

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10537 *Pleno. Sentencia 155/2013, de 10 de septiembre de 2013. Conflicto positivo de competencia 2728-2011. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña con respecto al plan de socorro binacional del túnel de Perthus de la línea de alta velocidad Perpiñán-Figueras, aprobado por el Delegado del Gobierno de España en Cataluña y por el Prefecto francés de los Pirineos Orientales. Competencias sobre protección civil, seguridad pública e infraestructuras de interés general: actuación estatal justificada por la concurrencia de exigencias de interés general que demandan una dirección nacional de todas las Administraciones afectadas (STC 31/2010).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Francisco José Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro González-Trevijano Sánchez y don Enrique López y López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 2728-2011 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra el plan de socorro binacional del túnel de Perthus de la línea de alta velocidad Perpiñán-Figueras, comunicado por el Delegado del Gobierno en Cataluña al Consejero de Interior de la Generalitat de Cataluña, mediante escrito de fecha 13 de enero de 2011. Ha formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 11 de mayo de 2011, el Abogado de la Generalitat de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta, promueve conflicto positivo de competencia contra el Plan de socorro binacional del túnel de Perthus de la línea de alta velocidad Perpiñán-Figueras, aprobado por el Delegado del Gobierno de España en Cataluña y por el Prefecto francés de los Pirineos Orientales, y que fue comunicado por el Delegado del Gobierno en Cataluña al Consejero de Interior de la Generalitat mediante escrito de fecha 13 de enero de 2011.

La representación procesal del Gobierno de la Generalitat de Cataluña considera que el citado plan vulnera las competencias de esa Comunidad Autónoma en materia de protección civil al impedir el normal ejercicio por la Generalitat de Cataluña de la competencia ejecutiva que le corresponde en dicha materia conforme a lo dispuesto en el art. 132 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC).

El Abogado de la Generalitat señala que el conflicto competencial que se suscita no se refiere al acto de aprobación del plan de socorro binacional del túnel de Perthus de la línea de alta velocidad Perpiñán-Figueras, que lo fue por el Delegado del Gobierno de

España en Cataluña y por el Prefecto de los Pirineos Orientales, sino a las determinaciones del mismo que vienen a atribuir en exclusiva al Delegado del Gobierno en Cataluña la realización de unas concretas funciones ejecutivas, excluyendo la participación de las autoridades de la Generalitat responsables en materia de protección civil.

El plan de socorro del túnel de Perthus tiene un doble objetivo declarado en sus principios generales: por una parte, permitir la gestión y limitar las posibles consecuencias de una situación de emergencia debida a la parada de mayor o menor duración de un convoy en el túnel, un accidente ferroviario, un incendio y la fuga o derrame de materias peligrosas; y, por otra, optimizar el uso de los dispositivos de seguridad y los medios de intervención, tanto de la explotación como de los exteriores, puesto que tanto los servicios de emergencia españoles como franceses habrán de intervenir en caso de incidente grave dentro del túnel. El problema competencial se plantea en relación con las situaciones de emergencia grave que requieren la intervención de los servicios de emergencia públicos. En relación con estos casos, que dan lugar o pueden dar lugar a la activación del plan de socorro del túnel de Perthus, el propio plan establece de forma genérica la responsabilidad del Prefecto de los Pirineos Orientales o del Delegado del Gobierno para que prevean la intervención de los servicios de emergencia franco-españoles. La responsabilidad general de las operaciones de emergencia para España se atribuye al Delegado del Gobierno lo que se concreta en la asignación de unas determinadas funciones, en las que se margina a la autoridad competente de la Generalitat de Cataluña. Tales funciones de responsabilidad general sobre el plan que el Abogado de la Generalitat cuestiona en tanto que atribuidas exclusiva y excluyentemente a un órgano estatal serían: la necesidad de ser informado inmediatamente de la producción de una de las situaciones de emergencia citadas; la recepción de las propuestas tanto de la activación como de la desactivación del plan así como de la declaración del fin de la alerta y la asunción de la responsabilidad general de las operaciones de emergencia y la dirección de las operaciones de socorro, en tanto que la dirección de operaciones de emergencia se asigna a la autoridad del país en cuyo territorio se haya producido el accidente y, para España, esa asignación se concreta en el Delegado del Gobierno en Cataluña. La atribución de tales funciones no se aviene con el hecho de que, entre los servicios españoles participantes en el plan, se incluyan los de la Dirección General de Extinción de Incendios y Salvamentos de la Generalitat, los del sistema de emergencias médicas, los del Cuerpo de Mossos d'Esquadra y los de protección civil, todos ellos de la Generalitat de Cataluña. Tampoco se justifica la exclusión del Consejero de Interior como director de las operaciones de emergencia máxime cuando la determinación del director de las operaciones de emergencia es una función de carácter ejecutivo prevista en un acuerdo administrativo de desarrollo de un tratado internacional, el Convenio entre el Reino de España y la República Francesa en materia de protección y de seguridad civil, hecho en Perpiñán el 11 de octubre de 2001, publicado en el «BOE» del 4 de julio de 2003 y que entró en vigor el 1 de marzo de 2003.

Analizando ya el marco competencial en el que se encuadra el presente conflicto indica que la competencia cuyo ejercicio se reclama es la relativa a la materia de protección civil (art. 132 EAC). Indica además que, atendiendo a lo manifestado en el escrito de contestación al requerimiento de incompetencia, cabe entender que el plan de socorro del túnel de Perthus se dicta al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.29 CE, en materia de seguridad pública, y, adicionalmente, en relación con el art. 149.1.21 CE relativo a las infraestructuras del transporte por ferrocarril de ámbito territorial supraautonómico y de interés general. A este respecto señala también que cabe entender que la competencia exclusiva estatal en materia de relaciones internacionales comprende la aprobación del ya citado convenio y del consecuente plan de socorro, pero no atrae necesariamente hacia las instancias estatales la exclusiva ejecución de las obligaciones que se derivan de ellos, la cual habrá de concretarse respetando las funciones que corresponden al titular de la competencia en la materia de que se trata, es decir, en el presente caso en materia de protección civil. Tampoco la dimensión binacional del plan de socorro del túnel de Perthus impone que haya de ser un representante de la Administración del Estado (el Delegado del

Gobierno en Cataluña) quien asuma las funciones controvertidas, pues para determinar quién y en qué modo y medida ha de ejercer dichas funciones debe atenderse a quién resulta competente para la ejecución del tratado internacional y del plan de socorro por razón de la materia afectada, esto es, la protección civil.

Indica al respecto que la protección civil tiene una estructura formada en base a la concurrencia de diversas Administraciones públicas que deben aportar sus recursos y servicios, y el uso de la planificación como principal técnica de actuación. En este sentido señala que la doctrina constitucional (SSTC 123/1984 y 133/1990) tiene formulados una serie de criterios sobre la distribución competencial en esta materia, criterios de los que resulta que las competencias autonómicas en materia de protección civil han de cohererse con las competencias que, en materia de seguridad pública, corresponden al Estado en aquellos casos en que así se derive de la importancia de la emergencia por ofrecer un alcance o dimensión de interés nacional. Al respecto indica que, aunque el art. 132 EAC no recoja la expresión «emergencias de interés nacional», ese mismo concepto se encuentra incluido en la expresión «emergencias y protección civil de alcance superior en Cataluña», del apartado segundo, el cual se refiere tanto al ámbito físico territorial superior como también al interés general supraautonómico, de manera que permite incluir la consideración tanto del territorio como de la trascendencia o dimensión de la eventual catástrofe o emergencia. En definitiva, para el Abogado de la Generalitat de Cataluña, el vigente marco competencial en materia de protección civil se fundamenta en la concurrencia de las competencias asumidas por la Generalitat, según lo dispuesto en el art. 132 EAC, con las competencias que corresponden al Estado de acuerdo con el título sobre seguridad pública del art. 149.1.29 CE, de aplicación en los supuestos en los que la emergencia ofrezca un alcance o dimensión de «interés nacional».

Rechaza en este sentido la procedencia de la invocación del art. 149.1.21 CE, pues si se considerara que cada infraestructura comporta su propia protección civil (más allá de los planes de autoprotección), ello significaría que la protección civil no sería propiamente una competencia sino un elemento instrumental de todas las demás. Para la representación procesal de la Generalitat de Cataluña «incluso aceptando dialécticamente esa hipótesis y considerando el ferrocarril de alta velocidad como punto de conexión, entonces perdería sentido el plan de socorro del túnel de Perthus, ya que la protección se tendría que establecer para todo el recorrido del ferrocarril de alta velocidad y no solamente para el tramo del túnel. Por esta razón, se debe descartar que el ejercicio de la competencia ejecutiva que aquí se reclama pueda corresponder en exclusiva al Delegado del Gobierno del Estado en Cataluña porque se trata de la protección civil que afecta a una infraestructura ferroviaria de interés general, al amparo del art. 149.1.21 CE».

Aludiendo a lo que califica como planteamiento concreto del presente conflicto señala que lo cuestionado es la asignación en exclusiva que, en el plan de socorro del túnel de Perthus, se hace al Delegado del Gobierno en Cataluña de la responsabilidad general de las operaciones de emergencia y, en cuanto autoridad competente para la dirección de las operaciones de emergencia, de las funciones relativas a recibir la información inmediata cuando se produzca una situación de emergencia, a la confirmación formal de la activación y desactivación del plan, a la dirección de las operaciones de socorro y a la declaración del fin de la alerta y de las operaciones de socorro, todo ello con la correspondiente exclusión de las autoridades competentes de la Generalitat de Cataluña en materia de protección civil, no resulta acorde con el bloque de la constitucionalidad. En definitiva, según el Abogado de la Generalitat de Cataluña «lo que aquí se reclama es la debida participación en la responsabilidad general y en la dirección de las operaciones de emergencia respecto de la decisión de aplicar un plan concreto», pues se afirma que «constituyen facultades de naturaleza ejecutiva correspondientes a operaciones de protección civil que se realizan en el territorio de Cataluña y no exceden el ámbito autonómico cuando la incidencia se produzca en la parte española del túnel de Perthus, por lo que, consecuentemente, corresponden a la Generalitat o, cuando menos, ésta no puede quedar relegada o al margen de su realización». A este respecto el escrito de interposición del conflicto recuerda que la protección civil no consiste en la creación de

un servicio público nuevo, independiente de los existentes, sino en la combinación adecuada de la seguridad pública y de la policía, de los bomberos, de la asistencia sanitaria, de los transportes e, incluso, de los servicios sociales, cuando debe darse asistencia a las personas afectadas por una catástrofe o emergencia. Por lo tanto, además de ostentar estatutariamente la competencia de protección civil, la Generalitat de Cataluña ostenta otras competencias conexas que le permiten la organización de la protección civil en los casos de emergencias de manera que se consiga el máximo de eficacia tanto por la proximidad espacial como por la titularidad de los servicios sectoriales que han de intervenir.

Por todo ello el Abogado de la Generalitat de Cataluña considera que se puede afirmar, en principio, que en caso de siniestro grave en el interior del túnel de Perthus corresponde a la Generalitat la responsabilidad general y la dirección de las operaciones de protección civil, sin perjuicio de la oportuna coordinación con el resto de Administraciones afectadas, salvo que se trate de uno de los supuestos de emergencia que la jurisprudencia constitucional considera competencia del Estado, esto es, el estado de alarma, la de gran envergadura y la emergencia de ámbito supraautonómico. Descarta al respecto que los previstos en el plan sean supuestos de emergencias de gran dimensión o envergadura sino que se refieren a fallos técnicos y accidentes que no revisten las características de una gran catástrofe y tampoco son supuestos de emergencia de carácter supraterritorial, en el sentido utilizado en la STC 133/1990, lo que determina que haya de encontrarse una fórmula armónica de integración de las competencias ejecutivas autonómicas en materia de protección civil con la participación de los órganos del Estado por la responsabilidad internacional que al mismo corresponde en atención al carácter transfronterizo del túnel. Así pues, estima que «en el supuesto que nos ocupa del Plan del Túnel del Perthus, el desbordamiento territorial no remite al Estado la competencia, que debe mantener la Generalitat, si bien requiere la participación de los órganos del Estado por la responsabilidad internacional que le corresponde».

El Abogado de la Generalitat de Cataluña concluye sus alegaciones señalando que definitiva, la asignación que el plan de socorro del túnel de Perthus hace en exclusiva al Delegado del Gobierno en Cataluña de las atribuciones de responsabilidad general de las operaciones de emergencia y de la dirección de estas operaciones, la cual lleva aneja la realización de determinadas funciones ejecutivas, con exclusión de la autoridad responsable de la Generalitat en materia de protección civil y sin prever la participación de ésta, es contraria al bloque de la constitucionalidad, ya que viene a impedir el normal ejercicio de las competencias ejecutivas de la Generalitat en materia de protección civil que estatutariamente le corresponden, según el art. 132 EAC.

2. Por providencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 7 de junio de 2011 se acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia en relación con el plan de socorro binacional del túnel de Perthus de la línea de alta velocidad Perpiñán-Figueras, y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, por conducto de su Presidente, para que en el plazo de veinte días y, por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, (LOTIC) aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes. Igualmente se acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnare el citado plan, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el artículo 61.2 LOTIC, así como publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña».

3. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se personó en el proceso por escrito registrado el día 17 de junio de 2011 solicitando una prórroga del plazo inicialmente concedido para la formulación de alegaciones, prórroga que le fue concedida por providencia del Pleno de 21 de junio de 2011. Finalmente el Abogado del Estado cumplimentó el trámite de alegaciones el día 27 de julio de 2011 instando la desestimación del conflicto conforme a los siguientes argumentos.

Tras aludir al objeto del conflicto tal como se concreta en las alegaciones de la Generalitat de Cataluña hace referencia al contenido del plan y a las competencias atribuidas al Delegado del Gobierno y a la Generalitat de Cataluña. Indica que el citado plan se refiere a un túnel ferroviario transfronterizo con una longitud de 8.360 metros, transcurriendo durante 970 metros por territorio español y el resto por territorio francés. En cuanto a la organización del dispositivo de socorro y atribuciones de las diferentes autoridades señala que el plan distingue dos autoridades operativas distintas y no un solo mando o dirección: de un lado, el director de las operaciones de socorro; de otro, el comandante de las operaciones de socorro. Han sido designados como tales autoridades, respectivamente, el Delegado del Gobierno en Cataluña y el Jefe de las Operaciones de Emergencia del Gobierno de la Generalitat de Cataluña. Al director de las operaciones de socorro le corresponden funciones de dirección general mientras que el comandante de las operaciones de socorro ostenta la autoridad sobre las decisiones operativas y de gestión. Para asistir a dichas autoridades en el desempeño de sus respectivas funciones, se constituyen un centro de coordinación operativa de la Generalitat de Cataluña y un centro de coordinación operativa en la Delegación del Gobierno.

Analiza a continuación el alcance de las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de protección civil aludiendo al art. 132 EAC y a la doctrina constitucional sobre el mismo, contenida en la STC 31/2010, de 28 de junio, indicando que, conforme a ella, el precepto estatutario reconoce la existencia de competencia estatal, a la que estarán subordinadas las propias de la Comunidad Autónoma de Cataluña, cuando así lo exijan «las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pueda entrar en juego». Así, con cita de las SSTC 123/1984, 133/1990 y 118/1988 estima que la competencia en materia de protección civil que corresponda a las Comunidades Autónomas, ha de conjugarse con la que pueda corresponder al Estado, cuando concurren exigencias de interés supracomunitario, así como con cualesquiera otras competencias estatales concurrentes o incidentales, como en este caso pueden ser las relativas a relaciones internacionales del art. 149.1.3 CE y a infraestructuras de interés general del art. 149.1.21 CE.

En cuanto a la conformidad de la distribución de facultades establecidas en el plan de socorro del túnel de Perthus con el ámbito de competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña el Abogado del Estado señala, en primer lugar, la existencia de un interés supracomunitario o supraterritorial en la ejecución del plan lo que le lleva a rechazar las alegaciones de la Generalitat de Cataluña en el sentido de que es a ella a quien corresponde la dirección y control del plan, atribuyendo al Estado un papel subordinado o restringido a las facultades necesarias para el ejercicio de su competencia internacional (artículo 149.1.3 CE), a través del mecanismo de colaboración promovido por la Generalitat (artículo 132.2 EAC). Por el contrario, el Abogado del Estado entiende que el carácter supraterritorial de la situación de emergencia contemplada en el plan confiere la competencia para su dirección al Estado, con independencia de que el plan objeto del conflicto diseñe un detallado reparto de funciones entre el Estado y la Generalitat, respetuoso con las competencias de esta última. Recalca al respecto que la competencia de protección civil controvertida se proyecta sobre una infraestructura de especial naturaleza: el túnel del Perthus es una infraestructura de titularidad compartida entre Francia y España, que forma parte de una red europea de alta velocidad y se integra dentro de la línea de alta velocidad Madrid-Barcelona-frontera francesa, integrada en la red ferroviaria de interés general. Sostiene el Abogado del Estado que es la naturaleza de la infraestructura, de «gestión compartida» entre dos Estados, la que determina la existencia de un interés general de alcance superior al de la Comunidad Autónoma y justifica la competencia estatal para la dirección de la protección civil relacionada con dicha infraestructura. Por definición, todo accidente acaecido en un túnel internacional de alta velocidad, es de tal «envergadura» –en la terminología del propio Tribunal (STC 123/1984)– que resulta competente el Estado para asumir la dirección general de la emergencia. Igualmente el hecho de que se trate de una infraestructura de interés general resulta

demonstrativo de la «existencia de un interés general» determinante de la competencia en materia de protección civil.

Por otra parte, el Abogado del Estado señala que, con independencia de la competencia estatal para la dirección del plan de socorro del túnel de Perthus, su contenido es una manifestación del reparto de las diferentes funciones entre órganos distintos y de la articulación de modalidades de coordinación y colaboración, que tiene por finalidad asegurar el pleno respeto de las distintas competencias concurrentes. Tal como ya ha señalado existen dos máximas autoridades ejecutivas en la puesta en funcionamiento del plan —el director de las operaciones de socorro y el comandante de las operaciones de socorro—, y un puesto de mando principal. Resulta de ello un reparto de tareas y funciones, distinguiendo entre una facultad de «dirección general» (director de las operaciones de socorro), que es la que se atribuye al Estado en la persona del Delegado del Gobierno en Cataluña, y una «autoridad... relativa[s] a los objetivos operativos de emergencias y a la gestión estratégica» que es la que asume la Generalitat (comandante de las operaciones de socorro) a través del Jefe de las Operaciones de Emergencia del Gobierno de la Generalitat.

Las funciones de «dirección general» del director de las operaciones de socorro comprenden la competencia para activar la emergencia o recibir la notificación de su activación por la autoridad francesa; asegurar el contacto permanente entre las autoridades españolas y francesas; informar a las autoridades nacionales y diplomáticas; asegurar la coordinación con el centro de coordinación operativa de la Generalitat de Cataluña informar, en coordinación con este mismo centro de coordinación operativa, de la evolución de la emergencia. El comandante de las operaciones de socorro debe confirmar o denegar la solicitud de activación del plan de socorro del túnel de Perthus a la autoridad competente; asumir «el mando de las operaciones de socorro», teniendo «autoridad sobre todas las decisiones relativas a los objetivos operativos de emergencias y a la gestión estratégica de la activación de todos los equipamientos del túnel».

Analizadas las competencias descritas, hay que concluir, según el Abogado del Estado, que las competencias ejecutivas atribuidas al Estado consisten en la «dirección general» y, en particular, en la activación y comunicación de la activación del plan de emergencias en sentido bidireccional con las autoridades francesas. Dicha facultad de poner en marcha el plan de emergencias, o de ser notificado de dicha activación por las autoridades francesas, se incluye en la competencia estatal para asumir la dirección de un plan de protección civil como el que es objeto del conflicto y, además, forma parte de las competencias reservadas al Estado en virtud del art. 149.1.3 CE, en la medida en que se trata de una infraestructura internacional (franco-española), ejecutada y puesta en funcionamiento en virtud de un acuerdo internacional entre Francia y España y cuyo plan de socorro es también fruto de un acuerdo de la misma naturaleza. Por otra parte, el Abogado del Estado considera que los mecanismos descritos constituyen un modo de coordinar el ejercicio de las respectivas competencias perfectamente acorde con el marco de competencias previsto constitucionalmente, sin que corresponda a la jurisdicción del Tribunal determinar cuál es el más oportuno de entre las diferentes alternativas constitucionalmente legítimas.

En cuanto a las concretas atribuciones que la Generalitat reclama como propias, el Abogado del Estado indica que corresponde al director de las operaciones de socorro confirmar la activación del plan y confirmar su desactivación, transmitiéndolo a las autoridades francesas, decisiones que se adoptarán siempre como consecuencia de lo propuesto por el comandante de las operaciones de socorro. Igualmente, el comandante de las operaciones de socorro se relaciona directamente con el director de la infraestructura desde el momento en el que asume el mando de las operaciones y también con los servicios de emergencia de Francia. De este modo, la única comunicación que el Delegado del Gobierno efectúa con exclusividad es la que guarda relación con la recepción de la alerta y la confirmación de la activación del plan y su desactivación, lo que encaja con la necesidad de que en estas situaciones exista un mando único que, en atención al caso, corresponde al Estado.

4. Por providencia de 10 de septiembre de 2013 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia del mismo día, mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con el plan de socorro binacional del túnel de Perthus de la línea de alta velocidad Perpiñán-Figueras, que fue comunicado por el Delegado del Gobierno en Cataluña al Consejero de Interior de la Generalitat mediante escrito de fecha 13 de enero de 2011.

Como ha quedado expuesto en los antecedentes de esta Sentencia, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña considera que el citado plan de socorro del túnel de Perthus vulnera las competencias de esa Comunidad Autónoma en materia de protección civil al impedir el normal ejercicio por la Generalitat de Cataluña de la competencia ejecutiva que le corresponde en dicha materia conforme a lo dispuesto en el art. 132 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). Conviene advertir que el conflicto no se plantea respecto a la competencia para aprobar el plan de socorro del túnel de Perthus sino específicamente en relación a las determinaciones del mismo que vienen a atribuir en exclusiva al Delegado del Gobierno en Cataluña la realización de unas concretas funciones ejecutivas de las que se desprende, a juicio del Gobierno de la Generalitat, la exclusión de la participación de las autoridades autonómicas responsables en materia de protección civil. En concreto se cuestiona que, cuando, en atención a la entidad de la situación, resulte necesaria la intervención de los servicios públicos de emergencia, la responsabilidad general de las operaciones de emergencia para España se atribuya al Delegado del Gobierno en Cataluña concretándose dicha responsabilidad en la asignación de unas determinadas funciones en las que se margina a la autoridad competente de la Generalitat de Cataluña. Tales funciones de responsabilidad general sobre el plan que el Abogado de la Generalitat cuestiona, en tanto que las entiende atribuidas exclusiva y excluyentemente a un órgano estatal, serían: la recepción de la información inmediata respecto a la producción de una situación de emergencia, la confirmación formal de la activación y desactivación del plan, la dirección general de las operaciones de socorro y la declaración del fin de la alerta y de las operaciones de socorro.

El Abogado del Estado ha negado la vulneración denunciada estimando que concurre un interés supracomunitario o supraterritorial en la ejecución del plan de socorro del túnel de Perthus lo que determina que la competencia de dirección para responder a las situaciones de emergencia previstas en el citado plan haya de corresponder al Estado, el cual ha diseñado el plan respetando las competencias autonómicas pues sus previsiones permiten un ejercicio coordinado de las competencias estatales y autonómicas que concurren en este tipo de situaciones.

2. A la vista de las posiciones enfrentadas en el presente proceso el objeto del conflicto consiste en determinar si la asignación que el plan de socorro del túnel de Perthus hace al Delegado del Gobierno en Cataluña de las atribuciones antes mencionadas en relación con la responsabilidad general de las operaciones de emergencia y de la dirección general de las mismas es conforme con el orden constitucional de distribución de competencias o, por el contrario, como postula el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en su escrito de interposición del conflicto, con ello se vulneran las competencias autonómicas en materia de protección civil establecidas en el art. 132 EAC.

Para ello debemos exponer, siquiera someramente, el contexto en el que el presente conflicto se inserta. Así, es preciso hacer referencia al Convenio entre el Reino de España y la República Francesa en materia de protección y de seguridad civil, hecho en Perpiñán el 11 de octubre de 2001, publicado en el «Boletín Oficial del Estado» de 4 de julio de 2003 y que entró en vigor el día 1 de marzo de 2003, convenio que tiene por objeto desarrollar una cooperación entre los organismos competentes en el ámbito de la protección y de la

seguridad civil, para lo que prevé la posibilidad de establecer acuerdos administrativos de desarrollo «en particular lo que se refiere a la asistencia mutua en caso de catástrofes o de accidentes graves» así como la concreción, mediante un acuerdo administrativo, de «las modalidades específicas de las operaciones de socorro realizadas en la inmediata proximidad de la frontera». En el marco de esas previsiones del convenio el plan de socorro del túnel de Perthus aprobado por el Delegado del Gobierno en Cataluña y por el Prefecto francés de los Pirineos Orientales, se refiere a los accidentes que puedan producirse en el interior de dicho túnel transfronterizo, el cual forma parte de la línea de alta velocidad Perpiñán-Figueras, que en el «Tramo Figueras-Frontera Francesa de la Sección Internacional entre Figueras y Perpiñán» forma parte de la red ferroviaria de interés general [anexo 1 c), en relación con el art. 38 del Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo].

A tales efectos el plan de socorro del túnel de Perthus, que se afirma elaborado por el Prefecto de los Pirineos Orientales, el Delegado del Gobierno en Cataluña y el Consejero de Interior de la Generalitat de Cataluña, tiene por objeto, permitir la gestión y limitar las posibles consecuencias de las situaciones de emergencia en él previstas, clasificadas en dos tipos en función de su gravedad, siendo un evento de tipo uno aquel solventable por la empresa encargada de la explotación del túnel y uno de tipo dos aquel que determina la intervención de los servicios de emergencia franco españoles «bajo la responsabilidad del Prefecto de los Pirineos Orientales o del Delegado del Gobierno», en función de la localización del evento. Para el caso de estos eventos de tipo dos el plan distingue entre el director de las operaciones de socorro, función que en España asume el Delegado del Gobierno, y el comandante de las operaciones de socorro, función asumida en el caso español por el «máximo responsable de Bomberos de la Generalitat de Cataluña en el lugar de la emergencia y que puede corresponder al Subdirector General Operativo», distinción de la que deriva la atribución a cada uno de ellos de un diferente ámbito de actuación. Así, al director de las operaciones de socorro, en tanto que asume «la dirección general de las operaciones de socorro» le corresponde «ser informado inmediatamente en cuanto se produzca una de las situaciones de emergencia citadas anteriormente, para garantizar la adopción de las medidas de socorro y la coordinación de las relaciones internacionales». Le compete «la responsabilidad general de las operaciones de emergencia», lo que se concreta en la recepción de la información relativa a la situación de emergencia; la confirmación formal, a propuesta del comandante de las operaciones de socorro, de la activación del plan y su desactivación, a propuesta del concesionario o del comandante de las operaciones de socorro, con la consiguiente declaración del fin de la alerta, sobre la base de las informaciones de los centros de coordinación y previa valoración por el comandante de las operaciones de socorro. Por su parte, el comandante de las operaciones de socorro asume el mando de las operaciones de socorro, teniendo autoridad sobre «todas las decisiones relativas a los objetivos operativos de emergencias y a la gestión estratégica de la activación de todos los equipamientos del túnel» así como «para utilizar los Servicios de Emergencia del otro país durante toda la intervención», debiendo, tras contrastar las informaciones en su poder, «confirmar o denegar la solicitud de activación del PSB [plan de socorro binacional] a la autoridad competente».

3. Tratándose de una controversia competencial la primera cuestión a dilucidar es la relativa al encuadramiento de la cuestión discutida en el sistema material de distribución de competencias. Al respecto es patente que su ámbito natural de encuadramiento es, como coinciden ambas partes procesales, la materia protección civil, en cuanto que nos encontramos ante un conjunto de reglas y protocolos dirigidos a regular la forma de actuar de las Administraciones públicas movilizandolos 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. Por ello, las previsiones del plan de socorro del túnel de Perthus encuentran un acomodo natural en la materia protección civil.

Por lo que respecta a la delimitación de competencias en esta materia, de nuestra doctrina se deriva que la materia protección civil guarda relación con las competencias estatales en materia de seguridad pública ex art. 149.1.29 CE, tal como afirma la STC 25/2004, de 26 de febrero, FJ 6, «[e]n esta misma línea de precisión del concepto de “seguridad pública”, este Tribunal señaló en la STC 148/2000, de 1 de junio, FJ 6, que su ámbito normativo puede ir más allá de la regulación de las intervenciones de la “policía de seguridad”, es decir, de las funciones propias de las fuerzas y cuerpos de seguridad, señalando que “por relevantes que sean, esas actividades policiales, en sentido estricto, o esos servicios policiales, no agotan el ámbito material de lo que hay que entender por seguridad pública... Otros aspectos y otras funciones distintas de los cuerpos y fuerzas de seguridad, y atribuidas a otros órganos y autoridades administrativas... componen sin duda aquel ámbito material (STC 104/1989, de 8 de junio, FJ 3)”. Y hemos aplicado este criterio en diversos supuestos, pero siempre guiados por una concepción restrictiva de la “seguridad pública”. Tal ocurre con la “protección civil”, que requiere para la consecución de sus fines la integración y movilización de recursos humanos muy heterogéneos y no sólo policiales (SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, y 133/1990, de 19 de julio)».

En cuanto a las competencias autonómicas ha de estarse al art. 132.1 EAC que atribuye a la Generalitat de Cataluña competencia exclusiva en materia de protección civil «respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública», precepto estatutario respecto al que la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 78, declaramos que «[c]iertamente hemos dicho que “en la materia específica de protección civil se producen unas competencias concurrentes del Estado (en virtud de la reserva del art. 149.1.29) y de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en sus Estatutos en virtud de habilitaciones constitucionales”, por lo 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). 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”».

Así pues tanto de las previsiones constitucionales y estatutarias como de la doctrina constitucional en la materia se deriva el hecho de que en la materia protección civil, por su propia naturaleza, y dado que su finalidad estriba en la preservación de personas y bienes en situaciones de emergencia, se produce una situación de encuentro o concurrencia de las competencias de las diferentes instancias territoriales, según este Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de señalar en las SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 4; 133/1990, de 19 de julio, FJ 6; 118/1996, de 27 de junio, FJ 20; y 118/1998, de 4 de junio, FJ 13, lo que obliga a cohonestar, en los términos que derivan de la doctrina constitucional, las competencias estatales en materia de seguridad pública con las autonómicas relacionadas con la protección civil.

4. Encuadrada la cuestión en el ámbito de protección civil y expuesta la delimitación de competencias en la materia podemos resolver ya la controversia competencial trabada entre las partes y que, como ya hemos señalado, versa sobre la falta de atribución o, al menos, de participación de las instancias autonómicas en la adopción de determinadas decisiones en relación con la producción de una emergencia que determine la activación del plan de socorro del túnel de Perthus, tales como la necesidad de que el Delegado del Gobierno en Cataluña sea informado inmediatamente de la producción de una situación de emergencia; la recepción de las propuestas tanto de la activación como de la desactivación del plan así como de la declaración del fin de la alerta y la asunción de la responsabilidad general de las operaciones de emergencia y la dirección de las operaciones de socorro.

Dadas las circunstancias que concurren –infraestructura transfronteriza integrada en la red ferroviaria de interés general en la que se aplicarían las previsiones de un acuerdo adoptado en desarrollo de un tratado internacional– es posible concluir que, en este caso,

la competencia estatal en materia de protección civil (art. 149.1.29 CE), concurrente con la que ostenta la Generalitat de Cataluña, en los términos que ya hemos examinado y que declaró la STC 31/2010, permite que el titular de un órgano estatal –el Delegado del Gobierno en Cataluña– asuma las cuestionadas funciones a fin de movilizar recursos en los casos de emergencia previstos que precisan una coordinación o dirección nacional de todas las Administraciones afectadas, por el alcance y dimensión de la emergencia. En efecto, enfocada la cuestión desde la perspectiva de la protección civil, no resulta difícil encontrar una «exigencia superior de interés nacional» que reclama la imposición de un mando único en un asunto que se refiere a una infraestructura transfronteriza de interés general en la que se han de aplicar previsiones derivadas de un convenio internacional suscrito entre España y Francia. La competencia autonómica encuentra aquí límites que derivan de la existencia de dicho interés nacional y supracomunitario, como consecuencia del cual no pueden negarse al Estado las potestades necesarias para obtener y salvaguardar la coordinación de los distintos servicios y recursos pertenecientes a múltiples sujetos, así como, si fuera necesario, para garantizar una dirección y organización unitaria (SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 4 y 133/1990, de 19 de julio, FJ 6). No es posible entonces apreciar que, en el ejercicio de esa competencia, aquí concretada en la aprobación del plan de socorro del túnel de Perthus y en las específicas determinaciones cuestionadas, se hayan transgredido los límites que derivan del citado interés nacional y supracomunitario cuya defensa corresponde al Estado. Esto es, concurren aquí las exigencias del interés general, que justifican la competencia estatal y el ajuste a la misma de la competencia autonómica tanto por la necesidad de prever la coordinación de Administraciones diversas y aún de Estados distintos, como por el alcance del evento (afectando a Francia y a España), lo que requiere una dirección nacional de todas las Administraciones públicas afectadas. Dirección que se ha plasmado, además, de un modo que garantiza suficientemente las competencias de la Generalitat de Cataluña, pues la gestión de la emergencia corresponde a los órganos autonómicos. De este modo el plan de socorro del túnel de Perthus no excluye sino que reclama la determinante intervención de los órganos autonómicos a los que corresponde adoptar las decisiones operativas en relación con la situación de emergencia planteada.

En efecto, además de que el grado de participación autonómica en decisiones estatales ha de ser determinado por éste (STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 12, allí por referencia a la educación), resulta que tampoco se aprecia la exclusión de las instancias autonómicas y la consiguiente ejecución del plan de socorro del túnel de Perthus por las autoridades estatales, ya que, de las concretas decisiones cuestionadas, la declaración formal respecto a la activación y desactivación del plan se realizan a propuesta del responsable del operativo sobre el terreno, el comandante de las operaciones de socorro, función que ya hemos comprobado que asume un órgano autonómico y que es quien ha de confirmar o denegar la previa solicitud de activación del plan de socorro del túnel de Perthus formulada por el gestor o explotador de la infraestructura; lo mismo sucede con la declaración del fin de las operaciones que se realiza a partir de las valoraciones del comandante de las operaciones de socorro en tanto que responsable de la gestión de la situación. Por otro lado la labor de asumir la dirección general de las operaciones de emergencias que corresponde al director de las operaciones de socorro así como la necesidad de ser informado por el comandante de las operaciones de socorro de la producción de la situación de emergencia tienen un claro componente coordinador, tanto más necesario en un ámbito en el que se halla concernidos intereses supraestatales con la correspondiente aportación de recursos de ese nivel, sobre uno de los dos para que en un marco de leal colaboración al que vienen obligados los poderes públicos, dicha información pueda y deba ser inmediatamente trasladada a la autoridad competente de la Generalitat de Cataluña ni tampoco para que la instancia autonómica que desempeña la función de comandante de las operaciones de socorro asuma el mando y la gestión concreta de la operación de emergencia pudiendo incluso relacionarse directamente con los servicios de emergencia franceses, ya que tiene autoridad «para utilizar los Servicios de Emergencia del otro país durante toda la intervención».

En suma, todo lo expuesto conduce a concluir que no es posible apreciar la vulneración competencial denunciada por la Generalitat de Cataluña, lo que conduce a la desestimación del conflicto.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente conflicto positivo de competencias.

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

Dada en Madrid, a diez de septiembre de dos mil trece.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Francisco José Hernando Santiago.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Enrique López y López.—Firmado y rubricado.