Casuística La integración del Plan Estatal ante accidentes graves con sustancias peligrosas en el PLEGEM: alcance y límites competenciales a la luz de la STS 296/2022

Casuística sobre el tema de la norma siguiente

La Directriz Básica aprobada por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2026 (publicado por la Orden INT/1070/2026) configura el Plan Estatal ante el riesgo de accidentes graves con sustancias peligrosas como un instrumento que se integra como anexo del Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil (PLEGEM), de manera que se activa automáticamente cuando el PLEGEM declara alguna de las situaciones operativas previstas en él, y que recurre a este de forma expresa y reiterada («según se establece en PLEGEM») para la configuración de sus órganos de dirección, asesoramiento y coordinación.

Imaginemos el siguiente supuesto práctico: una comunidad autónoma, disconforme con que el Plan Estatal (y, por extensión, el PLEGEM en el que se integra) contemple una fase de «alerta y seguimiento o preemergencia» previa a la declaración formal de emergencia de interés nacional, sostiene que dicha fase no tiene respaldo en el artículo 15.1 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, y que su previsión en el PLEGEM —y, derivadamente, en el Plan Estatal de esta Directriz, que se remite constantemente a aquel— excede el marco legal y puede interferir en las competencias autonómicas de protección civil al permitir una suerte de intervención estatal anticipada. La cuestión jurídica de fondo no es, por tanto, un problema de técnica química o de zonificación del riesgo, sino un problema de deslinde competencial Estado-comunidad autónoma sobre el instrumento marco del que depende la activación automática del Plan Estatal regulado por la propia Directriz.

Esta controversia conecta directamente con la Directriz comentada porque el Plan Estatal que ella regula no es autónomo respecto del PLEGEM, sino que depende por completo de su validez y de su correcta articulación competencial: si el PLEGEM resultara total o parcialmente nulo por exceso competencial, la activación automática del Plan Estatal de esta Directriz quedaría igualmente afectada. Por este motivo, la sentencia del Tribunal Supremo que resolvió precisamente la impugnación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2020, por el que se aprobó el PLEGEM, constituye un precedente de aplicación directa —no meramente analógica— para valorar la solidez jurídica del marco en el que se integra el Plan Estatal de la Directriz ahora comentada.

Casuística

Análisis

La sentencia aplicable es la **STS 296/2022, de 9 de marzo de 2022, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo** del Tribunal Supremo, Sección Quinta (recurso contencioso-administrativo ordinario núm. 54/2021; ECLI:ES:TS:2022:1018; ponente Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina). La sentencia resuelve el recurso interpuesto por el Abogado de la Generalitat de Cataluña contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2020, por el que se aprobó el Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil (PLEGEM), precisamente el instrumento marco en el que la Directriz ahora comentada integra, como anexo, su Plan Estatal. El criterio

adoptado por el Tribunal Supremo —la validez del PLEGEM y de su previsión de una fase de preemergencia dentro del marco competencial estatal en materia de protección civil— tiene relación directa con la norma estudiada, puesto que el Plan Estatal de la Directriz se construye expresamente sobre la arquitectura organizativa y las fases y situaciones operativas que el PLEGEM define, y cuya legalidad fue precisamente la cuestión controvertida en este litigio. La utilidad práctica del criterio es clara: confirma al profesional que la remisión reiterada de la Directriz al PLEGEM («según se establece en PLEGEM») se apoya en un instrumento cuya validez global ha sido judicialmente revisada y confirmada por el Tribunal Supremo, lo que refuerza la seguridad jurídica de la arquitectura de integración de planes descrita en el comentario a la norma.

Antecedentes de hecho

PRIMERO.– Objeto del proceso. El proceso tuvo por objeto el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Abogado de la Generalitat de Cataluña, en representación y defensa de esta, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2020, por el que se aprobó el Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil (PLEGEM).

SEGUNDO.– Hechos relevantes. El PLEGEM, aprobado en ejecución de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, incorporó, entre otros contenidos, la previsión de una fase de «preemergencia» aplicable con carácter previo a la declaración de emergencias de interés nacional.

TERCERO.– Actuación de la Administración afectada. El Consejo de Ministros aprobó el PLEGEM mediante el Acuerdo de 15 de diciembre de 2020, siendo la Administración General del Estado la parte demandada, representada por el Abogado del Estado.

CUARTO.– Recurso planteado. La Generalitat de Cataluña sostuvo, en síntesis, que la previsión de la fase de preemergencia en el PLEGEM carecía de respaldo en el artículo 15.1 de la Ley 17/2015, al no contemplar esta norma legal actuaciones previas a la declaración de emergencias de interés nacional bajo esa denominación, y que dicha previsión invadía o condicionaba indebidamente las competencias autonómicas en materia de protección civil.

QUINTO.– Cuestión que llega al Tribunal Supremo. Correspondió a la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, del Tribunal Supremo, en única instancia, pronunciarse sobre la legalidad del Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2020 y, en particular, sobre si la regulación de la fase de preemergencia en el PLEGEM excedía el marco competencial estatal fijado por la Ley 17/2015.

Fundamentos de derecho

PRIMERO.– Marco jurídico aplicable. El Tribunal parte del marco de distribución de competencias en materia de protección civil establecido en la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, que atribuye al Estado la aprobación del Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil como instrumento de organización y coordinación de los recursos y servicios necesarios para una respuesta eficaz del conjunto de las administraciones públicas ante emergencias, en particular aquellas en las que esté presente el interés nacional.

SEGUNDO.– Criterio jurídico del Tribunal Supremo. La Sala concluye que el Estado dispone de un instrumento organizativo adecuado para afrontar las emergencias de protección civil, especialmente aquellas de carácter no específico, multirriesgo o de crisis de distinta naturaleza, y que la previsión de fases o situaciones previas a la declaración formal de interés

nacional, orientadas al seguimiento y a la anticipación de la respuesta, se inserta dentro del ejercicio legítimo de las competencias estatales de coordinación general del sistema, sin que ello suponga por sí mismo una intervención en las competencias autonómicas de dirección ordinaria de sus propias emergencias.

TERCERO.– Aplicación del criterio al caso concreto. Proyectando este criterio sobre el PLEGEM impugnado, el Tribunal desestima íntegramente el recurso de la Generalitat de Cataluña, confirmando la validez del Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2020 y, con ello, la legalidad de la configuración organizativa y de fases que dicho Plan establece.

CUARTO.– Relación con la norma analizada. En la medida en que el Plan Estatal regulado por la Directriz Básica de 2026 se integra como anexo del PLEGEM y se remite expresamente a su arquitectura organizativa y a sus fases y situaciones operativas, el pronunciamiento de la STS 296/2022 resulta de aplicación directa —y no meramente analógica— para sostener la validez del marco en el que se inserta: la fase de alerta y seguimiento o preemergencia que la propia Directriz recoge en su apartado 4.4.2.1.1 se apoya en un esquema (el del PLEGEM) cuya legalidad ha sido judicialmente confirmada frente a la impugnación competencial examinada.

Fallo

PRIMERO.– Decisión principal del Tribunal Supremo. La Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Generalitat de Cataluña.

SEGUNDO.– Sentido del pronunciamiment. Se declara la conformidad a derecho del Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2020, por el que se aprueba el PLEGEM, confirmándose íntegramente su validez frente a la impugnación planteada.

TERCERO.– Consecuencia jurídica principal. El PLEGEM mantiene su plena vigencia y eficacia como instrumento de organización y coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil, lo que consolida el marco en el que se integra el Plan Estatal de la Directriz Básica ante accidentes graves con sustancias peligrosas aquí comentada.

CUARTO.– Costas. El Tribunal impone las costas a la parte recurrente, con el límite cuantitativo fijado en la propia sentencia. A efectos de esta casuística, el fallo confirma al profesional que la remisión sistemática de la Directriz al PLEGEM descansa sobre un instrumento cuya legalidad ha superado el control jurisdiccional frente a la impugnación competencial más directa que se le ha planteado hasta la fecha, lo que refuerza la seguridad jurídica de la arquitectura de integración de planes descrita en los demás documentos de este dosier.