

Llei 28/2022, del 14 de juliol, qualificada de protecció civil

Índex

[Mostra/Amaga]

- Exposició de motius
- Títol primer. Disposicions generals
 - Article 1. *Objecte i àmbit d'aplicació de la Llei*
 - Article 2. *Definicions*
 - Article 3. *Finalitats*
 - Article 4. *Principis*

Atès que el Consell General en la seva sessió del dia 14 de juliol del 2022 ha aprovat la següent:

Llei 28/2022, del 14 de juliol, qualificada de protecció civil

Índex

Títol primer. Disposicions generals
Article 1. Objecte i àmbit d'aplicació de la Llei
Article 2. Definicions
Article 3. Finalitats
Article 4. Principis
Article 5. Mesures de garantia de la seguretat de la població
Article 6. Emblema
Títol segon. Drets i deures. Cos de voluntaris de protecció civil. Mitjans de comunicació
Capítol primer. Drets i deures
Article 7. Drets
Article 8. Deures generals
Article 9. Deures específics
Capítol segon. Cos de voluntaris de protecció civil
Article 10. Cos de voluntaris de protecció civil
Article 11. Grup d'Intervenció i Suport de l'Administració Pública
Article 12. Actuació
Article 13. Foment
Article 14. Formació
Article 15. Assegurança
Capítol tercer. Mitjans de comunicació
Article 16. Mitjans de comunicació
Títol tercer. Centres docents. Campanyes de sensibilització
Capítol primer. Centres docents
Article 17. Formació en centres docents
Article 18. Capacitació i mitjans
Capítol segon. Campanyes de sensibilització
Article 19. Programes d'informació
Article 20. Difusió de la informació
Títol quart. Emergències ordinàries
Capítol primer. Definició i disposicions generals
Article 21. Definició
Article 22. Disposicions generals
Capítol segon. Deures de col·laboració
Article 23. Deures de col·laboració
Títol cinquè. Emergències no ordinàries. Actuacions en matèria de protecció civil
Capítol primer. Definició i actuacions bàsiques
Article 24. Definició
Article 25. Actuacions bàsiques
Capítol segon. Previsió i prevenció
Article 26. Previsió
Article 27. Prevenció
Capítol tercer. Planificació
Secció primera. Disposicions generals
Article 28. Plans de protecció civil
Article 29. Contingut comú dels plans territorials, especials i específics
Secció segona. Plans territorials

Article 30. Plans territorials
Article 31. Pla territorial nacional de protecció civil
Article 32. Plans territorials comunals de protecció civil
Secció tercera. Plans especials i plans específics
Article 33. Plans especials
Article 34. Plans específics
Secció quarta. Plans de continuïtat de serveis públics i d'altres serveis crítics o essencials per a la comunitat
Article 35. Definició i contingut
Article 36. Entitats, organismes i empreses obligats
Secció cinquena. Plans d'autoprotecció
Article 37. Definició i contingut
Article 38. Elaboració, implantació, modificació i revisió
Secció sisena. Plans o programes per a activitats o esdeveniments determinats
Article 39. Plans o programes per a activitats o esdeveniments determinats
Capítol quart. Intervenció
Secció primera. Plans territorials, especials i específics
Article 40. Activació
Article 41. Nivells d'actuació
Article 42. Concepte i atribucions del comandament únic
Article 43. Funcions del comandament únic
Article 44. Mesures d'emergència
Article 45. Mobilització de recursos
Article 46. Serveis
Article 47. Desactivació
Article 48. Emergència catastròfica
Secció segona. Plans d'autoprotecció
Article 49. Activació, desenvolupament i desactivació
Secció tercera. Plans o programes per a activitats o esdeveniments determinats
Article 50. Activació, desenvolupament i desactivació
Capítol cinquè. Recuperació i retorn a la normalitat
Article 51. Accions de recuperació i retorn a la normalitat
Capítol sisè. Informació
Article 52. Informació
Article 53. Recerca
Capítol setè. Formació
Article 54. Personal dels serveis públics i d'autoprotecció i persones voluntàries
Article 55. Sometent
Títol sisè. Organització competencial
Capítol primer. Govern
Article 56. Govern
Article 57. Ministeris
Article 58. Ministeri i ministre competents en matèria d'interior
Article 59. Departament competent en matèria de protecció civil i gestió d'emergències
Article 60. Director del departament competent en matèria de protecció civil i gestió d'emergències
Capítol segon. Comuns
Article 61. Comuns
Article 62. Cònsols
Article 63. Sometent, capità i deseners
Capítol tercer. Comissió Nacional de Protecció Civil
Article 64. Naturalesa i funcions
Article 65. Composició
Article 66. Funcionament
Capítol quart. Inspecció
Article 67. Inspecció
Títol setè. Relacions interadministratives
Article 68. Deure de col·laboració
Article 69. Intercanvi d'informació
Article 70. Assistència i auxili
Article 71. Substitució
Títol vuitè. Atenció i gestió de les emergències
Capítol primer. Sistema públic d'atenció d'emergències
Article 72. Sistema públic d'atenció d'emergències
Article 73. Col·laboració en la gestió d'emergències
Capítol segon. Servei d'atenció de trucades d'emergència
Article 74. Servei d'atenció de trucades d'emergència
Capítol tercer. Centre Nacional d'Emergències

Article 75. Centre Nacional d'Emergències
Article 76. Funcions
Article 77. Protocols operatius nacionals
Article 78. Direcció tècnica i operativa
Capítol quart. Centres comunals d'emergències
Article 79. Centres comunals d'emergències
Article 80. Protocols operatius comunals
Títol novè. Distincions i honors
Article 81. Distincions i honors
Títol desè. Finançament
Article 82. Finançament
Article 83. Repercussió de costos i despeses
Títol onzè. Règim de responsabilitat
Article 84. Disposició general
Article 85. Òrgans competents
Article 86. Infraccions molt greus
Article 87. Infraccions greus
Article 88. Infraccions lleus
Article 89. Responsabilitat en relació amb el servei d'atenció de trucades d'emergència
Article 90. Prescripció de les infraccions
Article 91. Sancions
Article 92. Graduació de les sancions
Article 93. Prescripció de les sancions
Disposició derogatòria
Disposició final primera. Registre de plans de protecció civil
Disposició final segona. Pla territorial nacional de protecció civil i Mapa de Riscos
Disposició final tercera. Plans territorials comunals de protecció civil
Disposició final quarta. Plans especials
Disposició final cinquena. Plans de continuïtat de serveis públics i d'altres serveis crítics o essencials per a la comunitat
Disposició final sisena. Plans d'autoprotecció
Disposició final setena. Comissió Nacional de Protecció Civil
Disposició final vuitena. Grup d'Intervenció i Suport de Protecció Civil
Disposició final novena. Servei d'atenció de trucades d'emergència
Disposició final desena. Centre Nacional d'Emergències
Disposició final onzena. Desenvolupament normatiu
Disposició final dotzena. Entrada en vigor

Exposició de motius

I. Els serveis establerts en l'àmbit local per a la prevenció i l'extinció d'incendis, el dret internacional humanitari modern i la defensa passiva sorgida entre les dues guerres mundials per a la protecció enfront de les noves armes aèries constitueixen els antecedents de la legislació sobre protecció civil i gestió d'emergències. La confluència de tot plegat dona lloc a un sistema d'atenció de riscos que evoluciona de les mesures de simple reacció davant els sinistres a les mesures de prevenció i planificació de les intervencions en les situacions de risc greu, catàstrofe o calamitat pública, cosa que acaba configurant un servei públic autèntic.

Abans del segle XIX es poden trobar algunes disposicions normatives que pretenen donar resposta als accidents i les catàstrofes, així com establir mesures de protecció de les víctimes. Però, en qualsevol cas, es tracta de previsions aïllades i limitades que no configuren una acció pública organitzada ni institucions especialitzades com les que avui coneixem. En la societat preindustrial, els riscos catastròfics eren més escassos i s'hi feia front des d'una perspectiva fatalista, en considerar que les catàstrofes que provenien de les guerres o de les forces de la naturalesa eren inevitables, i, per tant, s'improvisava i s'adoptaven mesures només paliatives i de reacció, una vegada produïts els danys.

En aquest sentit és ben gràfica la màxima 40 del Manual Digest, escrit el 1748 per Antoni Fiter i Rossell, quan diu literalment que *en temps calamitosos de guerres i tribulacions, sufrirlas ab resignació y abaixar lo cap, a fi de poderlo tornar a alsar despues de finidas. I continua la màxima esmentada amb el comentari següent: Es la guerra com una gran crescuda ó avinguda de riu, molt furiosa; que es lo que passa en esta? Se encontraran en la vora ó marges del riu alguns abres y alguns junchs; los abres vanitosos de sa fortaleza, rael, poder y pompositat no volen doblarse al agua, antes bé impedeixen lo curs de la agua y avinguda, lo que succeeix és que la agua los arrenca de soca rael i sels en arrossega, de manera que de ells non queda raça ni señal, ó sols ne quedan los trossos y debrisos. Al contrari los junchs, com si coneixien la gran fúria de la avinguda se doblan y rendeixen y abaixan lo cap; passa la agua sens violència especial, no trobant en ells resistència y per assó no fa cabal y passada que ha la fúria de la avinguda tornan a alsarse com de antes, y quedan be. Valga aquest símil ó exemple en coment de la predita màxima.*

D'aquesta visió de fatalitat, se'n va separar ben aviat, a Andorra i arreu, el risc d'incendis, que va ser un dels primers riscos que es van començar a considerar com a previsibles, i al qual consegüentment la normativa i el costum van prestar atenció. Ja ben avançat el segle XIX, es prioritzava l'autoprotecció i l'auxili voluntari i solidari dels veïns, complementats en algunes ocasions per les mesures de les autoritats locals. Posteriorment, es van adoptar mesures més directes contra els incendis urbans, a través de l'assegurament privat, de

forma que les societats mútues contra incendis van crear serveis d'extinció propis i rudimentaris.

Així ho recull Jean-Auguste Brutails, qui va ser jutge del Tribunal Superior del copríncep francès, en la primera edició de l'obra *La Coutume d'Andorre*, escrita a París l'any 1904. Brutails indica que, tal com succeeix en totes les poblacions amb una naturalesa ingrata, la solidaritat es troba ben assentada entre els andorrans i ha donat lloc al naixement de societats d'assegurament mutu contra incendis i també de socors mutus. Aquestes societats estan generalment obertes als habitants d'un poble i, en cas de sinistre, cadascú paga per indemnitzar el propietari a prorrata de la quantitat per la qual està assegurat.

En el mateix sentit, el secretari del Consell General Bonaventura Riberaigua Argelich, en la seva obra *Les Valls d'Andorra*, escrita l'any 1946, relaciona, entre les competències atribuïdes al Consell de Comú sobre la base del contingut del Manual Digest, el Politar Andorrà, el costum i els decrets i la normativa restant llavors vigent, les competències de tenir cura de la beneficència i la sanitat, així com la prevenció d'infeccions i epidèmies a través de la Junta de Sanitat, presidida pel cònsol major.

II. El dret internacional humanitari modern neix durant el segle XIX per protegir les persones de les conseqüències de la guerra i per alleujar el sofriment de les víctimes. Concretament neix l'any 1863 amb la creació del Comitè Internacional de Socors als Militars Ferits, esdevingut posteriorment el Comitè Internacional de la Creu Roja, amb la signatura l'any següent del Conveni de Ginebra per part de dotze països - conveni relatiu a la neutralització dels soldats ferits i del personal encarregat de socórrer-los. Així, a partir d'aquí es van anar creant societats nacionals a Europa, servides per voluntaris, sota l'emblema de la Creu Roja.

La mateixa preocupació per la gran quantitat de víctimes i pels danys greus que provoquen les guerres i la utilització de les armes modernes, sobretot en el camp de l'aviació, s'estén a partir del segle XX a la normativa interna dels països, que pretén protegir la població civil i els béns. Neix així el concepte de *defensa passiva o defensa civil*, amb la finalitat de preparar aquesta població en les tècniques necessàries de protecció antiaèria i garantir-ne la seguretat durant els bombardeigs, així com crear un sistema d'alerta per prevenir amb antelació suficient els atacs enemics i protegir els edificis i els béns tot pal·liant els efectes dels atacs.

De fet, el terme *protecció civil* neix el 12 d'agost de 1949, en virtut dels Convenis de Ginebra relatius a la protecció de les víctimes dels conflictes armats internacionals, on es defineix com el compliment d'algunes o de totes les tasques humanitàries que s'hi mencionen, destinades a protegir la població contra els perills de les hostilitats i les catàstrofes, a ajudar-la a recuperar-se dels seus efectes immediats i a facilitar les condicions necessàries per a la supervivència. També es fa esment del postulat bàsic de la protecció civil com la salvaguarda de la vida de les persones, dels seus béns i de l'entorn. L'article 66 del Protocol addicional I dels convenis esmentats, del 8 de juny del 1977, adopta com a emblema o signe distintiu internacional de la protecció civil un triangle equilàter blau sobre fons de color taronja, que ha de ser utilitzat únicament pels organismes de protecció civil, el seu personal, els seus edificis i material, i per a la protecció dels refugis civils.

A partir d'aquesta primera definició, la doble arrel del concepte de la protecció civil ('protecció de la població civil en temps de guerra i 'gestió de les catàstrofes') s'ha anat manifestant al llarg dels anys en diferents iniciatives internacionals. La Declaració de Rio sobre el medi ambient i el desenvolupament del 1992 estableix en el principi 18 que els estats han de notificar immediatament als altres estats els desastres naturals o les altres situacions d'emergència que puguin produir efectes nocius immediats en el medi ambient d'aquests estats, i que la comunitat internacional ha de fer tot el possible per ajudar els estats que en resultin afectats.

La creació de l'Organització Internacional de Defensa Civil (ICDO), constituïda formalment a Mònaco el 17 d'octubre del 1966 com una organització intergovernamental, es vincula a la protecció de la població en temps de guerra i, en conseqüència, al desenvolupament del dret internacional humanitari. Aquesta organització ha elaborat documents importants, com ara els "Fonaments elementals de protecció civil", en què es posa en relleu la doble faceta del concepte de protecció civil, com a protecció i assistència alhora, i el seu caràcter de servei públic; també s'hi subratlla el caràcter multiforme i multisectorial de les estructures nacionals de protecció civil, que són, abans que res, un instrument de coordinació.

D'altra banda, l'Organització de les Nacions Unides (ONU) ha realitzat una important tasca per prevenir les catàstrofes naturals. Així, a mitjans del Decenni Internacional per a la Reducció dels Desastres Naturals (1990-2000), proclamat per la Resolució 44/236 de l'Assemblea General de les Nacions Unides, es va celebrar al maig del 1994 a Yokohama, al Japó, la Conferència Mundial sobre la Reducció dels Desastres Naturals. En va resultar una Estratègia Internacional per a la Reducció dels Desastres (*International Strategy for Disaster Reduction*, ISDR) que insta a la posada en pràctica d'un pla d'acció que consisteix en mesures concretes que s'han d'aplicar en els àmbits internacional, nacional i regional. A més, al desembre del 1999 es va crear l'Estratègia Internacional de les Nacions Unides per a la Reducció de desastres (*United Nations International Strategy for Disaster Reduction*, UNISDR), que té com a funció fonamental assegurar la reducció del risc de desastres (RRD).

La Resolució 55/2 de l'Assemblea General de les Nacions Unides, coneguda com a "Declaració del Mil·lenni", va introduir entre els seus objectius intensificar la cooperació per reduir el nombre i els efectes dels desastres naturals i dels desastres provocats per l'home.

El Marc d'Acció per a l'aplicació de l'Estratègia Internacional per a la Reducció de Desastres, aprovat al juny del 2001, descriu els acords institucionals per a la seva aplicació i els principals conceptes relacionats amb la reducció dels desastres (perills naturals, vulnerabilitat i riscos). La Conferència Mundial sobre la Reducció dels Desastres, en la novena sessió plenària celebrada a Kobe (Hyogo), al Japó, al gener del 2005, va aprovar el Marc d'Acció de Hyogo, intitulat "Marc d'Acció de Hyogo per a 2005-2015: augment de la resiliència de les nacions i de les comunitats davant els desastres", que abasta els desastres causats per amenaces d'origen natural i els desastres i riscos ambientals i tecnològics connexos, amb un enfocament integral de la qüestió, que inclou la capacitat de les persones per sobreposar-se als traumes i els períodes de dolor emocional.

Amb posterioritat al desenvolupament del Marc d'Acció de Hyogo per a 2005-2015, va tenir lloc la Tercera Conferència Mundial de les Nacions Unides sobre la Reducció del Risc de Desastres, al març del 2015 a Sendai, al Japó. Aquesta conferència va tenir com a resultat una nova agenda de desenvolupament post-2015, que consisteix en el "Marc de Sendai per a la Reducció del Risc de Desastres per a 2015-2030: reducció de riscos de catàstrofes".

III. La protecció civil també és una matèria incorporada a les activitats atribuïdes a la Unió Europea en virtut del Tractat de la Unió Europea o Tractat de Maastricht del 1992. Les diferents iniciatives en aquest àmbit han fructificat, entre d'altres, en tres mecanismes o instruments a través dels quals s'han marcat objectius en matèria de prevenció, formació i intervenció. Concretament, es pot citar el programa aprovat per la Decisió 847/1999/CE, del 9 de desembre, per la qual s'estableix un programa d'acció comunitària en l'àmbit de la protecció civil, posteriorment perllongat per la Decisió 2005/12/CE; el mecanisme comunitari en matèria de protecció civil, regulat per la Decisió 2007/779/CE/Euratom del Consell, del 8 de novembre, i l'instrument de finançament comunitari en matèria de protecció civil, regulat per la Decisió 2007/162/CE/Euratom del Consell.

Mitjançant la Decisió 1991/396/CEE del Consell, del 29 de juliol, es va disposar la creació d'un número de telèfon d'emergència únic europeu, el número 112. La Decisió obligava els estats membres a introduir, abans de la fi del 1992, el número esmentat a les xarxes telefòniques públiques, a les futures xarxes digitals de serveis integrats i als serveis públics mòbils, tot garantint que les trucades rebessin la resposta i l'atenció apropiades.

Altres disposicions rellevants en la matèria que es poden citar són la Directiva 1982/501/CEE del Consell, del 24 de juny, relativa als riscos d'accidents greus en determinades activitats industrials, coneguda com a "Directiva Seveso"; la Directiva 2007/60/CE del Parlament Europeu i del Consell, del 23 d'octubre, relativa a l'avaluació i la gestió dels riscos d'inundació; la Comunicació de la Comissió al Consell i al Parlament Europeu, del 28 de novembre del 2001, de protecció civil sobre l'estat d'alerta preventiva davant possibles emergències (COM(2001)707 final), i les directives sobre transport de mercaderies perilloses per carretera.

IV. Un cop superada la visió inicial fatalista de les catàstrofes a què s'ha fet referència anteriorment, la protecció civil es configura avui dia com una funció dels poders públics, és a dir, un servei, en l'accepció àmplia d'aquesta expressió, que té per objecte la protecció física de les persones i els béns en situacions d'emergència que posin en perill la seva integritat, independentment que la causa sigui les catàstrofes naturals o les accions d'origen humà, i sense que calgui la declaració formal d'excepcionalitat, a saber, els estats d'alarma o excepció.

No obstant això, també és cert que l'organització de la protecció civil no pot pretendre crear *ex novo* uns serveis específics, suplantar o exercir directament els serveis públics que hi puguin tenir relació o, fins i tot, disposar directament dels mitjans necessaris amb aquesta finalitat. La protecció civil ha d'actuar a través de procediments d'ordenació, planificació, coordinació i direcció dels diferents serveis públics existents relacionats amb l'emergència a la qual es tracti de fer front.

Des d'una perspectiva instrumental, la protecció civil consisteix en la mobilització coordinada dels mitjans de les diferents organitzacions públiques i privades que poden contribuir a controlar la situació. És doncs, en substància, una competència de coordinació de mitjans humans i materials amb una doble projecció: horitzontal, sobre els serveis sectorials implicats, i vertical, sobre els diferents nivells administratius. Avui dia pràcticament tots els estats s'han dotat de lleis relatives a la protecció civil.

V. Al Principat d'Andorra també s'ha fet palesa la necessitat de regular d'una forma sistemàtica la protecció civil. Així, després de la creació de la Comissió de Seguretat durant l'abril del 1979 i arran dels aiguats del 1982, el Consell General, en la sessió del 20 de novembre del 1984, va aprovar la Llei sobre la protecció civil, que, segons indica l'exposició de motius, es va promoure en no poder continuar confiant únicament en els mitjans reduïts de què disposaven els poders públics i en la contribució dels particulars moguts pel sentiment de solidaritat i d'ajuda mútua.

Tot partint de la missió de l'Estat d'assegurar la protecció contra les catàstrofes, els cataclismes, les calamitats públiques, els accidents i tota mena de sinistres com ara les inundacions o els incendis, tant naturals com deguts a l'acció de l'home, la Llei estructura la protecció civil, n'organitza el funcionament, en coordina les tasques i harmonitza els esforços dels diferents serveis de l'Administració pública entre ells, i entre aquests i la ciutadania.

El Comú d'Ordino va impugnar aquesta Llei mitjançant el recurs de queixa vigent en aquell moment i va adduir el menyscapse de les competències comunals i la manca de participació dels comuns en la preparació de la norma. En virtut del Decret del 13 de febrer del 1988, els delegats permanents van efectuar determinades recomanacions al Consell General perquè revisés la Llei d'acord amb les consideracions que es relacionaven en la motivació de la decisió, la qual mentrestant tenia el valor d'interpretació autèntica de la norma legal.

Aquesta revisió no es va portar mai a terme i la Llei va caure en desús, la qual cosa també va esdevenir amb el Decret sobre el Sometent, del 23 d'octubre del 1984, que els veguers van aprovar un mes abans de l'aprovació de la Llei sobre la protecció civil, per anticipar-s'hi, arran del desacord que el Consell General i els comuns van expressar.

Així, la protecció civil i la gestió d'emergències estan regulades actualment per la via reglamentària, mitjançant el Decret, del 7 de novembre del 2007, de creació del Departament de Protecció Civil i Gestió d'Emergències, l'article 5 del qual es va modificar el 14 d'abril del 2010. Aquest Departament està adscrit orgànicament, funcionalment i pressupostàriament al ministeri que té atribuïdes les competències d'interior i la seva missió consisteix fonamentalment a garantir la seguretat civil i vetllar pel compliment de la normativa vigent en matèria d'emergències, protecció civil i totes les altres normes que es refereixen a l'acció en situacions d'emergència excepcionals que requereixen la coordinació de tots els mitjans materials i humans posats a la disposició de la protecció civil. El Decret, del 5 de juny del 2019, d'estructuració del Ministeri de Justícia i Interior adscriu a la Secretaria d'Estat de Justícia i Interior el Departament de

Protecció Civil i Gestió d'Emergències, que integra dins dels seus àmbits organitzatius l'Àrea d'Implantació i Planificació, l'Àrea de Coordinació i Gestió d'Emergències i els Serveis Generals, Administratius i Pressupostaris.

La Llei 90/2010, del 16 de desembre, del voluntariat d'Andorra, que s'inspira en els drets i deures establerts genèricament a la Carta social europea i a les recomanacions del Consell d'Europa i el Parlament Europeu sobre el voluntariat, així com a la Declaració universal sobre el voluntariat i a la Carta europea per als voluntaris proposada per *Volonteuropa*, també té incidència en l'àmbit de la protecció civil. La solidaritat, l'altruisme i el compromís social, com a virtuts que han estat presents de forma constant en la història de la humanitat, constitueixen també valors i principis en els que s'inspira fortament l'acció de la protecció civil.

Finalment, en l'àmbit de la gestió d'emergències i la protecció civil, el 17 de març del 2014 Andorra va signar amb França l'Acord relatiu a la cooperació tècnica i l'assistència mútua en matèria de protecció civil i a la integració dels equips de socors andorrans en els equips de socors francesos durant les seves intervencions fora del territori francès en cas de catàstrofes naturals o d'accidents tecnològics greus, que fou ratificat pel Consell General el 9 d'octubre del 2014.

VI. La Constitució no menciona específicament la protecció civil, però hi ha diversos articles que hi tenen una relació directa. En primer lloc, l'apartat 3 de l'article 3, segons el qual Andorra incorpora al seu ordenament els principis de dret internacionalment reconeguts, que comprenen els drets a la llibertat i a la seguretat, i l'article 5, segons el qual la Declaració Universal de Drets Humans és vigent a Andorra. En segon lloc, els apartats 1 i 2 de l'article 8, que reconeixen els drets fonamentals a la vida i a la integritat física i moral de les persones. Tot seguit, l'article 38, que disposa que l'Estat pot crear formes de servei cívic per a l'acompliment de finalitats d'interès general. I finalment l'article 42, del qual es desprèn que una llei qualificada ha de regular els estats d'alarma i d'emergència, el primer dels quals pot ser declarat pel Govern en casos de catàstrofes naturals, per un termini de quinze dies i amb la notificació al Consell General, i el segon dels quals pot ser declarat també pel Govern per un termini de trenta dies, amb autorització prèvia del Consell General en els supòsits d'interrupció del funcionament normal de la convivència democràtica, amb el benentès que tota pròrroga d'aquests estats requereix necessàriament l'aprovació del Consell General. En termes constitucionals, únicament l'estat d'alarma té relació directa amb la protecció civil i la gestió d'emergències, atès que pot ser declarat en casos de catàstrofes naturals, mentre que l'estat d'emergència queda reservat per a un altre tipus de situacions relacionades amb l'ordre públic i les alteracions en el funcionament normal de la convivència democràtica.

Malgrat que, com s'ha dit, l'estat d'alarma està vinculat a la protecció civil, el seu règim jurídic no forma part d'aquesta Llei, atès que es va optar per regular conjuntament els estats d'alarma i emergència en virtut de la Llei 4/2020, del 23 de març, qualificada dels estats d'alarma i emergència.

Cal tenir en compte, a més, que d'acord amb la tradició i per imperatiu constitucional, la regulació de la protecció civil a Andorra ha de prendre en consideració les competències del Govern i dels comuns. L'apartat 1 de l'article 80 de la Constitució disposa que les competències dels comuns han de ser delimitades mitjançant una llei qualificada, almenys en les matèries relacionades en aquest article. I aquesta delimitació es va portar a terme mitjançant la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns, del 4 de novembre del 1993, la qual fou parcialment modificada l'any 2017. Segons el bloc de constitucionalitat que conformen la Constitució i la Llei qualificada tot just esmentada, els comuns tenen competència, entre d'altres, en l'establiment d'activitats comercials, industrials i professionals en el terme de la parròquia; la política urbanística; l'administració, aprofitament i gestió dels recursos naturals, com ara tals de boscos, camps de neu i altres; les carreteres secundàries i les vies públiques urbanes; els serveis públics; la convivència ciutadana; el Sometent, i les condicions de circulació de vehicles. Tots aquests són títols competencials que habiliten els comuns en l'àmbit de la protecció civil i la gestió d'emergències.

D'altra banda, cal tenir en compte que el Govern té la competència exclusiva en diverses matèries que constitueixen el límit de les competències dels comuns, com ara la seguretat pública; la declaració de l'estat d'alarma en casos de catàstrofes naturals; la declaració de la situació d'emergència catastròfica quan la situació de risc ho requereixi per la seva extensió o intensitat especials, o quan abasti un possible interès o dimensió nacional o supraparroquial; la negociació i l'establiment de línies de cooperació amb les autoritats responsables de protecció civil dels països estrangers, mitjançant acords administratius o convenis internacionals, i les potestats necessàries per obtenir i salvaguardar la coordinació dels diferents serveis i recursos, i per garantir una direcció i organització unitàries tant pel que fa a les competències de tipus normatiu, tot disposant i instrumentant tècniques de coordinació, com pel que fa a les competències de tipus executiu, tot assumint les instàncies estatals de direcció.

En qualsevol cas, la competència en matèria de protecció civil depèn de la naturalesa de la situació d'emergència i dels recursos i mitjans que cal mobilitzar. Per la mateixa naturalesa de la protecció civil, es produeix en aquesta matèria un retrobament o concurrència de les competències del Govern i dels comuns que la Llei ha de respectar i harmonitzar per assolir un sistema de protecció civil i gestió d'emergències integrat i regit pels principis de responsabilitat, cooperació, coordinació, complementarietat, subsidiarietat, solidaritat territorial, assistència recíproca, auxili mutu i lleialtat constitucional. Aquest és l'únic marc possible perquè el sistema de protecció civil sigui eficaç i capaç de donar resposta a totes les situacions de risc que es puguin produir en qualsevol part del territori, la qual cosa es pretén resoldre mitjançant aquesta Llei.

VII. Mitjançant aquesta Llei es formula una política pública que desenvolupa les matèries competencials i les activitats administratives relacionades amb la seguretat i la protecció de les persones, els béns i el medi ambient. Aquesta Llei permet una ordenació integral i coherent d'aquestes matèries i activitats, per a la ciutadania d'Andorra i per a les persones que ens visiten, d'acord amb les indicacions de les Nacions Unides i basada en l'especificitat i en el coneixement de les peculiaritats del país, com també en la voluntat de prestar més i millors serveis públics tot ajustant-los a un disseny i unes característiques pròpies.

Aquesta Llei s'estructura en noranta-tres articles, una disposició derogatòria i dotze disposicions finals.

El títol primer conté les disposicions generals, i en concret es refereix a les finalitats i els principis d'actuació pública en matèria de protecció civil i gestió d'emergències, i a l'adopció de mesures per garantir la seguretat de la població.

El títol segon es refereix als drets i deures, generals i específics, de la ciutadania en l'àmbit de la protecció civil i la gestió d'emergències, a la col·laboració ciutadana, al Cos de voluntaris de protecció civil i als deures dels mitjans de comunicació en cas d'emergència no ordinària.

El títol tercer és relatiu a la formació i la capacitació en centres docents i a les campanyes de sensibilització en la matèria que ens ocupa.

El títol quart està dedicat a les emergències ordinàries, és a dir, les situacions que no impliquen un risc greu que faci necessària l'adopció de mesures extraordinàries per fer-hi front ni constitueixen una catàstrofe o una calamitat pública, però que requereixen la intervenció dels serveis operatius competents per a la protecció i l'auxili a les persones i els béns.

El títol cinquè regula les emergències no ordinàries, que són, entre altres, les situacions que impliquen un risc greu per a una pluralitat indeterminada de persones i que fan necessària l'adopció de mesures extraordinàries per fer-hi front. Aquestes emergències requereixen la coordinació i el comandament excepcionals dels serveis operatius competents i de les entitats públiques i privades que hagin de col·laborar-hi. En aquest títol s'incideix en les funcions bàsiques de la protecció civil: previsió i prevenció; planificació a través dels diferents plans territorials nacional o comunals, especials i específics, de continuïtat de serveis públics i d'altres serveis crítics o essencials per a la comunitat, d'autoprotecció o per a activitats o esdeveniments determinats; intervenció, amb l'activació dels diferents plans; recuperació o retorn a la normalitat, i informació i formació.

El títol sisè estableix l'organització competencial entre el Govern i els comuns, amb la Comissió Nacional de Protecció Civil i l'acció inspectora. La Comissió Nacional de Protecció Civil, formada per membres del Govern, dels comuns i persones alienes a aquestes administracions, té especial rellevància en la mesura que constitueix la Plataforma Nacional de l'Estratègia Internacional de les Nacions Unides per a la Reducció de Desastres i és, alhora, l'òrgan col·legiat nacional deliberant, coordinador i homologador en matèria de protecció civil.

El títol setè fa referència a les relacions interadministratives, basades substancialment en els deures de col·laboració, intercanvi d'informació, assistència i auxili, i audiència prèvia, i en les facultats de coordinació i substitució en casos d'inactivitat.

El títol vuitè, relatiu a l'atenció i la gestió de les emergències, regula el sistema públic i la col·laboració en aquestes situacions, el servei nacional d'atenció de trucades d'emergència al número 112, el Centre Nacional d'Emergències i els centres comunals d'emergències.

El títol novè fa referència a les distincions i els honors en matèria de protecció civil, amb la finalitat de reconèixer les persones físiques o jurídiques que es distingeixin en la tasca de protecció, tant en l'aspecte preventiu com en la vessant operativa, de les persones, els béns o el medi ambient.

El títol desè és relatiu al finançament i la repercussió dels costos que hagi suposat la mobilització dels serveis d'intervenció.

El títol onzè tipifica i sanciona les infraccions en matèria de protecció civil i gestió d'emergències distingint entre les que són molt greus, greus i lleus; defineix les competències sancionadores, i es fa ressò especialment de la responsabilitat derivada de trucades indègudes al número de telèfon d'emergències.

La Llei clou amb una disposició que deroga, entre d'altres, el Decret dels veguers sobre el Sometent, del 23 d'octubre del 1984; la Llei sobre protecció civil, aprovada pel Consell General el 20 de novembre del 1984, i les normes reglamentàries aprovades fins ara pel Govern en relació amb el departament competent en matèria de protecció civil i gestió d'emergències.

Finalment, les dotze disposicions finals estableixen, entre altres qüestions, els terminis oportuns per aprovar el Pla territorial nacional de protecció civil i el Mapa de Riscos, els plans territorials comunals de protecció civil, els plans especials, els plans de continuïtat de serveis públics i d'altres serveis crítics o essencials per a la comunitat, i els plans d'autoprotecció; per crear el Registre dels plans esmentats anteriorment, i per constituir o posar en marxa la Comissió Nacional de Protecció Civil, el Centre Nacional d'Emergències, el número telefònic nacional d'emergències 112 i el Grup d'Intervenció i Suport de Protecció Civil. També estableixen l'habilitació normativa del Govern i dels comuns per al desenvolupament i l'aplicació de la Llei en l'àmbit de les seves competències respectives, i determinen la data de l'entrada en vigor de la norma.

VIII. Atesa la incidència que aquesta Llei té en la regulació de drets fonamentals continguts en els capítols III i IV del títol I de la Constitució, per raó de la matèria que en fa l'objecte, i tenint en compte ensems que incideix en el repartiment competencial entre el Govern i els comuns, té el caràcter de Llei qualificada.

Títol primer. Disposicions generals

Article 1. *Objecte i àmbit d'aplicació de la Llei*

1. Aquesta Llei té per objecte regular i ordenar l'acció pública en matèria de protecció civil i gestió d'emergències, en el marc de les competències que el Govern i els comuns tenen atribuïdes en aquesta matèria, destinada a protegir les persones, els béns públics i privats i

el medi ambient davant de situacions de risc greu, catàstrofe i calamitat pública.

2. Així mateix, aquesta Llei té per objecte regular els drets i els deures de la ciutadania en les situacions d'emergència no ordinària, i també els drets i els deures de la ciutadania en les fases prèvia i posterior a aquestes situacions.

Article 2. *Definicions*

Als efectes d'aquesta Llei, s'entén per:

- a) Protecció civil: el conjunt o sistema integrat d'accions d'estudi i prevenció de les situacions de risc greu, catàstrofe i calamitat pública, així com les accions de protecció i socors de les persones, els béns públics i privats i el medi ambient en cas que aquestes situacions es produeixin, i que requereixen una planificació prèvia.
- b) Emergència: un esdeveniment o accident que sobrevé de forma imprevista i afecta la integritat física de les persones o els béns, de forma col·lectiva o individual, i que en ocasions implica un risc greu que fa necessària l'adopció de mesures extraordinàries per fer-hi front o constitueix una catàstrofe o una calamitat pública.
- c) Emergència ordinària: una situació que no implica un risc greu que faci necessària l'adopció de mesures extraordinàries per fer-hi front ni constitueix una catàstrofe o una calamitat pública, però que requereix la intervenció dels serveis operatius competents per a la protecció i l'auxili a les persones i els béns.
- d) Emergència no ordinària: una situació que implica un risc greu per a una pluralitat indeterminada de persones i que fa necessària l'adopció de mesures extraordinàries per fer-hi front. També tenen la consideració d'emergència no ordinària les catàstrofes i calamitats públiques, les emergències que ultrapassen els recursos i els mitjans humans i materials dels serveis operatius competents, o en què s'esgotin o sigui previsible l'esgotament dels recursos i mitjans esmentats com a conseqüència de la durada d'una emergència ordinària. La situació d'emergència no ordinària ha de ser declarada per l'autoritat que correspongui, segons es tracti d'una emergència d'àmbit nacional o d'una emergència d'àmbit comunal. En cas de necessitat aquesta declaració pot fer-se verbalment i ratificar-se per escrit en el termini de 72 hores.
- e) Catàstrofe: una pertorbació greu del funcionament de la societat que provoca una afectació real i generalitzada per a la vida o la salut de les persones, per als béns o per al medi ambient, i que té com a origen un accident, un fenomen natural o una activitat humana. Pot tractar-se d'un esdeveniment sobtat o del resultat de processos complexos que es desenvolupen en un període de temps llarg.
- f) Calamitat pública: una emergència que produeix moltes víctimes o que afecta moltes persones.
- g) Perill: l'eventualitat que es produeixi una situació d'emergència no ordinària, risc greu, catàstrofe o calamitat pública.
- h) Risc: qualsevol situació de perill que pugui produir un dany sobre una persona o un bé determinat.
- i) Vulnerabilitat: el grau en què les persones o els béns poden ser susceptibles de patir pèrdues, danys, sofriment o la mort, en casos de desastre o sinistre.
- j) Resiliència: la capacitat de les persones de sobreposar-se als períodes de dolor emocional i a les situacions adverses. També està relacionada amb la capacitat de les persones o de la comunitat de fer front a les situacions perilloses o nocives, i d'adoptar les mesures adequades per a la protecció pròpia.
- k) Amenaça: la situació en què les persones i els béns preservats per la protecció civil estan exposats, en major o menor mesura, a un risc imminent o latent.
- l) Serveis essencials: els serveis que són necessaris per al manteniment de les funcions socials bàsiques, com ara la salut, la seguretat, el benestar social i econòmic de la ciutadania o el funcionament eficaç de les institucions de l'Estat i de les administracions públiques.
- m) Planificació: la previsió i línies d'actuació per fer front a les situacions d'emergència no ordinària que es puguin presentar.
- n) Autoprotecció: el coneixement i l'aplicació en matèria de protecció civil que té cada persona sobre les formes d'actuació adequades a cada situació d'emergència o risc potencial.

Article 3. *Finalitats*

Les finalitats de l'acció pública en matèria de protecció civil i gestió d'emergències s'han de dur a terme de manera coordinada amb el serveis i departaments competents, i són les següents:

LesLleis.com

- a) La identificació, la localització, l'anàlisi i l'avaluació de tot tipus de riscos que es puguin produir en el territori nacional o que, encara que es produeixin fora del territori nacional, puguin repercutir en les persones i els béns que hi són situats.
- b) L'estudi, la promoció i la implantació de mesures i activitats de prevenció adequades, dirigides a disminuir el risc de sinistres i a millorar la gestió d'emergències i la seguretat civil.
- c) La planificació de les respostes en situacions d'emergència no ordinària mitjançant l'elaboració i l'aprovació dels instruments establerts en aquesta Llei, que han de procurar una acció pública coordinada, ràpida i eficaç dels diferents actors de la seguretat civil.
- d) La intervenció immediata en cas de sinistre per anul·lar les seves causes, corregir i minimitzar els seus efectes, tot prestant una atenció especial als socors dels afectats i a la coordinació dels serveis operatius.
- e) El restabliment dels serveis essencials i la recuperació de les zones i els llocs afectats pels sinistres, fins que finalitzi la fase de retorn a la normalitat.
- f) La preparació i la formació continuada del personal relacionat amb les activitats de protecció civil i gestió d'emergències.
- g) La promoció d'una cultura ciutadana d'autoprotecció i de prevenció que permeti a la població estar en condicions d'adoptar

mesures preventives eficaces davant els riscos i de minimitzar-ne les conseqüències danyoses.

h) La informació, formació i sensibilització de les persones i els col·lectius que puguin resultar afectats per les situacions d'emergència no ordinària.

Article 4. Principis

1. L'acció pública en matèria de protecció civil i gestió d'emergències ha d'estar orientada pels principis de responsabilitat, cooperació, col·laboració, complementarietat, subsidiarietat, coordinació interadministrativa, solidaritat territorial, assistència recíproca, auxili mutu i lleialtat.

2. Totes les administracions públiques han d'actuar d'acord amb els principis enunciats a l'apartat 1 anterior, i han de posar els seus recursos i mitjans humans i materials al servei de les finalitats de la protecció civil i la gestió d'emergències.

3. Totes les administracions públiques que disposin de serveis operatius que puguin ser útils en cas d'emergència no ordinària han de posar-los a disposició de les autoritats competents en matèria de protecció civil quan siguin requerides a aquest efecte.

4. Totes les administracions públiques han de fer possible que la ciutadania es conscienciï de les seves responsabilitats en matèria de protecció civil i gestió d'emergències. A aquest efecte, sense perjudici de les accions especials com ara els cursos de formació, les campanyes divulgatives o les pràctiques de simulació, els centres docents han de proporcionar formació i informació suficients sobre la protecció civil, amb especial atenció al principi de solidaritat que hi és subjacent.

Registreu-vos a LesLleis.com per
accedir al contingut complert d'aquesta pàgina.