

STC 2/1993, de 14 de febrero

Conflicto positivo de competencias entre el Gobierno Vasco y el Gobierno del Estado, respecto a la titularidad para dictar determinadas medidas en relación con el transporte de mercancías peligrosas por carretera por vehículos de las Fuerzas Armadas, se impugna por el Gobierno Vasco los arts. 7 c) y 8 de la Orden de 27 de enero de 1986, núm. 7/86, del Ministerio de Defensa, por considerar que tales disposiciones invaden su competencia en materia de protección civil. En contra de este parecer, el TC examina tal normativa y considera que pertenece al ámbito estatal por ser relativas al transporte y al tráfico a la vez que a los medios de la Administración militar, asimismo no excluye la normativa la posible coordinación con autoridades competentes para el caso de afección de la seguridad civil (competencia autonómica).

TIPO: SENTENCIA

REFERENCIA-NUMERO:2/1993

FECHA-APROBACION:14-01-1993

PUBLICACION-BOE:12-02-1993 ["BOE" núm. 37]

RESOLUCION-AFECTADA:Orden 7/1986, del Ministerio de Defensa, de 27 de enero. Normativa aplicable al transporte de mercancías peligrosas por carretera (TPC) en vehículos de las Fuerzas Armadas.

SALA: Pleno: Excmos. Sres. Rodríguez-Piñero, López, García-Mon, de la Vega, Rodríguez, Gabaldón, de Mendizábal, González, Cruz y Viver.

NUMERO-REGISTRO:649/1986

PONENTE: don Luis López Guerra

RECURSO-TIPO: Conflicto positivo de competencias.

EXTRACTO:1. Como este Tribunal ha manifestado en repetidas ocasiones (así, SSTC 252/1988, 13/1989 ó 153/1989), para llegar a una calificación competencial correcta debe apreciarse el objeto, contenido y, en su caso, finalidad de las disposiciones traídas al conflicto [F.J. 4].

DISPOSICION-CITADA:

Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978

Artículo 149.1.21

Artículo 149.1.4

Ley 2/1985, de 21 de enero. Protección Civil

Exposición de motivos

Orden 7/1986, del Ministerio de Defensa, de 27 de enero. Normativa aplicable al transporte de mercancías peligrosas por carretera (TPC) en vehículos de las Fuerzas Armadas

Artículo 1

Artículo 10

Artículo 11
Artículo 12
Artículo 13
Artículo 14
Artículo 15
Artículo 2
Artículo 3
Artículo 4
Artículo 5
Artículo 6
Artículo 7
Artículo 7 c)
Artículo 8
Artículo 9

Real Decreto 1723/1984, de 20 de junio. Modifica el Reglamento Nacional para el Transporte de Mercancías Peligrosas por carretera
Disposición Adicional

MATERIAS:

Conflictos positivos de competencia
Títulos competenciales.
Protección civil
Competencias de las Comunidades Autónomas.
Concepto.
Transporte de mercancías por carretera
Mercancías peligrosas.

PREAMBULO:

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente, y don Luís López Guerra, don Fernando García-Mon y González Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Álvaro Rodríguez Bereijo, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizbal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencias núm. 649/86, planteado por el Gobierno Vasco, representado por don Javier Madariaga Zamalloa, frente a determinados artículos de la Orden 7/1986, de 27 de enero, del Ministerio de Defensa, por la que se aprueba la normativa aplicable al transporte de mercancías peligrosas por carretera en vehículos de las Fuerzas Armadas. Ha comparecido el Abogado del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don Luís López Guerra, quien expresa el parecer del Tribunal.

ANTECEDENTES:

I. Antecedentes

1. Con fecha de 15 de junio de 1986, don Javier Madariaga Zamalloa, en representación del Gobierno Vasco, planteó conflicto positivo de competencia frente a determinados artículos de la Orden 7/1986, de 27 de enero, del Ministerio de Defensa, por la que se aprueba la normativa aplicable al transporte de mercancías peligrosas por

carretera en vehículos de las Fuerzas Armadas. Manifiesta que, en su día, se formuló el oportuno requerimiento al Gobierno del Estado, que fue rechazado en Consejo de Ministros.

Expone el Abogado del Gobierno Vasco que el conflicto se plantea contra una Orden aprobada en desarrollo de las previsiones normativas contenidas en el Real Decreto 1.723/1984, sobre Reglamento Nacional de Transporte de Mercancías Peligrosas por Carretera, Orden cuya proyección sobre la materia de Protección Civil en cuanto a los artículos recurridos resulta incuestionable, ya que son, en efecto, encuadrables dentro de las situaciones incluidas en el art. 1 de la Ley de Protección Civil 2/1985. La remisión a las autoridades intervinientes se realiza en favor de las autoridades encargadas de la Protección Civil; y además, las previsiones de la Orden se reconducen al control de los accidentes que se produzcan en el transporte de mercancías peligrosas, aspecto este de la Protección Civil.

2. A continuación analiza el Abogado del Gobierno Vasco las líneas fundamentales del reparto de competencias en materia de Protección Civil, tal como resultan de las previsiones constitucionales y estatutarias, y a la luz de la STC 123/1984. La Orden que se impugna parte de la premisa de que las Comunidades Autónomas carecen de competencia sobre Protección Civil. Pero ello se contrapone a la delimitación de competencias entre Estado y País Vasco, según la jurisprudencia constitucional, como resulta de la STC 123/1984. La competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Protección Civil no deriva sólo del art. 17 de su Estatuto de Autonomía, en relación con el art. 149.1.29 C.E., sino también de otros títulos competenciales como son las potestades de autoorganización y las que se refieren a los diferentes campos de actuación previstos en el Estatuto.

Para determinar la extensión de esa competencia resulta de interés la STC 123/1984, que reconoce que “sin mengua de las competencias inalienables, y en este sentido exclusivas, del Estado, en la materia específica de la Protección Civil, se producen competencias concurrentes cuya distribución es necesario diseñar” y la competencia autonómica, según el Tribunal, en la misma Sentencia, “queda subordinada a las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que ésta pueda estar en juego”. Por tanto, el Estado tendrá competencia sobre una parcela de la Protección Civil (casos en que se planteen “superiores exigencias del interés nacional”) y la Comunidad Autónoma del País Vasco la tendrá sobre la parcela de la Protección Civil en que no se planteen esas “superiores exigencias” y la competencia del País Vasco se extenderá, a la vista de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en los niveles de legislación y ejecución: “debe reconocerse a las Comunidades Autónomas competencia en materia de Protección Civil, especialmente para la elaboración de los correspondientes planes de prevención de riesgos y calamidades y para la dirección de sus propios servicios en el caso de que las situaciones catastróficas o de emergencia se produzcan” (STC 123/1984, fundamento jurídico 3.); esto es, el País Vasco tendrá competencia para el estudio y la prevención de las situaciones de riesgo, catástrofe o calamidad pública, así como para la aplicación de las previsiones y la movilización de los bienes y servicios necesarios. Si, a tenor del art. 30 C.E., en determinados supuestos (imposición de deberes) se prevé una reserva de ley, esta ley podrá provenir del Estado o de las Comunidades Autónomas, en función de la distribución de competencias.

En lo que concierne a la propia Administración de la Comunidad Autónoma y a sus propios servicios, la Comunidad dispone de competencia a nivel de legislación y de ejecución. En cuanto a las demás Administraciones y sujetos privados, la Comunidad

Autónoma podrá proyectar su competencia sobre los mismos, al disponer de potestad legislativa. En relación con la Administración del Estado, deber llevarse a cabo la actuación de la Comunidad Autónoma de acuerdo con las previsiones del Estatuto de Autonomía referentes a la Junta de Seguridad (art. 17 EAPV); en cuanto a las FAS, su colaboración deber solicitarse de la autoridad militar que corresponda; y en cuanto a los demás servicios estatales, habrán de ser coordinados con la intervención de la Delegación del Gobierno (STC 123/1984, fundamento jurídico 8.).

Los supuestos en los que se planteen “superiores exigencias del interés nacional” constituyen el campo propio de la competencia estatal. Pero ello no supone la desaparición de la competencia autonómica, sino que ésta quedar subordinada a esas exigencias.

3. Entrando en el estudio de la Orden objeto de conflicto, señala el Abogado del Gobierno Vasco que el Gobierno del Estado en la contestación al requerimiento previo manifestó que dicha Orden hace referencia al ámbito material de la Defensa y las Fuerzas Armadas, que pertenece a la exclusiva competencia del Estado, por prescripción del art. 149.1.4 C.E. Pero entiende la representación del Gobierno Vasco que tal no es el caso, y que el contenido de la Orden impugnada ha de encuadrarse en la materia relativa a la protección civil, por cuanto la Orden supone la plasmación de los avances tecnológicos y experiencias relativas al transporte de mercancías peligrosas, que resultan ser de general aplicación a toda clase de vehículos que transporten dichas mercancías. Y la propia redacción de la Orden muestra que el alcance de la misma no comprende aquellos supuestos en los que se encuentren implicadas razones de seguridad o necesidades operativas, pues éstos quedan exceptuados de la regulación (arts. 12.1, 13.3, 15). Por último, la Orden recurrida no supone un desarrollo del Real Decreto 1.723/1984, de 20 de junio, sobre el Reglamento Nacional para el Transporte de Mercancías Peligrosas por Carretera, que tienen un carácter evidentemente civil. Como conclusión, cabe afirmar que todas las actuaciones y medidas que se adopten en los supuestos en que se produzca avería o accidente de un vehículo de las Fuerzas Armadas que transporte mercancías peligrosas no puede encuadrarse dentro del concepto de defensa, sino que, por el contrario, nos encontramos ante un típico supuesto de protección civil: sin que de la conexión de la materia con la de Defensa pueda deducirse que nos encontramos ante casos en que se den “superiores exigencias del interés nacional” a la luz de la jurisprudencia constitucional que delimita tales casos (STC 123/1984).

4. El art. 7, c), de la Orden prevé que, caso de inmovilización por accidente o avería de un vehículo de las Fuerzas Armadas que transporte mercancías peligrosas, la autoridad o agente que tuviera noticia de ello “lo comunicar inmediatamente al Gobernador civil de la provincia o Delegado del gobierno”. Con relación a este artículo, resulta objeto de impugnación el que la comunicación de los hechos acaecidos se ponga en conocimiento del Gobernador Civil de la provincia, y no de la autoridad competente de la Comunidad Autónoma.

El art. 8 establece que “el plan de actuación para los posibles casos de accidente en el transporte de mercancías peligrosas ser elaborado por la Dirección General de Protección Civil”. El Gobierno, en su contestación al requerimiento, manifestó que tal disposición se basaba en el art. 11 de la Ley 2/1985, de Protección Civil. Son, por tanto, alegables los argumentos en su día expuestos en el recurso de inconstitucionalidad formulado por el Gobierno Vasco contra dicha Ley. Corresponde la elaboración de planes de actuación para casos de accidentes o averías a la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo ya señalado.

Finalmente, manifiesta el Abogado del Gobierno Vasco que, a la vista de los términos de la contestación al requerimiento en su día ejecutado al gobierno del Estado, no se impugnan los arts. 8 d), 9 y 12 de la Orden.

Por todo ello suplica se declare que los arts. 7, c), y 8 de la Orden 7/1986, de 27 de enero, no respetan el orden de competencias establecido en la Constitución y el Estatuto de Autonomía del País Vasco, y congruentemente se declare la titularidad de esta Comunidad Autónoma sobre la competencia controvertida. Por otro lado, suplica la acumulación del presente procedimiento a los procesos contra la Ley 2/1985, de 21 de enero, y Real Decreto 1.378/1985, de 1 de agosto.

5. Por providencia de 25 de junio de 1986, la Sección Segunda del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el conflicto planteado, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación para que en el plazo de veinte días aportaran cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes, y dirigir al Presidente de la Audiencia Nacional el oficio previsto en el art. 61 LOTC. Igualmente, acordó oír al Abogado del Estado, en representación del Gobierno, para que en el plazo de cinco días expresara lo que estimase procedente acerca de la acumulación solicitada; y, finalmente, acordó publicar la incoación del conflicto en el "Boletín Oficial del Estado" y el "Boletín Oficial del País Vasco" para general conocimiento. Por escrito presentado el 7 de julio de 1986, el Abogado del Estado manifestó su oposición a la acumulación solicitada, por no existir conexión suficiente entre los procedimientos de que se trataba. Por Auto de 9 de octubre de 1986, el Pleno acordó denegar la acumulación solicitada.

6. En su escrito de alegaciones sobre el fondo del conflicto, manifiesta el Abogado del Estado que el escrito de demanda sigue las argumentaciones efectuadas en el recurso de inconstitucionalidad 355/85, así como en el conflicto de competencia 1.129/85: Sin que sea necesario reproducir las argumentaciones de la Abogacía del Estado al respecto, corriendo el riesgo de abultar de manera artificiosa la entidad específica del proceso de que se trata.

Como observó la contestación al requerimiento dirigida al Gobierno de la Nación, la Orden que ahora se impugna se ha dictado en aplicación de lo dispuesto en el art. 2.4 y Disposición adicional del Real Decreto 1.723/1984, de 20 de junio, sobre Reglamento Nacional de Transporte de Mercancías Peligrosas. El art. 2.4 de dicho Decreto excluye de ámbito de aplicación de la norma los vehículos pertenecientes a las Fuerzas Armadas y de Seguridad del Estado: La Disposición adicional se remite al respecto a la normativa propia de esta clase de vehículos. La norma objeto de conflicto aparece, pues, como simple apéndice o desarrollo de una normativa previa, típicamente encuadrable en el tráfico y circulación de vehículos de motor a que se refiere el art. 149.1.21 como competencia exclusiva del Estado. Esta competencia se articula por un lado como un conjunto de medidas preventivas (normas de circulación y conducción, permisos, sanciones) y por otro, como una serie de medidas de actuación para el caso de accidente o avería, clásicamente contenidos en el Código de Circulación y textos legales sobre el mismo objeto.

Todo ello nada tiene que ver en principio con la noción de protección civil, que hace referencia a situaciones excepcionales de emergencia, que impone la movilización masiva de amplios recursos humanos y materiales, y que no deben quedar confundidos con las medidas de protección de personas y bienes en situaciones de normalidad social. Ciertamente es posible que en el transporte de mercancías peligrosas, los riesgos

pueden ser de tal entidad que supongan el despliegue de medidas de protección civil. Pero esto no es un efecto natural a la parcela o sector de los transportes, sino que puede surgir de cualquier actividad o campo.

Cuando el transporte de mercancías peligrosas tiene carácter militar, el título competencial del Estado se residencia en el ámbito del art. 149.1.4 C.E. Tradicionalmente, los transportes militares han sido objeto de una regulación propia y extensa, en la que predomina el aspecto de los medios y fines de la organización militar, al ser un elemento capitalísimo de la logística, lo que impone exigencias de autoorganización y de dirección propia, como medida de la propia política de defensa. Y toda la acción encaminada a la preparación, organización y actualización del potencial militar es materia propia de la política militar y componente esencial de la política de defensa.

De la propia Orden se induce que los intereses de la defensa están implícitos en todos los casos en ella contemplados, entendiéndose de manera general que las razones de seguridad y de interés militar coinciden con las prescripciones comunes de la norma: sin perjuicio de que en casos concretos las propias razones de interés militar y seguridad autoricen a activar por vía de excepción a los propios mandatos de la Orden.

7. En cuanto a la impugnación del art. 7, c), continúa el Abogado del Estado, se contrae a que la comunicación prevista se haga al Gobierno Civil de la provincia en lugar de a la autoridad autonómica correspondiente: en esto, la disposición impugnada reproduce lo establecido en el Real Decreto 1.723/1984, no impugnado. Pues bien, el precepto establece una simple medida de comunicación, con la prescripción de una información mínima sobre las circunstancias de la carga y sobre la necesidad de efectuar traslado o trasvase de la mercancía: ni siquiera se contrae al supuesto de accidente o daño, sino genéricamente al caso de inmovilización por simple avería. Se encuentra así la comunicación del hecho en el marco común de los preceptos del Código de la Circulación, materia propia del tráfico rodado, y, por tanto, competencia estatal. Hay, pues, concurrencia de títulos competenciales del Estado, que cubren cualquier hipótesis de detención de vehículos militares.

En cuanto al art. 8, la representación del Gobierno se remite a sus alegaciones en el recurso 355/85, como hace la del Gobierno Vasco, en relación con la elaboración de planes de actuación en caso de accidente. Pero ha de subrayarse que es difícil precisar apriorísticamente y con base en la redacción del precepto si los casos de accidentes allí previstos entrar n o no en el marco de la protección civil. Pero existiendo títulos competenciales propios del Estado, la circunstancia de que una norma estatal encomiende a un plan de actuación los casos de funcionamiento anormal de un servicio público no es algo que pueda inducir a extrañeza. Incluso si se produjeran por la índole de las mercancías transportadas algún hecho con características catastróficas, no cabe duda de que nos hallaríamos ante una competencia propia del Estado.

Por todo ello, suplica al Tribunal declare la plena conformidad de la Orden impugnada al orden constitucional y estatutario de competencias.

8. El día 9 de abril de 1991, el Pleno, de conformidad con lo dispuesto en el art. 84 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, acordó conceder a las partes un plazo de veinte días para que alegasen sobre los efectos que pudiera tener sobre el mantenimiento y resolución del conflicto planteado, la doctrina constitucional contenida en la STC 133/1990. Dentro de dicho plazo, el Abogado del Estado manifiesta que se ha producido la desaparición sobrevenida de la controversia competencial en el conflicto de competencia al haber existido un pronunciamiento del Tribunal sobre la titularidad cuyo reconocimiento pretende el Gobierno Vasco. Por su parte, el Abogado del Gobierno

Vasco expone que en planteamiento del conflicto se produce una confluencia de títulos y materias diversas, como son Transportes Terrestres, Defensa y Fuerzas Armadas, al margen de Protección Civil, por lo que no puede ofrecer una cumplida respuesta la STC 133/1990, referida en exclusiva a Protección Civil. Por lo que suplica se mantenga el presente conflicto, y se proceda a la resolución de las cuestiones en él suscitadas, dictando Sentencia en conformidad con lo pedido por el Gobierno Vasco.

9. Por providencia de fecha 12 de enero de 1993, se señaló el día 14 siguiente para deliberación y votación de la presente Sentencia.

FUNDAMENTOS:

II. Fundamentos jurídicos

1. Se plantea, en el presente conflicto una controversia entre el Gobierno Vasco y el Gobierno del Estado, respecto a la titularidad para dictar determinadas medidas en relación con el transporte de mercancías peligrosas por carretera por vehículos de las Fuerzas Armadas. El Gobierno Vasco impugna los arts. 7 c) y 8 de la Orden de 27 de enero de 1986, núm. 7/86, del Ministerio de Defensa, por considerar que tales disposiciones invaden su competencia en materia de protección civil. Por su parte, el Abogado del Estado aduce que esas disposiciones, al versar sobre transportes militares, se ven amparadas por la competencia estatal en materia de circulación y tráfico de vehículos (art. 149.1.21 C.E.) y en materia de Defensa y Fuerzas Armadas (art. 149.1.4 C.E.).

2. La representación del Gobierno Vasco aduce, como argumentos preliminares, un amplio conjunto de razones para justificar la existencia de competencias de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de protección civil, frente a la posición de que, en su opinión, parte la Orden impugnada; esto es, la de que las Comunidades Autónomas carecen por completo de competencias en materia de protección civil.

Ahora bien, en el conflicto que ahora se ha de resolver, no es necesario que el Tribunal entre a examinar los argumentos de la representación del Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, relativos a la cuestión de si las Comunidades Autónomas (y en particular, la Comunidad Autónoma del País Vasco) tienen competencias en materia de protección civil. Pues sobre este particular ya tuvo oportunidad de pronunciarse este Tribunal en sus SSTC 123/1984 y 133/1990, en las que vino expresamente a admitir que las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus Estatutos, podrán efectivamente ostentar competencias en la materia, y a delimitar su ámbito en líneas generales. Dando pues por sentada la existencia de tal competencia, lo que ahora se plantea es una cuestión más concreta: esto es, si los arts. 7 c) y 8 de la Orden 7/1986, de 8 de febrero, pertenecen al ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma sobre protección civil.

3. La discrepancia al respecto entre las representaciones del Gobierno Vasco y del Gobierno de la Nación deriva de su contrapuesta definición de la materia sobre la que versa la normativa que se impugna. Para el Abogado del Gobierno Vasco las disposiciones objeto de conflicto se refieren evidentemente a cuestiones relacionadas con la protección civil, como se deduce, tanto de los posibles riesgos que se quiere prevenir como de la remisión que se hace en el art. 8 de la Orden que se impugna a la Dirección General de Protección Civil como órgano encargado de elaborar el pertinente plan de actuación. Por el contrario, para el Abogado del Estado, la Orden de que se trata versa fundamentalmente sobre tráfico y seguridad vial, así como sobre materias relativas

al funcionamiento de la Defensa, incidiendo sólo en forma eventual e indirecta sobre materias relativas a protección civil.

4. A efectos de decidir sobre la naturaleza de la materia a que se refiere la Orden impugnada, ha de recordarse que, como este Tribunal ha manifestado en repetidas ocasiones (así, SSTC 252/1988, 13/1989 ó 153/1989, por citar sólo algunas), para llegar a una calificación competencial correcta debe apreciarse el objeto, contenido y, en su caso, finalidad de las disposiciones traídas al conflicto. En el presente caso, la Orden controvertida es desarrollo de la Disposición adicional del Real Decreto 1.723/1984, de 20 de junio, sobre Reglamento Nacional de Transporte de Mercancías Peligrosas. La peculiaridad de la norma que se impugna reside en que se refiere a un tipo específico de vehículos, los pertenecientes a las Fuerzas Armadas, que se someten en este aspecto (como los de las Fuerzas de Seguridad del Estado) a una normativa propia. La Orden en cuestión viene a regular las condiciones que deben reunir los conductores de determinados tipos de vehículos de las Fuerzas Armadas (arts. 1 a 3), las normas de circulación a seguir por tales vehículos (arts. 4 a 6), las normas para caso de accidente (arts. 7 a 11) y los permisos necesarios y los controles preceptivos que deben adoptarse por los vehículos de que se trata (arts. 12 a 15). Nos encontramos, pues, ante una norma que, en principio, se inscribe, en sus diversos aspectos, dentro de la regulación de la seguridad del tráfico y circulación de vehículos de motor, materia ésta que el art. 149.1.21 C.E. reserva a la competencia exclusiva del Estado.

La Comunidad Autónoma que plantea el conflicto sostiene que el transporte de mercancías peligrosas debe incluirse en el ámbito de la protección civil. Ahora bien, esa afirmación no resulta aceptable como fundamento de la competencia autonómica en el presente caso. Como se recoge en la exposición de motivos de la Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil, ésta debe entenderse como "protección física de las personas y de los bienes en situación de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria en la que la seguridad y la vida de las personas puedan peligrar y sucumbir masivamente". Y, de la consideración de los artículos que se cuestionan no cabe concluir que se refieran a situaciones de ese tipo, como supuesto normal de su aplicación: pues la regulación que en ellos se contiene versa sobre eventualidades que no se asocian normalmente con la creación de riesgos catastróficos extraordinarios.

5. Así, el art 7 c) de la Orden 7/1986, primero de los impugnados, se refiere a casos de inmovilización por accidente o averías de vehículos de las Fuerzas Armadas que transporten mercancías peligrosas, y establece las medidas que se han de adoptar, en tales casos, independientemente de que esa inmovilización afecte o no a las mercancías transportadas y plantee o no situaciones de riesgo. Se trata de una previsión que persigue la adopción de las medidas oportunas, que pueden incluir el trasvase o traslado de la mercancía en cuestión, para lo cual se dispone la comunicación del accidente o avería a las autoridades estatales correspondientes. Habida cuenta de la naturaleza y la titularidad estatal de los vehículos de que se trata, afectos a la Administración Militar, del carácter de la medida (una simple comunicación), y de la finalidad que se persigue - seguridad del tráfico y circulación-, nada cabe objetar a esa disposición desde el punto de vista competencial, ni cabe estimar que verse sobre materias de protección civil pertenecientes a la competencia de la Comunidad Autónoma.

El mismo razonamiento es aplicable al art. 8. Tampoco en este caso se deduce de su contenido que la disposición verse sobre supuestos de riesgos catastróficos o extraordinarios. La previsión de la elaboración de un plan de actuación para casos de accidentes o averías de vehículos de las Fuerzas Armadas que transporten mercancías peligrosas es también independiente de que la avería o accidente comporte o no riesgos

de esa naturaleza. Como en el caso de los mandatos del art. 7 c), la atribución a una instancia estatal aparece justificada por el objetivo que persigue la norma, relativo a la seguridad del tráfico y circulación, por la titularidad de los vehículos de que se trata, y por el hecho de que han de ser autoridades estatales las que, de acuerdo con el mismo artículo, se hagan cargo en su caso de los vehículos y mercancías propiedad de las Fuerzas Armadas. Sin que la atribución a un determinado órgano estatal (la Dirección General de Protección Civil) de la elaboración del correspondiente plan deba llevar, en este aspecto, a una conclusión contraria.

6. Ciertamente, no cabe excluir la posibilidad de que, en algún caso, un accidente o avería del tipo de que se trata dé lugar excepcionalmente a riesgos masivos o de índole catastrófica. Pero ello no aparece como el supuesto genérico de aplicación de la norma ni, por lo tanto, resultaría justificado reservar a la competencia autonómica la elaboración del plan de actuación de que se trata. Por otra parte, las normas impugnadas no impiden el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de protección civil, complementando la acción estatal.

El art. 9 de la Orden impugnada viene en efecto a prever la existencia de situaciones de peligro que hagan necesario el concurso de medios u organismos civiles, y dispone al efecto que “el Gobierno Militar lo pondrá en conocimiento de la autoridad civil correspondiente, interesando la ayuda precisa”. Ser en tales supuestos cuando - caso de efectivo riesgo masivo o catastrófico- podrán entrar en juego las eventuales competencias autonómicas sobre protección civil, de acuerdo con el reparto de atribuciones en esta materia, que, por tanto, no se ve afectada por las disposiciones que se impugnan. Y ello sin perjuicio de la necesidad de coordinación y acción conjunta de los diversos servicios y Administraciones implicados, como ya pusimos de relieve en nuestra STC 133/1990, fundamento jurídico 9.

FALLO:

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

Ha decidido

Declarar que pertenece al Estado la titularidad de la competencia controvertida.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a catorce de enero de mil novecientos noventa y tres.