

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 54/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez  
Herrero

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Sala de lo Contencioso-Administrativo**  
**Sección Quinta**  
**Sentencia núm. 296/2022**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D.<sup>a</sup> Inés Huerta Garicano

D. Fernando Román García

En Madrid, a 9 de marzo de 2022.

Esta Sala ha visto ha visto el recurso contencioso administrativo n.º 54/2021 interpuesto por el Abogado de la Generalidad de Cataluña, en representación y defensa de la misma, contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2020, por el que se aprueba el Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil. Ha sido parte demandada el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta de la Administración del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por el Abogado de la Generalidad de Cataluña se interpone recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2020, por el que se aprueba el Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil (PLEGEM).

**SEGUNDO.-** Admitido a trámite el recurso contencioso-administrativo y reclamado el expediente administrativo se procedió a formalizar la demanda, en la que se solicita la estimación del recurso y que se declaren nulas de pleno derecho las disposiciones 1.4.1 (apartados cuarto y séptimo), 1.4.2 (párrafo tercero), 4.2 (segundo párrafo), 4.5.1 (tercer párrafo), 4.6.2.2 (párrafo tercero), 5.1.1 (párrafo tercero), 5.1.4, 5.1.4.1, 6.1.2, 6.1.5, 8.8 (párrafo cuarto), 8.9.1 (párrafo tercero), 8.9.2 (párrafo segundo) y 8.9.3 (párrafo tercero) del Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil.

**TERCERO.-** Dado traslado para contestación, el Abogado del Estado argumenta en contra de las alegaciones de la demandante y solicita que se desestime íntegramente la demanda interpuesta.

**CUARTO.-** No habiéndose recibido el pleito a prueba y concluidas las actuaciones, se señaló para votación y fallo la audiencia del día 8 de marzo de 2022 en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** En defensa de las pretensiones ejercitadas en la demanda, se invoca la existencia de competencias compartidas en materia de protección civil entre el Estado (art. 149.1.29 CE) y las Comunidades Autónomas que las hayan asumido en sus Estatutos de Autonomía, como declaró en Tribunal Constitucional en sentencia 123/1984 de 18 de diciembre y las posteriores de 133/1990, 31/2010 y 58/2017, en la primera de las cuales se reconoce la facultad de la Comunidad Autónoma allí recurrente de elaborar sus planes de riesgos y calamidades y de dirigir sus propios servicios en el caso de producirse situaciones catastróficas o de emergencia, si bien se admitía que la competencia autonómica en materia de protección civil quedaba subordinada a las «superiores exigencias del interés nacional», identificándose para ello tres supuestos: los casos de aplicación de los estados de alarma, excepción y sitio; los casos en que el carácter supraterritorial de la emergencia exija una coordinación de elementos humanos y materiales distintos de los que posee la Comunidad Autónoma; y los casos en que la emergencia sea de tal envergadura que requiera una dirección de carácter nacional.

Señala la Administración recurrente que la STC 133/1990, matizó que: «la competencia en materia de protección civil dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia, y de los recursos y servicios a movilizar», y por ello se reconoció al Estado las facultades de coordinación (competencias de tipo normativo) e incluso de dirección y organización unitarias (competencias de tipo ejecutivo). En este sentido, la STC 133/1990 reconoció al Estado la potestad de fijar unas «directrices básicas» de protección civil que hagan posible, cuando corresponda, la coordinación y actuación conjunta de los servicios y Administraciones implicados y la provisión de un diseño o modelo nacional mínimo. En definitiva, la STC 133/1990 consideró que la competencia en materia de protección civil debe corresponder al Estado cuando «la dimensión de la catástrofe o emergencia rebase el ámbito autonómico o pueda estar afectado el interés nacional», o dicho en otros términos, la competencia debía corresponder al Estado en caso de «situaciones de excepcionalidad o grave riesgo» y debía corresponder a las Comunidades Autónomas en las «situaciones de emergencia de carácter cotidiano». No obstante, la STC

133/1990 (FJ 8) también precisó que, si bien la concurrencia de un interés supracomunitario justificaba «la previsión de potestades estatales en un marco legislativo común», ello no justificaba que se pudiera excluir «la participación de las Administraciones Autonómicas que sean competentes, incluso en tales situaciones, pero en el marco de la normativa estatal».

En el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, la competencia en materia de protección civil viene establecida en el artículo 132 del Estatuto, que fue avalado por STC 31/2010, de la misma manera que las facultades de coordinación de la Administración del Estado se delimitan en la STC 58/2017, admitiendo que el Estado pueda ejercer una función general de coordinación en materia de protección civil con el fin de «fijar líneas directrices relativas al mismo», pero, al mismo tiempo, al acotar las facultades del Estado en esta función coordinadora, impone el respeto al ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en esta materia.

Considera la recurrente que determinadas disposiciones del PLEGEM se exceden de las competencias del Estado en materia de protección civil e invaden las competencias de la Generalidad de Cataluña en esta materia y asimismo, suponen una vulneración de los artículos 15.1 y 20 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, dado que van más allá del contenido legalmente admitido para esta tipología de plan.

A tal efecto se refiere a los supuestos de emergencia de interés nacional establecidos en el art. 28 de la Ley 17/2005, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, y la necesidad de declaración por el Ministerio del Interior, según el art. 29, extrayendo como primera conclusión que: sin una declaración del interés nacional de una determinada emergencia, la gestión de la misma debe corresponder siempre y de forma completa a las Comunidades Autónomas, ello sin perjuicio del intercambio mutuo de información relevante, que siempre debe estar presente cuando se está ante competencias concurrentes.

Mantiene que el artículo 15.1 de la Ley 17/2015 no contempla la posibilidad de activar el PLEGEM para actuaciones previas a las emergencias declaradas de interés general, incluidas en el PLEGEM bajo la denominación de «fase de preemergencia». No existe en la Ley 17/2015 una fase previa a las «emergencias declaradas de interés nacional», denominada «fase de preemergencia», que permita a la Administración General del Estado ejercer funciones de dirección y coordinación sobre el conjunto de las Administraciones Públicas. Sin una declaración de emergencia de interés general, no puede haber una dirección y coordinación estatal.

En concreto alega que la disposición 1.4.1, apartados cuarto y séptimo, del PLEGEM atribuyen a la Subsecretaría del Interior y a la Dirección General de Protección Civil y Emergencias la dirección del plan, por delegación, en su fase de preemergencia, sin contar para ello con ninguna cobertura legal. La misma previsión se contiene en la disposición 5.1.1, párrafo tercero.

Cuestiona la disposición 1.4.2, párrafo tercero, del PLEGEM, según la cual,

«Los Comités de Dirección autonómicos estarán integrados por un representante de la Comunidad o Ciudad Autónoma, con rango de Consejero o la persona en quien delegue, y la persona titular de la Delegación del Gobierno”, en cuanto los planes autonómicos incluyen la determinación de los órganos de dirección y gestión del plan.

Alega que en la disposición 5.1.4 se prevé la existencia de un Gabinete de Coordinación Informativa que, lejos de acotar su intervención a aquellas emergencias de protección civil de competencia del Estado, expande su campo de actuación como órgano de comunicación en “todas sus fases y situaciones operativas “, lo que se complementa con la disposición 5.1.4.1.

Entiende que también se infringen las competencias de la Generalidad de Cataluña cuando la disposición 6.1.5 del PLEGEM se refiere a la fase de recuperación como fase posterior a una fase de emergencia de interés

nacional o a una fase de apoyo, y se prevé que será el Director del PLEGEM quien declarará la finalización de dicha fase de recuperación, lo que es contrario al art. 20 de la Ley 17/2015.

Añade que disposición 8.8, párrafo cuarto, del PLEGEM nuevamente se inmiscuye en funciones de dirección o gestión de protección civil de competencia autonómica al prever que en todas las fases de activación del PLEGEM –por lo que hay que entender que se incluye también la fase de preemergencia– «se difundirán» las medidas de autoprotección.

Sobre movilización de capacidades, señala que la disposición 4.6.2.2 del PLEGEM, relativa a la solicitud de ayuda bilateral o multilateral, exige en su párrafo tercero la activación de la fase de preemergencia para poder solicitar esta ayuda. Asimismo, las disposiciones 4.2 (segundo párrafo) y 4.5.1 (tercer párrafo) imponen que la movilización de capacidades fuera de la Comunidad Autónoma, a pesar de no ser emergencias declaradas de interés nacional, se realice a través del PLEGEM, en concreto, a través del Mecanismo Nacional de Respuesta, imponiendo un requisito no establecido en el artículo 132.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que no exige que se active ninguna fase de preemergencia para que la Generalidad de Cataluña pueda, en los casos relativos a emergencias y protección civil de alcance superior en Cataluña, promover mecanismos de colaboración con otras Comunidades Autónomas e incluso con el Estado.

En relación con la elaboración de guías técnicas, cuestiona las disposiciones 8.9.1 (párrafo tercero), 8.9.2 (párrafo segundo) y 8.9.3 (párrafo tercero) que prevén que el Consejo Nacional de Protección Civil podrá aprobar guías técnicas para la protección del medio ambiente, los bienes públicos y los bienes de interés cultural, histórico y artístico, alegando que la elaboración de guías técnicas que prevean medidas de protección es una función puramente ejecutiva que debe corresponder a las Comunidades Autónomas que las tengan asumidas en sus Estatutos de Autonomía, como es el caso de Cataluña en relación con medioambiente, patrimonio de la generalidad y bienes de interés cultural, histórico y artístico.

Frente a ello, en la contestación a la demanda se comienza examinando el régimen de competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección civil, y a tal efecto, frente al planteamiento de la recurrente antes indicado, el Abogado del Estado, de acuerdo con la STC 58/2017 que transcribe en sus aspectos fundamentales, entiende que las competencias del Estado en materia de protección civil existen en todo momento, aun en el caso de que no exista una emergencia declarada de interés nacional, pues también en esas circunstancias han de realizarse actuaciones de previsión y prevención de riesgos y de planificación que son actuaciones de protección civil y de las que el Estado no puede desentenderse, dadas sus competencias en materia de seguridad pública.

Se analiza el alcance y naturaleza del PLEGEM atendiendo a lo dispuesto en la Ley 17/2015, señalando que la concepción que la demandante tiene del PLEGEM es profundamente errónea. En efecto, en la demanda parece concebirse el PLEGEM, no como un instrumento de planificación, sino como un instrumento de pura intervención, de tal forma que su existencia solo está justificada en los «supuestos» a los que se refiere el artículo 15.1 de la Ley, es decir, cuando la Administración General del Estado esté prestando su apoyo y asistencia a otras Administraciones Públicas o ejerciendo la dirección y coordinación de una emergencia de interés nacional, siendo que artículo 15.1 no se refiere a «supuesto» alguno, sino al ejercicio de las competencias que a la Administración General del Estado corresponden en materia de Protección Civil. Resulta evidente que, según el propio tenor literal del artículo 15.1 de la Ley 17/2015, el PLEGEM ha de contener la organización y los procedimientos que ha de seguir la Administración General del Estado para ejercer la dirección y coordinación del conjunto de las Administraciones Públicas cuando se declare una emergencia de interés nacional. Naturalmente, que existan tales previsiones no quiere decir que esa organización y esos procedimientos se encuentren permanentemente activados, ni mucho menos que la Administración General del Estado este continuamente asumiendo la dirección y coordinación de emergencias de protección civil no declaradas como de interés nacional; tan solo se trata de la

planificación de la organización y procedimientos que se seguirán para el ejercicio de esa competencia.

Por lo que se refiere a la fase de preemergencia, señala la representación de la Administración demandada, que la Ley 17/2015 no impone un sistema de fases, pero tampoco lo prohíbe; ni mucho menos prohíbe que el Plan establezca una fase de preemergencia en la que, previendo la posibilidad de que se solicite de la Administración General del Estado su asistencia y apoyo para la gestión de una emergencia de protección civil, se active la organización y los procedimientos precisos para atender a tales peticiones de la forma más rápida y eficaz posible. Naturalmente, en esa fase de preemergencia la Administración General del Estado no desarrollará función alguna de dirección y coordinación de emergencias de protección civil que no han sido declaradas de interés nacional, en contra de lo que forma totalmente gratuita se afirma de contrario, según resulta de la disposición 6.1.2. penúltimo párrafo.

Rechaza cada una de las alegaciones formuladas en la demanda sobre concretas disposiciones del PLEGEM en relación con la fase de preemergencia y concluye que: la activación de la fase de preemergencia no tiene otro objeto y eficacia que activar la organización de la Administración General del Estado y los procedimientos y métodos de actuación para que por la misma puedan desarrollarse de forma rápida y eficaz las funciones de apoyo y asistencia a las Administraciones Públicas competentes para la gestión y dirección de las emergencias de protección civil no declaradas de interés nacional.

En relación con la impugnación del apartado 6.1.5 se alega que en ningún caso se activará esta fase cuando se trate de emergencias de protección civil que no se hayan declarado de interés nacional, en contra de lo que de manera incompresible se afirma en la demanda.

Pero, además, el precepto indica que esta fase se prolongará «hasta que se restablezcan las condiciones mínimas para el retorno a la normalidad

de las personas afectadas por la emergencia o catástrofe y para el restablecimiento de los servicios esenciales en la zona o zonas afectadas»; de donde se desprende con toda claridad que las tareas de recuperación que se realizaran en esta fase (y, por lo tanto, en las que intervendrá la Administración General del Estado) son aquellas que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha vinculado con el concepto de seguridad pública, es decir, «aquellas acciones reparadoras que se refieren a la inmediata puesta en funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad».

Por lo que se refiere a la impugnación de los apartados 4.2 (segundo párrafo) 4.5.1 (tercer párrafo) y 4.6.2.2 (tercer párrafo) del PLEGEM, manteniendo que en tanto no se haya declarado una emergencia de interés nacional, el Estado carece de competencia para intervenir en la gestión de las emergencias de protección civil, salvo que las Comunidades Autónomas soliciten su apoyo y asistencia, hasta el punto que éstas son libres de articular medidas de coordinación y apoyo entre ellas al margen de la Administración General del Estado, el Abogado del Estado opone que estas emergencias, directamente vinculadas con el concepto de seguridad pública, no son ajenas a la Administración General del Estado, a la que no es posible negar las funciones de coordinación en esta materia precisas para asegurar la adecuada protección de las personas y de los bienes. Invoca al efecto las SSTC 133/1990 y 58/2017, de las que deduce, que las funciones de coordinación no solo corresponden al Estado cuando es preciso que por este se asuman las tareas de dirección y gestión de la situación de emergencia de que se trate: aunque estas tareas sigan siendo desarrolladas por la Administración de una Comunidad Autónoma, es al Estado al que corresponde coordinar los esfuerzos y recursos del conjunto de las Administraciones Públicas empleados en la emergencia de que se trate. Se refiere al establecimiento por el PLEGEM de los mecanismos de movilización de capacidades y en concreto al Mecanismo Nacional de Respuesta en Emergencias, que es esencialmente una aplicación informática, a través de la cual se encauzan de forma ordenada y sistemática las solicitudes de Capacidades del sistema Nacional de Protección Civil, provenientes de las Administraciones encargadas de la dirección y gestión de las emergencias de protección civil.

Finalmente, en cuanto a la impugnación de los apartados 8.9.1, 8.9.2 y 8.9.3 del PLEGEM, en la medida en que los mismos prevén la posibilidad de que por el Consejo Nacional de Protección Civil se aprueban guías técnicas para la protección del medio ambiente, de los bienes públicos y de bienes de interés cultural, histórico y artístico, señala la Administración demandada, que siendo estas guías técnicas textos destinados a recopilar determinados conocimientos técnicos, su elaboración en nada interfiere el ejercicio de las competencias que a las Comunidades Autónomas corresponden en la dirección y gestión de las emergencias que no hayan sido declaradas de interés nacional; que las concretas medidas de protección que hayan de ser aplicadas a los bienes a los que se refieren las guías técnicas, serán las recogidas en los correspondientes Planes, planes que han de ser aprobados por las Comunidades Autónomas cuando se refieran a riesgos de su competencia; que las competencias que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente, protección de su propio patrimonio o protección de bienes de interés cultural, histórico o artístico, en modo alguno pueden cercenar las que a la Administración General del Estado corresponden en materia de protección civil; y que, además, la Comunidad Autónoma Catalana no tiene en modo alguno competencias exclusivas en las materias a las que se refieren los impugnados apartados 8.9.1, 8.9.2 y 8.9.3 del PLEGEM, según resulta de las sentencias del Tribunal Constitucional 3006/2000, 64/2013 y 17/1991, concluyendo que la aprobación de las guías técnicas a las que venimos refiriéndonos por parte del Consejo Nacional de Protección Civil, no solo encuentra su fundamento en las competencias que en materia de protección civil corresponden a la Administración general del estado, sino que también son conformes con las competencias que al Estado corresponden en materia de medioambiente, régimen jurídico de las Administraciones Públicas y protección del patrimonio histórico.

**SEGUNDO.-** El planteamiento de este recurso por la Comunidad Autónoma demandante, responde a una concepción muy limitada de la planificación estatal en materia de protección civil, que le lleva mantener que sin una

declaración del interés nacional de una determinada emergencia, la gestión de la misma debe corresponder siempre y de forma completa a las Comunidades Autónomas, ello sin perjuicio del intercambio mutuo de información relevante, que siempre debe estar presente cuando se está ante competencias concurrentes, y que el artículo 15.1 de la Ley 17/2015 no contempla la posibilidad de activar el PLEGEM para actuaciones previas a las emergencias declaradas de interés general, incluidas en el PLEGEM bajo la denominación de «fase de preemergencia», con lo que está reduciendo el planeamiento a la gestión e intervención operativa de las concretas emergencias que se produzcan, sin tener en cuenta que la planificación va mucho más allá de resolución y atención de la emergencias que se producen y que comprende previsiones de medios y sistemas que permitan dar una respuesta eficaz cuando la emergencia se produce, de manera que el PLEGEM, junto con la Ley 17/2015, constituyen la cúspide normativa y organizativa del Sistema Nacional de Protección Civil, además de ser el instrumento operativo para la plena integración de Sistema Nacional de Protección Civil en el Sistema de Seguridad Nacional, según se recoge en el preámbulo del acuerdo impugnado, que describe fielmente la normativa a la que responde el Plan Estatal de Emergencias de Protección Civil que aquí se impugna, indicando que: «el artículo 15 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, prevé como uno de los planes estatales, el Plan Estatal General, que habrá de responder a dos objetivos esenciales: por un lado, establecer la organización y los procedimientos de actuación de la Administración General del Estado para prestar apoyo y asistencia a las demás Administraciones Públicas en las situaciones de emergencias de protección civil, y, por otro, a ejercer la dirección y la coordinación del conjunto de las Administraciones Públicas en las emergencias de interés nacional.

Por su parte, la Estrategia Nacional de Seguridad Nacional, aprobada por el Real Decreto 1008/2017, de 1 de diciembre, incluyó como una línea estratégica la elaboración del Plan Estatal General de Protección Civil, concebido como un elemento esencial para consolidar al Sistema Nacional de Protección Civil y materializar su integración en el Sistema de Seguridad Nacional.

La Estrategia Nacional de Protección Civil, aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional en abril de 2019, por su parte, establece como una primera línea de acción la adopción del Plan Estatal General.

La Ley 17/2015, la Norma Básica de Protección Civil, y el Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil (PLEGEM), constituyen la cúspide normativa y organizativa del Sistema Nacional de Protección Civil.

Por otra parte, el PLEGEM es el instrumento operativo para la plena integración del Sistema Nacional de Protección Civil en el Sistema de Seguridad Nacional.

Del mismo modo, un Plan como el PLEGEM, constituido como el máximo instrumento de planificación del Sistema Nacional de Protección Civil, debe responder a las eventuales necesidades de apoyar, desde su organización y capacidad de movilización de recursos, a otros Sistemas Nacionales, como recientemente ha demostrado la respuesta a la emergencia sanitaria, facilitando una respuesta organizada, sistematizada y bajo los criterios de actuación propios de la cultura común de respuesta a las emergencias.

Con la aprobación de este Plan no sólo se da cumplimiento a uno de los mandatos de la Ley 17/2015, sino que España se dota de un instrumento organizativo idóneo para enfrentar las emergencias de protección civil, especialmente las de carácter inespecífico y naturaleza multirriesgo, y las crisis de todo tipo, incluidas las de baja probabilidad de acaecimiento, pero de muy alto impacto, y a las que los planes ordinarios no dan una respuesta adecuada.

Como instrumento de planificación, el PLEGEM se limita a recoger el marco orgánico-funcional para la respuesta a las emergencias, los mecanismos de movilización de recursos y el esquema de coordinación de los diferentes intervinientes, con una vocación esencialmente operativa derivada de obligaciones previamente establecidas por el ordenamiento jurídico».

Estamos, por lo tanto, ante un instrumento de planificación con el alcance que se acaba de indicar, que abarca la organización y los procedimientos de actuación de la Administración General del Estado para prestar apoyo y asistencia a las demás Administraciones Públicas en las situaciones de emergencias de protección civil, con carácter general, y, por otro lado, el ejercicio de la dirección y la coordinación del conjunto de las Administraciones Públicas en las emergencias de interés nacional, de manera que, como tal planificación, se trata de prever de antemano la respuesta adecuada a las situaciones de emergencia que se puedan presentar.

En esta función de planificación, la Ley 17/2015 de 9 de Julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, destaca en su preámbulo la necesidad de poner énfasis en la prevención y en la coordinación y eficiencia entre las

Administraciones Públicas, señalando que: «Toda esta evolución de los riesgos, de los medios, de la legislación y los cambios que entrañan en el enfoque y en la organización de los servicios de protección civil aconsejan una actualización del marco jurídico regulador de la materia, que además de recoger algunas previsiones especialmente relevantes dispersas en normas ya vigentes y suplir determinadas carencias de la anterior regulación legal, haga mayor énfasis en la prevención para evitar o mitigar los impactos adversos de estas situaciones, así como en la integración, coordinación y eficiencia de las actuaciones de las Administraciones Públicas.»

Añade dicho preámbulo, que: «Este sistema de protección civil se entiende como un instrumento de la seguridad pública, integrado en la política de Seguridad Nacional. Sistema que facilitará el ejercicio cooperativo, coordinado y eficiente de las competencias distribuidas por la doctrina constitucional entre las Administraciones Públicas, a la luz de las nuevas circunstancias y demandas sociales, al interconectar de manera abierta y flexible la pluralidad de servicios y actuaciones destinados al objetivo común. En este sentido, la nueva norma atiende las recomendaciones de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, al incorporar medidas específicas de evaluación e inspección del Sistema Nacional de Protección Civil, de colaboración interadministrativa en el seno de la Red de Alerta Nacional de Protección Civil y de integración de datos de la Red Nacional de Información sobre Protección Civil. Posibilitará al mismo tiempo el mejor cumplimiento de los compromisos asumidos en el ámbito internacional y de la Unión Europea, todo ello con el fin último de afrontar de la manera más rápida y eficaz las situaciones de emergencia que puedan producirse, en beneficio de los afectados y en cumplimiento del principio de solidaridad interterritorial. Mediante las previsiones y deberes que la ley establece al respecto y en virtud de las funciones de coordinación política y administrativa que atribuye al Consejo Nacional de Protección Civil, entre otras, se viene a concretar en la práctica un modelo nacional mínimo que hará posible una dirección eficaz por el Gobierno de las emergencias de interés nacional y una coordinación general del sistema que integre todos los esfuerzos.»

En razón de este planteamiento, el art. 3 de la Ley se refiere al Sistema Nacional de Protección Civil, disponiendo que: «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.

2. Las actuaciones del Sistema se regirán por los principios de colaboración, cooperación, coordinación, solidaridad interterritorial, subsidiariedad, eficiencia, participación, inclusión y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.»

Se pone así de manifiesto la importancia de la previsión de los riesgos y la planificación de los medios y medidas necesarias para afrontar las situaciones de riesgo, mediante la intervención operativa inmediata cuando el riesgo se traduzca en la correspondiente emergencia, de manera que esa fase previa a la emergencia resulta determinante para una adecuada respuesta a la protección civil demandada en general y, en particular, por las situaciones de emergencia de interés nacional, a que se refiere el art. 28 de la Ley 17/2015 y la parte recurrente, de manera que la planificación no se circunscribe, como pretende la parte, a las situaciones de emergencia ya declaradas sino que, por el contrario, es en la previsión de la emergencia y planificación de los medios y medidas para afrontarla en una fase previa, o situación de preemergencia, en lo que, como señala el preámbulo de la Ley, ha de hacerse mayor énfasis para evitar o mitigar los impactos adversos de estas situaciones.

En el mismo sentido se expresa el Tribunal Constitucional en su sentencia 58/2017, citada por la parte y dictada, precisamente, en 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, por vulneración de los artículos. 132 y 150 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), en la que se recogen declaraciones como las siguientes: «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).»*

Y tras reiterar su doctrina sobre la distribución de competencias en la materia, a la que se refiere la parte en su demanda, señala el Tribunal Constitucional que: «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.»

Y ya en concreto, respecto del planteamiento de la allí recurrente en el sentido de que las 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 Tribunal Constitucional recuerda su doctrina sobre las facultades de coordinación del Estado en materia de protección civil señalando que: «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... 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.»

Y ya en relación la impugnación del art. 3 de la Ley 17/2015, el Tribunal señala que: «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..., 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 dissociadas 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...

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.»

Todo lo anteriormente expuesto viene a desvirtuar el planteamiento de la Administración demandante, que constituye el presupuesto para la impugnación de los concretos apartados del acuerdo impugnado, cuya nulidad pretende y que examinamos seguidamente.

**TERCERO.-** Se cuestiona la previsión en la disposición 6.1.2 de la fase de preemergencia, y seguidamente la disposición 1.4.1, apartados cuarto y

séptimo, en cuanto atribuyen a la Subsecretaría del Interior y a la Dirección General de Protección Civil y Emergencias la dirección del plan, por delegación, en su fase de preemergencia, sin contar para ello con ninguna cobertura legal, y la misma previsión se contiene en la disposición 5.1.1, párrafo tercero. Tales impugnaciones, en cuanto se fundan en la consideración de que el plan se excede de las competencias estatales al contemplar una fase de preemergencia y en la necesidad de una declaración de emergencia de interés nacional, para que se despliegue la figura de la coordinación y dirección estatal, se oponen frontalmente al alcance del planeamiento en la materia que se acaba de exponer, tanto en la regulación sustantiva como en la interpretación dada por el Tribunal Constitucional, que en ambos casos destacan la prevención en la previsión de riesgos y planificación de medios y medidas para dar la adecuada respuesta a las situaciones de emergencia que puedan producirse, como contenido fundamental de la planificación que ha de llevar a cabo el Estado en el ejercicio de sus competencias en la materia.

Por otra parte y como señala el art. 15.1 de la Ley 17/2015, corresponde al Plan Estatal General el desarrollo de la organización y los procedimientos de actuación de la Administración General del Estado para prestar apoyo y asistencia a las otras Administraciones Públicas, que se aprueba por el Gobierno a propuesta del Ministerio del Interior, y a ello responden las previsiones de las disposiciones impugnadas sobre los órganos del Ministerio del Interior que intervienen en cada caso.

Lo mismo sucede con la impugnación de la disposición 1.4.2, párrafo tercero, según la cual: «Los Comités de Dirección autonómicos estarán integrados por un representante de la Comunidad o Ciudad Autónoma, con rango de Consejero o la persona en quien delegue, y la persona titular de la Delegación del Gobierno», que según la demandante infringe la potestad organizativa de la Generalidad de Cataluña en esta materia y la potestad directiva de la autoridad de protección civil de esta Comunidad Autónoma, planteamiento que no tiene en cuenta que dicha disposición se refiere, como las anteriores, a los órganos competentes del PLEGEN, en este caso a nivel autonómico o provincial, que en nada interfiere en la organización que sobre la

materia se establezca en los planes autonómicos; se trata de determinar los órganos competentes en el PLEGEM, en los términos que autoriza la Ley 17/2015, cuya composición corresponde establecer al Estado como contenido propio de la planificación y, a tal efecto, la integración en los referidos Comités de Dirección autonómicos de un representante de la Comunidad responde a los objetivos y gestión de la planificación.

Se cuestiona la disposición 5.1.4 que prevé la existencia de un Gabinete de Coordinación Informativa, alegando la demandante que lejos de acotar su intervención a aquellas emergencias de protección civil de competencia del Estado, expande su campo de actuación como órgano de comunicación en «todas sus fases y situaciones operativas», y cita expresamente la fase de preemergencia, atribuyendo en esta fase a la Dirección General de Protección Civil y Emergencias las funciones de comunicación asignadas al Gabinete de Coordinación Informativa, previsión que se complementa con lo establecido en la disposición 5.1.4.1, en la que se atribuye al Gabinete de Coordinación Informativa «la emisión de avisos y recomendaciones de carácter general».

Tampoco esta impugnación puede acogerse en cuanto la parte la funda en la consideración de que un plan como el PLEGEM no se activa en la fase de preemergencia sin ninguna finalidad concreta, sino para actuar sobre el terreno, y una muestra ello es esta atribución de funciones de comunicación para un supuesto de protección civil en el que la Administración General del Estado no es competente, emitiendo al respecto avisos y recomendaciones de carácter general. Y es que con este planteamiento, la parte incide de nuevo en la concepción limitada del PLEGEM que se ha rechazado, limitando la competencia estatal a las emergencias de interés nacional declaradas oportunamente, cuando la proyección de dicha competencia en la planificación es mucho más amplia, como se ha señalado antes.

Y por otra parte, la propia disposición 5.1.4.1 distingue entre las funciones del Gabinete de Coordinación en las emergencias de interés nacional; en las fases de alerta y seguimiento permanente y de

preemergencia; y en a fase de apoyo a otros sistemas nacionales, de manera que no se trata de la emisión de avisos y recomendaciones de carácter general sino en relación con las distintas situaciones contempladas en la disposición.

Se impugna la disposición 6.1.5 del PLEGEM, referida a la fase de recuperación como fase posterior a una fase de emergencia de interés nacional o a una fase de apoyo, en cuanto prevé que será el Director del PLEGEM quien declarará la finalización de dicha fase de recuperación. Entiende la parte que esta disposición infringe las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de protección civil, así como lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 17/2015, que lejos de configurar la fase de recuperación como una atribución exclusiva del PLEGEM, distingue entre dos supuestos: por un lado, los supuestos en los que ha intervenido la Administración General del Estado en la emergencia de protección civil (emergencias de interés nacional y fase de apoyo), en cuyo caso es acertado que el PLEGEM quiera regular cómo quiere canalizar la Administración General del Estado las ayudas que va a conceder en esta fase; y por el otro, aquellos otros supuestos en que no ha intervenido la Administración General del Estado por tratarse de emergencias de protección civil de competencia autonómica, en cuyo caso la gestión de la fase de recuperación debe corresponder a la Comunidad Autónoma afectada.

Los mismos términos en que se plantea la impugnación conducen a su desestimación, pues basta la lectura de la disposición 6.1.5 para advertir que se está refiriendo a la fase de recuperación consecutiva a emergencias de interés nacional y, en su caso, fase de apoyo a otros sistemas nacionales, supuestos en los que la propia parte entiende acertado el PLEGEM.

Por otro lado, la misma disposición establece que la fase de recuperación se prolongará hasta que se restablezcan las condiciones mínimas para el retorno a la normalidad de las personas afectadas por la emergencia o catástrofe y el restablecimiento de los servicios esenciales en la zona afectada, manteniéndose, por lo tanto, dentro del ámbito de las acciones

reparadoras de protección civil vinculadas con la seguridad pública, en el que, como señala el Tribunal Constitucional en la citada sentencia 58/2017, es posible considerar «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.»

Se impugna la disposición 8.8, párrafo cuarto, del PLEGEM al entender la Administración demandante que nuevamente se inmiscuye en funciones de dirección o gestión de protección civil de competencia autonómica al prever que en todas las fases de activación del PLEGEM, por lo que hay que entender que se incluye también la fase de preemergencia, que no es de competencia del Estado. Planteamiento que ya ha sido desestimado con carácter general en el anterior fundamento de derecho y en particular en las impugnaciones fundadas en la misma concepción de las competencias estatales en relación con el planeamiento en cuestión.

Se cuestionan en la demanda las previsiones sobre movilización de capacidades, señalando que la disposición 4.6.2.2 del PLEGEM, relativa a la solicitud de ayuda bilateral o multilateral, exige en su párrafo tercero la activación de la fase de preemergencia para poder solicitar esta ayuda. Asimismo, las disposiciones 4.2 (segundo párrafo) y 4.5.1 (tercer párrafo) imponen que la movilización de capacidades fuera de la Comunidad Autónoma, a pesar de no ser emergencias declaradas de interés nacional, se realice a través del PLEGEM, en concreto, a través del Mecanismo Nacional de Respuesta, imponiendo un requisito no establecido en el artículo 132.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que no exige que se active ninguna fase de preemergencia para que la Generalidad de Cataluña pueda, en los casos relativos a emergencias y protección civil de alcance superior en Cataluña, promover mecanismos de colaboración con otras Comunidades Autónomas e incluso con el Estado.

De nuevo se parte por la demandante de una concepción incompleta de la planificación en esta materia y del alcance de las competencias estatales al

respecto, que la llevan a cuestionar el sistema operativo establecido para la movilización de capacidades sin tener en cuenta la justificación del mismo, por las razones que ya se han indicado en el anterior fundamento de derecho, que no es necesario reproducir, y que se reflejan en la declaración del Tribunal Constitucional en la citada sentencia 58/2017, señalando que: «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».

En este sentido, como resulta de la referida STC 58/2017, es perfectamente compatible con el respeto de las competencias autonómicas, la fijación de directrices y el establecimiento de mecanismos de colaboración, a fin de asegurar el eficaz funcionamiento de todos los recursos mencionados, y a ello se aplica la disposición 4.1 del acuerdo impugnado, estableciendo los principios generales, señalando que el Sistema Nacional de Protección Civil podrá disponer de todas las capacidades de las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus funciones en las situaciones de emergencia y catástrofes, y en tal sentido el PLEGEM establece los mecanismos de movilización de capacidades: «a) De todas las Administraciones Públicas, en las emergencias de interés nacional. b) De la Administración General del Estado para su actuación en las situaciones de emergencia y catástrofes gestionadas por las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla. c) De las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla para intervenir fuera de su ámbito territorial. d) De la Unión Europea y de terceros países en las emergencias y catástrofes que tengan lugar en territorio nacional.»

Y para su gestión se establece en el apartado 4.2: «Mecanismo Nacional de Respuesta en Emergencias. El Mecanismo Nacional de Respuesta en Emergencias, gestionado por la Dirección General de Protección Civil y Emergencias (DGPCE) a través del Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias (CENEM), es el instrumento

operativo para la movilización de capacidades del Sistema Nacional de Protección Civil. La solicitud de medios pertenecientes a otras Administraciones Públicas se realizará a través de este Mecanismo por la Dirección del Plan activado, de ámbito estatal o autonómico, y de acuerdo con la correspondiente Instrucción Técnica de Operación, que será establecida por la Dirección General de Protección Civil y Emergencias (DGPCE), previo informe del Consejo Nacional de Protección Civil.»

Respondiendo el establecimiento de este instrumento para la movilización de capacidades al ejercicio de las competencias estatales al efecto, lo que ni siquiera se cuestiona por la parte, que no impugna la disposición 4.2, primer párrafo, resultan justificadas las previsiones del párrafo segundo y el tercer párrafo de la disposición 4.5.1, en cuanto encauzan las solicitudes de movilización de capacidades a otras Administraciones o Comunidades Autónomas a través del Mecanismo Nacional de Respuesta establecido al efecto, manteniéndose en el marco de la planificación estatal y evitando la dispersión de sistemas de gestión con el consiguiente efecto negativo para la adecuada y coordinada movilización de todas las capacidades disponibles.

En el caso de la disposición 4.6.2.2., además de lo que acabamos de indicar, no tiene en cuenta la demandante, que se inserta en la solicitud de ayuda internacional y que la necesidad de que el PLEGEM esté activado al menos en su fase de preemergencia resulta congruente con la necesaria valoración de las capacidades que van a resultar precisas y la justificación de la solicitud de ayuda bilateral o multilateral a que se refiere esta disposición.

En consecuencia, tampoco estas impugnaciones pueden acogerse.

Finalmente y en relación con la elaboración de guías técnicas, se cuestionan las disposiciones 8.9.1 (párrafo tercero), 8.9.2 (párrafo segundo) y 8.9.3 (párrafo tercero) que prevén que el Consejo Nacional de Protección Civil podrá aprobar guías técnicas para la protección del medio ambiente, los bienes públicos y los bienes de interés cultural, histórico y artístico, alegando

que la elaboración de guías técnicas que prevean medidas de protección es una función puramente ejecutiva que debe corresponder a las Comunidades Autónomas que las tengan asumidas en sus Estatutos de Autonomía, como es el caso de Cataluña en relación con medioambiente, patrimonio de la generalidad y bienes de interés cultural, histórico y artístico.

Pues bien, como en el caso anterior y por disposición legal (art. 39 Ley 17/2015) el Consejo Nacional de Protección Civil es un órgano de cooperación en esta materia de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, de las Ciudades con Estatuto de Autonomía y de la Administración Local, representada por la Federación Española de Municipios y Provincias, como asociación de Entidades Locales de ámbito estatal con mayor implantación, que tiene por finalidad contribuir a una actuación eficaz, coherente y coordinada de las Administraciones competentes frente a las emergencias.

En esta situación, resulta justificado que en el desarrollo de sus funciones se atribuya al mismo la aprobación de las guías técnicas, como expresión e indicación de técnicas aplicables para la más eficaz respuesta a las emergencias que se produzcan, a efectos de la protección del medio ambiente, de los bienes públicos y los de interés cultural, histórico y artístico, en el marco de la planificación estatal de las medidas de protección a que se refiere el apartado 8.1 del acuerdo impugnado, sin que ello suponga interferir en la función ejecutiva que corresponda a la Comunidad Autónoma en cada caso, más aun si se tiene en cuenta que, como determinan las disposiciones 8.9.1, párrafo segundo, 8.9.2, párrafo primero y 8.9.3, párrafo segundo, que no se han impugnado por la actora, las medidas de protección serán las establecidas en los correspondientes planes territoriales de las Comunidades Autónomas o Ciudades de Ceuta y Melilla.

No es obstáculo para esta conclusión la alegación de la actora en relación con las competencias estatutarias sobre medio ambiente y la protección de los bienes en cuestión, pues la propia Administración reconoce y parte del presupuesto que en materia de protección civil, que es el objeto de la

planificación impugnada, existe un régimen de competencias compartidas, que se articula en los términos que hemos reflejado ampliamente en el anterior fundamento de derecho, y que se materializa en las previsiones del PLEGEM.

**CUARTO.-** Por todo ello, procede desestimar el presente recurso contencioso administrativo, con imposición de las costas a la parte demandante conforme determina el art. 139.1 de la Ley reguladora de esta jurisdicción, que la Sala establece, de conformidad con el apartado 4 de dicho precepto, en la cantidad máxima de 4.000 euros, mas IVA si se devengare, a favor de la parte demandada.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Desestimar el recurso contencioso administrativo n.º 54/2021, interpuesto por el Abogado de la Generalidad de Cataluña, en representación y defensa de la misma, contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2020, por el que se aprueba el Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil. Con determinación sobre costas en los términos establecidos en el último fundamento de derecho.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

