

DOCUMENT DE SÍNTESI:

LEGISLACIÓ AMBIENTAL

ANDORRANA



1. INTRODUCCIÓ

1.1 MOTIVACIÓ I OBJECTE D'ESTUDI

La legislació ambiental és un complex conjunt de tractats, convenis, reglaments i dret comú que, de manera molt extensa, regulen la interacció entre els components del medi ambient i les activitats humanes. Es va desenvolupar amb la lògica resposta a la necessitat d'explotar els recursos naturals dins d'un marc racional, protecció del medi ambient i aprofitament sostenible. La seva evolució ha sigut més o menys ràpida segons el país o regió incorporant-se paulatinament en totes les rames jurídiques i adquirint, al mateix cop, autonomia pròpia com a disciplina vinculada amb casi totes les ciències.

El present treball es centra en el desenvolupament de diversos àmbits de la legislació ambiental del Principat d'Andorra i, més concretament, es pretén analitzar el marc jurídic referent a l'urbanisme i la planificació territorial del país i comparar-lo amb l'espanyol.

La iniciativa personal de realitzar aquest estudi es basa en la oportunitat d'estudiar i aprofundir en el dret ambiental andorrà per tal de dur a terme un procés d'aprenentatge previ a la entrada al món laboral en aquest àmbit. A més, trobo interessant el fet de poder establir un primer contacte amb els diferents actors i institucions que intervenen dins d'aquesta esfera.

Per altra banda, és evident la necessitat d'un document o manual que recopili tot el conjunt de la normativa ambiental del país per tal de facilitar la seva difusió pública i proporcionar als ciutadans instruments útils que li permetin establir la seva opinió i aconseguir així un canvi en els hàbits i actituds vers a una consciència ambiental. La democràcia s'ha de sustentar en la opinió dels ciutadans, i la opinió requereix de la informació per tal de sustentar-se.

Finalment, també és un clar objectiu el poder subministrar una font d'informació per als estudiants, autoritats, especialistes, funcionaris i investigadors que en algun moment donat requereixin de suport legal

1.2 ÀMBIT D'ESTUDI

El present projecte es centra en el Principat d'Andorra, un dels 6 microestats europeus amb una extensió d'escassos 468 Km² situat al cor de la serralada dels Pirineus, entre Espanya i França.

La població total del país a l'any 2010 s'ha situat en 85.015 (Andorra n cifras, 2011). El territori andorrà està dividit administrativament en set parròquies que per ordre protocol·lari tradicional són: Canillo, Encamp, Ordino, La Massana, Andorra la Vella, Sant Julià de Lòria i Escaldes-

Engordany, amb Andorra la Vella com a capital i seu del Govern. La institució representació i administració de la parròquia és el Comú.

Els pilars bàsics sobre els quals es desenvolupa l'activitat econòmica són: el comerç, el comerç, el turisme, l'activitat financera i fins l'arribada de l'actual crisi també hi destacava la construcció.

Pel que fa al relleu, el territori es abrupte i caracteritzat per materials paleozoics i estretes valls per a on flueixen nombrosos curs fluvials que s'uneixen per a formar els tres rius principals.

Tant el clima com la vegetació són de tipus continental mediterrani i fa la fauna, aquesta és força diversa, tot i que en els últims decennis s'han perdut algunes espècies com ara l'ós bru i el llop.



2. ANTECEDENTS

2.1 EVOLUCIÓ DE LA LEGISLACIÓ

El text constitucional de l'any 1993 converteix el Principat en un estat independent, de dret, democràtic i social, i amb una nova definició de competències entre les institucions.

En el capítol V “*Dels drets i principis econòmics, socials i culturals*” inclòs en el Títol II “*Dels drets i llibertats*” de la Constitució andorrana del 1993 es dedica un article específicament al medi ambient amb un únic apartat:

- **Article 31:** “*És funció de l'Estat vetllar per la **utilització racional del sòl i de tots els recursos naturals**, amb la finalitat de garantir a tothom una qualitat de **vida digna** i de restablir i mantenir per a les **generacions futures** un **equilibri ecològic racional** en l'atmosfera, l'aigua i la terra de defensar la flora i la fauna autòctones*”.

Dins l'anàlisi d'aquest article cal destacar l'absència d'un contingut semblant a l'apartat 3 de l'article 45 de la CA *"Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado"* en el que es configura un apartat destinat a fonamentar les mesures repressives contra els actes atemptatoris als recursos naturals en tant violentin la qualitat de vida o el medi ambient, cal destacar també el component del principi de legalitat del dret sancionador a l'enunciar-se l'establiment de sancions *"en los términos que la ley fije"*. Per tant, l'article 31 de la CA hauria de completar-se amb un apartat en el que es constitucionalitzessin les sancions administratives, tot considerant que el dret penal no és la única forma de castigar als infractors.

Un altra punt important ha tenir en compte a l'hora d'analitzar la normativa andorrana es troba la "Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns, del dia 4 de novembre del 1993" ja que en diversos àmbits, un d'ells el del dret ambiental, es produeixen importants conflictes entre les potestats i l'aprofitament dels recursos naturals de les corporacions locals i del Govern.

2.2 MARC LEGAL AMBIENTAL A ANDORRA

Es pot dividir la totalitat de la normativa ambiental del Principat amb vuit apartats diferents com es mostra a continuació:



Figura 7. Normativa Ambiental a Andorra. Font. Elaboració pròpia.

3.1 NORMATIVA DE L'AIGUA

A Andorra existeix una divisió en la gestió de l'aigua degut a la delimitació de competències que hi ha des del 1993 amb la creació de la Constitució andorrana entre el comuns i Govern, concretament en els articles 7 i 10 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels Comuns, del 4 de novembre de 1993 i el capítol II.

Aquesta situació dóna lloc en molts casos a una duplicació d'infraestructures i recursos, ha estat objecte de tensions entre diferents parròquies i denúncies per invasió de competències entre comuns i Govern.

Manquen instruments jurídics en aquesta matèria i sovint les autoritats competents tenen serioses dificultats per consolidar els mitjans administratius en la gestió de l'aigua i, a més, existeixen problemes de coordinació en les iniciatives executades entorn al sector de l'aigua. Totes aquestes dificultats compliquen els esforços per posar en marxa una gestió sostenible dels recursos hídrics.

La qualitat de les aigües superficials a Andorra queda regulada en primera instància per la Llei de policia i protecció de les aigües, del 31 de juliol de 1985, amb un clar objectiu: *“garantir la salubritat i la higiene de les aigües destinades al consum humà o animal”*.

Per tal de desenvolupar diversos aspectes de la Llei de policia i protecció de les aigües, es publica el “Reglament relatiu als criteris sanitaris de la qualitat de l'aigua destinada al consum Humà, del 17 d'octubre del 2007” on es crea la Comissió Tècnica de l'Aigua destinada al Consum Humà (CTACH), regulat a l'article 10. La finalitat principal d'aquest reglament és assegurar la qualitat sanitària de les aigües destinades al consum humà, respon alhora a la necessitat de reordenar l'abastament d'aigua, de manera que, d'una banda, la norma s'adapti a l'evolució científica que han patit determinats valors dels paràmetres emprats en la mesura de la qualitat de les aigües o que aquests, per l'experiència acumulada, s'adaptin millor a les característiques pròpies de les aigües nacionals, i d'altra banda, la norma estableixi els mecanismes de regulació administrativa de les autoritzacions de tots els actors implicats en l'abastament d'aigua destinada al consum humà per assegurar que aquestes regulacions puguin esdevenir realment efectives. Dit reglament ha estat impugnat per par dels comuns ja que esposen que sobrepassa la competència del Govern en l'àmbit del control sanitari sobre les aigües i exclou la participació del Comú i la seva autorització en diversos aspectes.

La tercera llei relativa a l'aigua amb rellevància és el Reglament de control de les aigües, de les aigües residuals i de protecció de les aigües superficials, del 18 de desembre del 1996, té per objecte preservar els recursos hídrics dels països i controlar i regular els abocaments d'aigües residuals, seguint les directrius europees en matèria de gestió de l'aigua, s'aproven diferents articles, definint quins paràmetres fisicoquímics i bacteriològics i amb quins valors límits permetran definir les aigües destinades al consum humà.

3.2 NORMATIVA DELS RESIDUS

La incapacitat d'Andorra per absorbir els residus que genera ha derivat, en els darrers anys, en la signatura d'acords per a l'exportació dels materials de rebuig cap als països veïns, i el desplegament de tot un marc normatiu i infraestructural per afrontar aquesta problemàtica.

Les actuacions en l'àmbit de la gestió dels residus a Andorra es pot emmarcar en la Llei 25/2004, del 14 de desembre, de residus; l'Acord entre el Principat d'Andorra i el Regne d'Espanya sobre el trasllat de residus i el Conveni internacional de Basilea.

La Llei 25/2004, del 14 de desembre de residus, té per objecte establir el règim jurídic de la producció i la gestió integrada dels residus, amb la finalitat de protegir la salut pública i preservar el medi ambient, dins d'un marc de desenvolupament sostenible. Cal destacar que dita llei integra els criteris jeràrquics comuns europeus que també estan dins del Pla Nacional de Residus (PNR): prevenció, reutilització, reciclatge, valorització energètica i eliminació segura. Justament al PNR trobem un dels punts febles de la política en matèria de residus ja que no ha anat precedit d'un procés d'informació i participació pública per tal de generar un debat entre els ciutadans del país.

3.3 NORMATIVA DE L'ATMOSFERA

Llei sobre la contaminació atmosfèrica i els sorolls, del 30 de desembre de 1985, és la normativa de referència, que també inclou la contaminació acústica, i té per objecte la prevenció, la vigilància i la correcció de les activitats i les situacions de contaminació atmosfèrica i acústica.

Govern va aprovar el Reglament per controlar la contaminació per producció de sorolls, el 26 d'abril de 1995, en el qual es defineixen uns nivells de soroll admissibles que s'adaptin més a la realitat del país, especialment en els apartats que afecten els locals públics que disposen d'aparells de música o fan activitats musicals.

En el Decret d'aprovació del Reglament sobre les substàncies que esgoten la capa d'ozó i sobre determinats gasos fluorats d'efecte hivernacle, del 10 de setembre de 2010, es desenvolupen les obligacions definides en la prohibició de la producció i de l'ús de les substàncies regulades i dels productes i aparells que les contenen, així com l'exportació o la importació, tot de manera concordant amb el Reglament núm. 1005/2009 del Parlament Europeu i del Consell, del 16 de setembre del 2009, sobre les substàncies que esgoten la capa d'ozó.

El Decret del d'aprovació del reglament de regulació dels organismes de control en matèria ambiental, en aplicació de la Llei 31/2008, del 18 de desembre, de mesures de reactivació econòmica, del 25 de Febrer de 2009, té dos objectius ben definits: per una banda, establir les

condicions i procediment per autoritzar els organismes de control en matèria ambiental i, per un altra banda, regular l'activitat d'aquestes empreses d'inspecció i control en matèria ambiental.

Andorra es produeix una entrada de contaminants però a la vegada també n'envia. Per tant, és important incorporar-se als programes europeus i/o internacionals en l'àmbit de la vigilància de la qualitat de l'aire i de les mesures necessàries per a reduir la contaminació atmosfèrica com són el Conveni marc de les Nacions Unides sobre el canvi climàtic o el Conveni per a la protecció de la capa d'ozó, adoptat a Viena el 22 de març de 1985.

3.4 NORMATIVA DE L'AVALUACIÓ D'IMPACTE AMBIENTAL

El projecte Llei d'impacte ambiental estratègica de plans i programes i d'avaluació d'impacte ambiental de projectes, del 9 de Juny de 2010, pretén regular l'avaluació dels impactes ambientals com a instrument de caràcter preventiu per a la integració de les consideracions ambientals en la preparació i l'adaptació tant de plans i programes com de projectes que puguin tenir repercussions en el medi ambient

3.5 NORMATIVA DELS RISCOS NATURALS

A Andorra determinades actuacions d'ús del sòl, com edificacions, urbanitzacions, parcel·lacions i actuacions de construcció en general estan subjectes al Decret per a la realització de treballs o activitats que modifiquin l'estat actual del terreny, de 8 de gener del 2001. En el capítol 1.2.5 de l'article 7 d'aquest decret exposa l'anàlisi que ha de tenir els riscos geològics als quals pot estar exposada una parcel·la. També es determinen els punts a tractar per un estudi específic quan un terreny està afectat greument per algun risc geològic d'acord amb l'índex establert en l'annex 6.

Pel que fa al risc d'inundació, l'amplada dels rius encara a dia d'avui està regulada pel Decret del 18 de març de l'any 1940, un text antic que imposa unes amplades per al Valira que no estan calculades a partir d'estudis hidrològics i es basa en un edicte de l'any 1939, el qual es basava a la vegada en algunes sentències del CG en ocasió de les avingudes d'aigües en els temps antics i de l'experiència de la gent del país.

En l'article 2 del Decret del 2/3/2005 pel qual s'aproven els estudis i la zonificació del territori relativa a riscos naturals geològics i geotècnics, es cataloga el territori a efectes d'autorització de llicències de edificació segons la perillositat geològica - geotècnica en quatre zones tipus.

3.6 NORMATIVA DE LA FAUNA, FLORA I PESCA

Andorra presenta un problema greu de modificació dels hàbitats. Aquest fet es transmet en una pèrdua de diversitat específica, però també en una reducció de la diversitat ecològica mitjançant la desaparició d'ecosistemes (SEMENE, 1998).

Tot i que Govern té la intenció d'adherir-se al conveni de les Nacions Unides per a la biodiversitat, a dia d'avui el marc legal en matèria de biodiversitat i patrimoni natural és insuficient i presenta importants mancances que posen en perill el futur ambiental del país.

El Decret pel qual s'aprova el Reglament d'espècies animals protegides, del 28 de febrer de 2001, estableix un llistat d'espècies animals protegides "*són espècies animals protegides, les espècies que figuren en la llista de l'Annex 25 d'aquesta llei*" i, cal destacar que també diu que tota espècie animal de la fauna autòctona es considera espècie protegida.

També destaquen les següents lleis: Reglament de gestió i caça de l'isard, Llei de pesca i de gestió del medi aquàtic i l'entrada en vigor del Conveni relatiu a la conservació de la vida salvatge i del medi natural d'Europa, de 8 de gener de 2001.

3.7 NORMATIVA DE L'ENERGIA

Es pot considerar Andorra presenta una dependència energètica pràcticament total respecte dels països veïns ja que només en genera el 4,4% de la producció elèctrica.

La Llei 76/2010 de crèdit extraordinari i de suplement de crèdit per finançar les despeses derivades de l'atorgament d'ajudes econòmiques per fer front a la instal·lació productiva d'energies renovables, l'assoliment de la certificació energètica determinada pels valors objectius en les edificacions, i a la realització d'auditories energètiques als edificis de l'Administració, del 14 d'octubre del 2010, té per objecte que el Govern financi la planificació de la política energètica en coordinació amb les Forces Elèctriques D'Andorra (FEDA) i els comuns, i donar compliment a les resolucions del CG encomanades al Govern i aprovades en la sessió del dia 20 de juny del 2008, que consisteix a establir un pla director aplicable a partir de l'1 de gener del 2009 per la racionalització i l'estalvi del consum de les diverses energies a l'Administració general, a les entitats parapúbliques o de dret públic i a les societats públiques amb participació majoritària de l'Administració general, amb la finalitat de reduir, com a mínim, el consum energètic en un 5% en el termini de dos anys i, abans de l'1 de gener del 2009, establir quines condicions i modificacions tècniques i legislatives són necessàries per a la utilització productiva d'energies alternatives, netes i renovables a Andorra.

El Reglament energètic en l'edificació, de l'1 d'octubre del 2010, té com a finalitat la regulació de les prestacions energètiques dels edificis de nova planta, les ampliacions i les reformes dels existents i s'introdueixen criteris d'eficiència energètica per contribuir a l'aportació mínima d'energia als edificis mantenint les condicions de confort requerides, reduir les emissions dels gasos que causen l'escalfament del planeta i respectar alhora els acords internacionals sobre el canvi climàtic i l'eficiència energètica. En aquest reglament també s'introdueix l'obligatorietat d'elaborar un projecte energètic.

Finalment, destaca el d'energia el Decret pel qual es regula l'atorgament de les ajudes econòmiques per a la instal·lació de sistemes d'aprofitament d'energies renovables en

l'edificació, del 16 de març de 2011, té per objecte l'establiment de les bases reguladores per a l'atorgament de les ajudes econòmiques per a instal·lar sistemes d'aprofitament d'energies renovables en l'edificació i obrir la convocatòria per a l'any 2011.

3.8 NORMATIVA DE L'URBANISME I LA PLANIFICACIÓ TERRITORIAL

Les potestats en matèria de gestió i execució urbanística correspon als comuns i al Govern, en els termes establerts en la Llei General d'ordenació del territori i urbanisme (LOTUA) i el Reglament Urbanístic (RU).

La Llei General d'ordenació del territori i urbanisme, del 29 de desembre de 2000, ha sigut la primera llei en matèria d'ordenació del territori i urbanisme i, s'ha modificat nombroses vegades, l'últim cop a l'any 2011.

D'acord amb l'apartat c de l'article 53 de la LOTUA el desplegament reglamentari s'ha d'efectuar mitjançant el Reglament urbanístic, del 16 de setembre de 2002, el Reglament d'urbanització, del 10 d'abril de 2002, i el Reglament de la construcció, del 26 de febrer de 2003.

Es troben importants diferències entre la legislació urbanística andorrana i la espanyola, sobretot en matèria de distribució de les competències urbanístiques en les diferents institucions administratives.

Propostes de millora:

- ✓ Definir zones no urbanitzables en els trams menys impactats dels fons de vall que actuïn com connexions ecològiques i paisatgístiques entre les zones de vessant.
- ✓ Promoure polítiques d'adquisició del sòl per part de les diferents Administracions públiques o de funcions privades a fi de protegir el medi ambient.
- ✓ Integrar les necessitats de conservació i/o restauració del patrimoni cultural en la planificació urbanística.
- ✓ Fomentar la cooperació institucional per a la sostenibilitat urbana i impulsar el desenvolupament d'Agendes 21 locals elaborades de forma participativa. Establir mecanismes de control per part de les organitzacions socials del compliment dels acords de les Agendes 21.
- ✓ Establir una moratòria en la construcció de noves estacions d'esquí i altres infraestructures turístiques de gran impacte ambiental.
- ✓ Promoure plans de restauració de sectors de muntanya degradats (zones sobresaturades urbanísticament, afectades per moviments de terra de gran extensió, etc), i crear una fiança per als nous projectes que permeti finançar-los.

5. CONCLUSIONS

Davant de la problemàtica ambiental a Andorra: contaminació atmosfèrica, acústica, del sòl, de les aigües potables; la urbanització descontrolada; l'ampliació dels dominis esquiables; la massificació turística; entre d'altres, les administracions encara segueixen elaborant projectes i plans insostenibles (PNR, POUPs, etc.) amb importants conseqüències pel futur del país. A més, en molts casos tot aquest conjunt d'actuacions polítiques no es preveuen processos de participació ciutadana en les seves fases d'elaboració i de presa de decisions.

S'ha identificat un problema en la delimitació de les competències entre els comuns i el Govern, especialment, en l'àmbit de l'aigua i les seves concessions i, per tant, cal fomentar la cooperació institucional per evitar possibles tensions entre les diferents parròquies i l'Administració central.

Dins l'àmbit dels residus és necessari l'elaboració d'un nou pla de residus adaptat al nou model de país, a partir d'un ampli procés de debat públic.

Pel que fa als riscos naturals, element essencial en un país de muntanya, s'estan autoritzant edificacions en llocs vulnerables als allaus, a les inundacions o desprendiments, amb el risc que això pot comportar a la seguretat de la població andorrana.

Tot i que Govern té la intenció d'adherir-se al conveni de les Nacions Unides per a la biodiversitat, a dia d'avui el marc legal en matèria de biodiversitat i patrimoni natural és insuficient i presenta importants mancances que posen en perill el futur ambiental del país. Davant d'aquest buit legal que existeix en l'esfera de la normativa de la biodiversitat, patrimoni natural i espais naturals, cal aprovar lleis i polítiques urgents i contemplar l'adhesió a convenis internacionals com és el Conveni Europeu del Paisatge a Florència 2000.

S'ha d'establir una zonificació territorial en diferents nivells d'ús i protecció, amb la finalitat que no s'arribi a la ocupació de terrenys amb un gran valor natural o ecològic. En aquest sentit, el sòl agrícola dels fons de vall és el més amenaçat degut a la expansió urbanística. Cal promoure polítiques d'adquisició del sòl per part de les diferents Administracions públiques o de funcions privades a fi de protegir el medi ambient. Per tal de seguir un model de desenvolupament sostenible s'ha de crear una Agenda 21 nacional impulsada amb el màxim compromís tant dels polítics com de tots els agents socials del país, i les corresponents Agendes 21 locals que l'haurien de desplegar.

A tot això, es constata que la normativa ambiental del país és insuficient i, en molt dels casos, també contraindicada o simplement no s'apliquen; ja sigui per manca de reglaments que les desenvolupin o per manca d'insistència política per executar-les. Caldria per tant, actualitzar i adequar els principis del desenvolupament sostenible sobre la legislació en matèria de: l'aigua, l'atmosfera, protecció dels animals, generació i tractament dels residus i urbanisme i ordenació territorial.

Cal introduir dins del dret ambiental andorrà el concepte de delict ecològic i la potestat sancionadora de l'Administració i, també és rellevant la coordinació i cooperació entre els comuns i l'administració central per tal d'arribar als propòsits esmentats.

És insuficient publicar un text amb les normes legals ja que també cal un desenvolupament explicatiu i dels seus resultats pràctics per tal d'identificar els reptes futurs. És indiscutible que la difusió pública de la legislació ambiental no tan sols proporcionarà una font d'informació ambientals, sinó que es tracta d'un exercici del dret a gaudir d'un medi ambient en bon estat, reconegut per la CA. El dret ambiental haurà de dirigir-se cap a la formació d'una cultura legal ambiental fundada en la democràcia dels drets ambientals, dependents dels drets fonamentals i, especialment els drets a la participació política, al coneixement i a la informació, és a dir, al dret a pensar.

Com a perspectiva de futur seria recomanable continuar aquest anàlisi del marc legal ambiental al principat enfocat en l'àmbit parroquial, ja que és aquí a on tenen lloc, en termes generals, l'execució de les diferents polítiques ambientals del país. Si més no, un punt important a tractar seria la visió de la ciutadania sobre els aspectes ambientals locals i la valoració de la informació rebuda per part de les diferents institucions.

