Casuística La activación del Plan Especial Estatal ante el riesgo volcánico y el reparto de competencias en la emergencia de interés nacional

Casuística sobre el tema de la norma siguiente

La Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el riesgo volcánico dispone, en su apartado 2.4.1, que el Plan Especial Estatal ante el riesgo volcánico, al estar integrado como anexo del Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil (PLEGEM), «se activará automáticamente cuando el PLEGEM declare alguna de las situaciones operativas establecidas en su plan». Declarada la situación operativa 3 —emergencia de interés nacional, competencia del titular del Ministerio del Interior conforme a la Ley 17/2015—, los Puestos de Mando Avanzados establecidos en la zona afectada pasan a depender operativamente del Mando Operativo Integrado y se integra en él el Centro de Coordinación Operativa Integrado de la comunidad autónoma afectada (apartado 2.3.1.3.1).

Ese mecanismo plantea, en la práctica, un problema jurídico recurrente en la gestión de emergencias de protección civil: hasta qué punto la activación de la estructura estatal y la subordinación operativa de los órganos autonómicos resultan compatibles con el reparto constitucional y estatutario de competencias, o si, por el contrario, suponen una invasión de las competencias propias de la comunidad autónoma afectada —en este caso, la única con obligación de planificación conforme a esta directriz, Canarias—. El problema no es específico del riesgo volcánico, sino común a todo el PLEGEM, por lo que su solución jurídica procede, por conexión directa, de la reciente sentencia del Tribunal Supremo que enjuició precisamente la validez de ese plan estatal marco, en el que la directriz volcánica se integra como anexo.

Casuística

Análisis

La sentencia seleccionada es la **STS 296/2022, de 9 de marzo de 2022** (ECLI:ES:TS:2022:1018), dictada por la Sala Tercera, Sección Quinta, del Tribunal Supremo (recurso contencioso-administrativo núm. 54/2021; ponente, Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina). Su vinculación con la directriz analizada es directa, aunque no específica del riesgo volcánico: la sentencia resuelve la impugnación, por la Generalitat de Catalunya, del propio Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil (PLEGEM) al que el Plan Especial Estatal ante el riesgo volcánico queda anexado y del que depende su activación automática. El Tribunal Supremo fija el criterio de que la competencia estatal en materia de emergencias no se agota en los supuestos formalmente declarados de interés nacional, sino que viene determinada por la concurrencia efectiva de ese interés, atendiendo al alcance y dimensión de la emergencia o a la necesidad de un modelo nacional mínimo de respuesta, y que la expresión estatutaria catalana «emergencias y protección civil de alcance superior en Catalunya» equivale, a estos efectos, al concepto de «emergencia de interés nacional» de la Ley 17/2015. Su utilidad práctica para el riesgo volcánico es clara: avala jurídicamente que la subordinación de los órganos autonómicos al Mando Operativo Integrado, en situación operativa 3, no constituye por sí sola una invasión competencial, sin que la sentencia se haya pronunciado sobre ningún supuesto fáctico de erupción volcánica.

Antecedentes de hecho

PRIMERO.– Objeto del proceso. El letrado de la Generalitat de Catalunya interpuso recurso contencioso-administrativo 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 conforme a la Ley 17/2015 y a la Norma Básica de Protección Civil, constituye el instrumento operativo de integración plena del Sistema Nacional de Protección Civil en el Sistema de Seguridad Nacional, fijando entre otros extremos las situaciones operativas y el régimen de declaración de la emergencia de interés nacional.

TERCERO.– Actuación de la Administración. El Consejo de Ministros aprobó el PLEGEM mediante Acuerdo de 15 de diciembre de 2020, sin que la Generalitat de Catalunya hubiera sido, según su recurso, debidamente respetada en el reparto competencial que dicho plan establecía.

CUARTO.– Recurso planteado. La Generalitat de Catalunya impugnó varios apartados concretos del PLEGEM, sosteniendo que el Estado solo dispone de competencia en emergencias formalmente declaradas de interés nacional y que, en su propio territorio, la competencia en protección civil corresponde con carácter exclusivo a la comunidad autónoma.

QUINTO.– Cuestión que llega al Tribunal Supremo. Se somete a la Sala Tercera la determinación del alcance de la competencia estatal en materia de emergencias de protección civil y su compatibilidad con el régimen competencial estatutario catalán.

Fundamentos de derecho

PRIMERO.– Marco jurídico aplicable. La Sala parte de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, y de la Norma Básica de Protección Civil, como marco regulador del PLEGEM, instrumento operativo de integración del Sistema Nacional de Protección Civil en el Sistema de Seguridad Nacional.

SEGUNDO.– Criterio jurídico del Tribunal Supremo. El Tribunal razona que el alcance de la competencia estatal viene determinado por la concurrencia de un interés nacional, definido por el alcance y la dimensión de la emergencia o por la necesidad de establecer un modelo nacional mínimo de actuación, y no por la existencia de una declaración formal previa que condicione en todo caso la intervención estatal.

TERCERO.– Aplicación del criterio al caso concreto. La Sala concluye que, aunque el Estatuto de Autonomía de Catalunya no emplea literalmente la expresión «emergencias de interés nacional», el concepto de «emergencias y protección civil de alcance superior en Catalunya» que dicho Estatuto recoge resulta equivalente, por su alcance territorial y de interés general, al concepto estatal, de modo que los apartados impugnados del PLEGEM no exceden el marco competencial legalmente establecido.

CUARTO.– Relación con la norma analizada. Este criterio es directamente trasladable a la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el riesgo volcánico en la medida en que su Plan Especial Estatal se integra como anexo del propio PLEGEM y se activa automáticamente con sus situaciones operativas, de modo que la validez general del PLEGEM confirmada por esta sentencia sostiene, por extensión, la legalidad de ese mecanismo de

activación automática para el riesgo volcánico, sin que ello implique un pronunciamiento específico sobre ningún supuesto volcánico.

Fallo

PRIMERO.– Decisión principal del Tribunal Supremo. La Sala desestima íntegramente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Generalitat de Catalunya.

SEGUNDO.– Sentido del pronunciamiento. Se confirma en su totalidad la validez del Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2020 por el que se aprobó el PLEGEM, sin declarar la nulidad de ninguno de los apartados impugnados.

TERCERO.– Consecuencia jurídica principal. Queda confirmado que la competencia estatal en materia de emergencias de protección civil, incluida la declaración de emergencias de interés nacional y sus efectos organizativos (dependencia operativa de los órganos autonómicos respecto del Mando Operativo Integrado), se extiende según la dimensión real de cada emergencia, sin quedar supeditada a una enumeración cerrada de supuestos ni limitada por la sola existencia de competencias autonómicas ordinarias en protección civil.

CUARTO.– Costas. Se imponen las costas del recurso a la parte recurrente, la Generalitat de Catalunya, con el límite de 4.000 euros más el impuesto sobre el valor añadido correspondiente. A efectos prácticos para el riesgo volcánico, la sentencia aporta un criterio jurisprudencial consolidado —aunque no específico de este riesgo— que legitima la arquitectura de activación automática y subordinación operativa prevista en el apartado 2.4.1 de la directriz analizada, sin que de su fallo pueda extraerse ninguna conclusión adicional sobre responsabilidad patrimonial u otros extremos no discutidos en ese proceso.