunto de acciones y medidas de ayuda de las entidades públicas y privadas dirigidas al restablecimiento de la normalidad en la zona siniestrada, una vez finalizada la respuesta inmediata a la emergencia». Las acciones y medidas previstas en el artículo 24 de la Ley 17/2015, adoptadas una vez finalizada la respuesta inmediata a la emergencia, no son, por tanto, acciones propias de aquella protección civil vinculada con la seguridad pública, pues de acuerdo con la doctrina establecida por este Tribunal «si bien es posible considerar dentro de la protección civil vinculada con la seguridad pública aquellas acciones reparadoras que se refieren a la inmediata puesta en funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad, como abastecimiento de agua potable, electricidad, saneamiento de aguas o telecomunicaciones, el vínculo con la seguridad pública, entendida como aquella actividad dirigida a la protección de bienes y personas con la finalidad de garantizar la tranquilidad y el orden ciudadano, no concurriría cuando se trate de acciones de reparación no inmediata» (STC 87/2016, de 28 de abril, FJ 5). Son precisamente todas las medidas enumeradas en el artículo 24 de la Ley 17/2015 acciones de este segundo tipo, como se desprende asimismo de la definición de la fase de recuperación que la propia norma da en el artículo 20, —«acciones y medidas ... una vez finalizada la respuesta inmediata a la emergencia»—, y, por tanto, no son encuadrables en aquella parte de la protección civil sobre la que cabe que incida el Estado en ejercicio de su competencia sobre seguridad pública (ex art. 149.1.29 CE). No obstante lo cual, al tratarse de ayudas, subvenciones, medidas fiscales o medidas laborales y de Seguridad Social podrán siempre ser articuladas por el Estado bien en ejercicio de las competencias a él reservadas en el artículo 149.1 CE, bien en ejercicio de su potestad subvencional, pues de acuerdo con nuestra doctrina, el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras (por todas, la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7) y ello sin que suponga la eventual retención estatal de las funciones ejecutivas cuyo ejercicio deberá adecuarse a la doctrina de este Tribunal.

Lo anterior supone que no vulnera la Constitución la previsión de solicitud potestativa del Gobierno de informe a la Comunidad o a las Comunidades afectadas contenidas en el artículo 23.1 de la Ley 17/2015, pues no es constitucionalmente necesario que se produzca

participación alguna de aquellas con carácter previo a que el Estado ejerza sus competencias. En todo caso, el referido informe previsto en el precepto impugnado se complementa con otras fórmulas de participación autonómica previstas también en la Ley. Así, el párrafo primero del mismo precepto, reconoce legitimación para solicitar la declaración de zona gravemente afectada por una emergencia de protección civil a las administraciones interesadas; el artículo 20.2 de la Ley 17/2015 (que, en términos restrictivos, subordina la intervención del Estado en la fase de recuperación, a la previa declaración de zona gravemente afectada del artículo 23) dispone que «de las razones que justifican la intervención...se informará en el menor plazo posible, a la Comunidad Autónoma afectada». Asimismo, el artículo 25.2 de la Ley 17/2015, contempla una comisión de coordinación en estos supuestos integrada por representantes de las administraciones estatal, autonómica y locales afectadas. Por otra parte, el informe es acorde con las consecuencias de la declaración, que regula el artículo 24 de la Ley 17/2015 que, esencialmente suponen la concesión de ayudas y compensaciones económicas incardinadas en la órbita de la competencia estatal y que, según precisa el artículo 21.2 de la Ley 17/2015, «serán compatibles con las que pudieran concederse por otras Administraciones Públicas».

Con fundamento en lo anterior se desestima la impugnación del artículo 23.1, segundo párrafo.

b) Por su parte, el artículo 29 de la Ley 17/2015, refiriéndose a las emergencias de interés nacional (definidas en el artículo 28) establece lo siguiente:

«En los supuestos previstos en el artículo anterior, corresponderá la declaración de interés nacional al titular del Ministerio del Interior, bien por propia iniciativa o a instancia de las Comunidades Autónomas o de los Delegados del Gobierno en las mismas. Cuando la declaración de emergencia de interés nacional se realice a iniciativa del Ministerio del Interior, se precisará, en todo caso, previa comunicación con la Comunidad Autónoma o Comunidades Autónomas afectadas, por medios que no perjudiquen la rapidez de la declaración y la eficacia de la respuesta pública.»

Como ya dijo este Tribunal en la STC 133/1990, de reiterada cita, FJ 8, «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». Por tanto, las competencias autonómicas en materia de protección civil justifican que las Comunidades Autónomas intervengan en situaciones como las ahora analizadas, en las que se trata de declarar que una zona de su territorio está incurso en una emergencia de interés nacional.

Ahora bien, como se viene diciendo, la Ley 17/2015 reconoce lo anterior y articula mecanismos para que la intervención autonómica tenga lugar, por lo que el debate se circunscribe a la suficiencia de esos mecanismos. Sin embargo, a este respecto hemos declarado que: «cuál haya de ser el grado de participación autonómica en la adopción de decisiones que, en todo caso, no se ha cuestionado que correspondan al Estado es algo que, conforme a nuestra doctrina (por todas STC 31/2010, FJ 111 *in fine*), solamente al propio Estado corresponde decidir, en cuanto al concreto alcance y específico modo de articulación de esa participación. De esta suerte el que las normas estatales no incluyan el grado de participación en las decisiones estatales que la Comunidad Autónoma considera deseable no convierte a los preceptos en inconstitucionales por dicha razón, pues es claro que, en tanto que se trata de competencias ajenas cuya plenitud de ejercicio no puede verse condicionada, lo relevante para llegar a tal conclusión será su adecuación al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, extremo que no es cuestionado en la demanda, antes al contrario, ya que es el punto de partida de esta concreta alegación» (STC 184/2012, FJ 8, citada en la STC 115/2013, FJ 4).

Si bien lo anterior sería suficiente para desestimar el recurso en este punto, cabe añadir que la previa comunicación prevista en el artículo 29 de la Ley 17/2015 guarda correspondencia con el carácter de las emergencias de interés nacional que exigen una

respuesta singularmente rápida y eficaz que el precepto, como resulta de su tenor, cuida expresamente de preservar. Asimismo, la norma contempla, también en este supuesto, la posibilidad de que la declaración tenga lugar a instancia de las propias Comunidades Autónomas.

En todo caso, interesa precisar, puesto que los términos del artículo 29 de la Ley 17/2015 en este aspecto no son del todo claros, siendo esta también la interpretación que sostiene el Abogado del Estado, que la previa comunicación a la Comunidad Autónoma afectada será necesaria no solo cuando la declaración se realice a iniciativa del Ministerio del Interior, sino también en el supuesto en que tenga lugar a instancia de los delegados del Gobierno.

Por tanto, con la anterior precisión, que se llevará al fallo, el recurso se desestima también en relación con el artículo 29 de la Ley 17/2015.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar que el artículo 29 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del sistema nacional de protección civil, es conforme con la Constitución interpretado en los términos señalados en el fundamento jurídico 10.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a once de mayo de dos mil diecisiete.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.