

**CRÓNICA DE LAS CONFERENCIAS IMPARTIDAS
POR EL PROFESOR MICHEL PRIEUR EN LA
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA SOBRE LOS
PROBLEMAS ACTUALES DEL DERECHO
AMBIENTAL (*)**

SUMARIO: — I. PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO AMBIENTAL Y SU FRACASO EN RELACIÓN A LOS EXPERIMENTOS NUCLEARES FRANCESES: 1. La ecología como nueva moral y las fuentes del Derecho Ambiental; 2. Los principios del Derecho Medioambiental. — II. LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL: 1. Problemas comunes de Derecho Comparado; 2. Derecho Comunitario; 3. Algunas ilustraciones de la plasmación procedimental de la EIA. — III. LA PROTECCIÓN DEL PAISAJE COMO ELEMENTO DEL MEDIO AMBIENTE. — IV. EL CUMPLIMIENTO DEL DERECHO COMUNITARIO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO FRANCÉS: 1. Modalidades de transposición; 2. Evolución de las acciones judiciales ante los tribunales franceses.

Las palabras del profesor Michel PRIEUR dejaron traslucir un ánimo optimista y confiado en los progresos del Derecho medioambiental, pero siempre dentro de parámetros realistas y sin cerrar los ojos ante la evidencia de algunas deficiencias que todavía arrastra el ordenamiento jurídico en este ámbito.

Intentar abarcar en un solo ciclo de conferencias toda la problemática del Derecho medioambiental era evidentemente una tarea imposible. En consecuencia, eligió algunos de los temas que consideró más significativos, orientando sus explicaciones hacia aquellos que podían resultar

(*) Las conferencias del profesor de Limoges tuvieron lugar los días 28, 29 y 30 de abril en la Universidad de Zaragoza, en el marco del Programa de Doctorado de Calidad de Derecho Administrativo 1996-1997. El curso de Derecho Comparado, dirigido por el profesor Fernando LÓPEZ RAMÓN, contó también con las intervenciones del profesor Leopoldo TOLIVAR ALAS, de la Universidad de Oviedo, sobre el tema «Liberalización de servicios y Derecho mortuario» (días 3 y 4 de marzo de 1997), y del profesor Claudio MIGNONE, de la Universidad de Génova, que centró su intervención en «Los problemas actuales del Derecho Público en Italia» (días 10, 11 y 12 de marzo de 1997).

más atractivos desde el punto de vista del ordenamiento francés. Decidió por ello comenzar dando una visión global de los Principios Generales que rigen esta materia, que permitiera posteriormente una mejor comprensión de algunos casos particulares.

I.- PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO AMBIENTAL Y SU FRACASO EN RELACIÓN CON LOS EXPERIMENTOS NUCLEARES FRANCESES

Tras una breve introducción sobre la concepción de la Ecología como nueva moral que conduce hasta un nuevo Derecho y un somero recordatorio acerca de las fuentes del Derecho Ambiental Internacional y de su influencia sobre el Derecho interno, centró la primera sesión del curso en el análisis detallado de los Principios Generales derivados de esas fuentes normativas.

1.- La Ecología como nueva moral y las fuentes del Derecho Ambiental

La Ecología ha tenido una evolución semántica compleja, desde el concepto puro del siglo XIX hasta el colectivo-social y político-ideológico del siglo XX. Así, en su origen, era una ciencia biológica, sistematizada por Ernest HAECKEL y concebida como ciencia de síntesis, de interrelación de los seres vivos con su medio. Su evolución posterior tuvo lugar en el campo de las ciencias sociales, desarrollándose como movimiento social e ideológico y, desde los años 60, también como movimiento político a raíz de su incorporación en los programas electorales.

Subyace en todo este proceso la conciencia de que el ser humano está destruyendo su medio de vida y el nacimiento de una nueva moral del comportamiento cotidiano, que está originando un nuevo Derecho, inspirado en nuevos principios y que es también un Derecho de síntesis de diferentes elementos de los Derechos nacionales y del Derecho Internacional. Este ha sido pionero en el establecimiento de principios a partir de diferentes fuentes normativas: el Derecho Internacional común, las reglas convencionales relativas al medio ambiente y las diversas recomendaciones y declaraciones de Organizaciones y conferencias internacionales, realizando PRIEUR un breve recorrido por todas ellas.

Recordó el conferenciante que tras los principales momentos de inflexión de la evolución histórica del Derecho Internacional Medioambiental (*Conferencia de Estocolmo de 1972, Carta Mundial de la Natu-*

raleza de 1982, Estrategia Mundial para la Conservación de la Naturaleza de 1983), la *Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 1992*, supuso el punto de partida para las actuaciones futuras. Insistió en que si bien en el campo de los principios no fue introductora de ideas nuevas, sino la confirmación de lo escrito en declaraciones anteriores, había que reconocer que supuso un hito político importante para el medio ambiente, por la participación de Jefes de Estado y de Gobierno, y un hito jurídico, con efectos directos sobre los Estados a través del *Convenio sobre Diversidad Biológica (1992)*, el *Convenio sobre el Cambio Climático (1992)*, la *Declaración sobre los Bosques* (con un futuro Convenio Mundial en proceso), los primeros elementos para el *Tratado de París de la Desertificación (1995)* y la *Convención de Nueva York de 1996 sobre la Pesca en Alta Mar* (orientada a la utilización de recursos naturales comunes y no a intereses meramente económicos).

Recordó igualmente que la confusión que podía producir la multiplicidad de iniciativas llevó a las Organizaciones Internacionales a buscar desde la Conferencia de Río una forma de trabajo más coordinada, especialmente en las estrategias regionales. En esta línea, de la reunión europea de Ministros del Medio Ambiente celebrada en Sofía en 1995, salió la voluntad de una cooperación horizontal, la *Estrategia paneuropea de la diversidad biológica y paisajística*, documento-programa de planificación general de acción, que dio a los Estados y a las diversas Organizaciones Internacionales (Comisión Económica de la ONU para Europa, Unión Europea, OCDE...) una tarea precisa: el reparto de trabajo entre ellas.

2.- Los principios del Derecho Medioambiental

Su individualización no siempre resulta fácil habida cuenta de las interrelaciones entre algunos de ellos y de que su obligatoriedad depende mucho de que aparezcan en regulaciones jurídicas y no solamente políticas. Sin embargo, parece existir un cierto consenso sobre cuáles sean, de forma que el conferenciante, una vez apuntados sus orígenes y evolución, prefirió referirse a ellos desde la perspectiva francesa, no sin cierta decepción por su escasa aplicación (1).

(1) Pueden citarse hasta siete principios: 1) El carácter obligatorio de la protección del medio ambiente y de los recursos naturales; 2) El desarrollo sostenible; 3) El que contamina paga; 4) Principio de no discriminación; 5) Información, cooperación y participación, entre los Estados y dentro del mismo Estado. El principio de solidaridad internacional en caso de desastre natural permitiría hablar de «ingerencia ecológica» como intervención no solicitada, al modo de la «ingerencia humanitaria»; 6) Principio de prevención; 7) Principio de cautela. Vid. Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, París, Dalloz, 1996, págs. 51-143.

Así ocurre, por ejemplo, respecto al carácter obligatorio de la protección del medio ambiente. Como derecho fundamental no existe en Francia referencia alguna a un derecho humano nuevo, por la dificultad político-psicológica de introducir en su tradición nuevos derechos humanos de valor constitucional (2).

Por otra parte, son raras las referencias en Derecho interno a la necesidad de conservar el medio ambiente para las generaciones futuras, como un bien común (3).

En el caso del principio de cautela, imprescindible en una situación de falta de certeza científica acompañada de un riesgo de daño grave e irreversible, se ha conseguido su consagración como principio comunitario por el *Tratado de Maastricht* y su reflejo en Francia en la *Ley Barnier*, aunque se carece todavía de aplicación jurisprudencial.

Pero si ha habido un caso relevante de fracaso de los Principios Generales ha sido el de los experimentos nucleares de Francia, a raíz de la decisión de Jacques CHIRAC de reanudarlos, en junio de 1995. La intervención profesional del profesor PRIEUR en este tema le ha proporcionado un profundo conocimiento del mismo, haciéndonos partícipes de ello a lo largo de la segunda sesión del curso.

El caso fue llevado ante diferentes instancias, poniendo de manifiesto la impotencia del ordenamiento jurídico actual para oponerse a una decisión tan importante, sea en el nivel nacional, sea en el comunitario e internacional.

Este déficit jurídico comenzó en el propio Derecho francés. Así, la decisión del Presidente de la República fue estudiada por el Consejo de Estado en septiembre de 1995, por iniciativa de la organización *Greenpeace*. El Alto Tribunal lo consideró un acto de gobierno, un acto político. Sin embargo, jurídicamente no era tan evidente, teniendo en cuenta la progresiva reducción del ámbito de este concepto en Derecho

(2) Los intentos durante el mandato de Mitterrand tuvieron poco éxito. La *Ley Barnier de 1995* ha introducido un derecho al «medio ambiente sano» a nivel legal, pero no constitucional. Por el contrario, sí aparece en las Constituciones de España, Portugal, Grecia, Alemania... Pero PRIEUR confía en que la unificación de principios que lleva a cabo la Corte de Luxemburgo hará de su transformación en Derecho común de la Unión Europea la vía de incorporación en Francia.

(3) La *Convención de Bonn de 1976 sobre especies migratorias* supedita la obligación de protección al «bien de la Humanidad», no de los Estados, haciendo de la propia Humanidad un sujeto de Derecho Internacional.

Encontramos algunas referencias, por ejemplo, en la Ley francesa de residuos radiactivos, introducidas por el propio PRIEUR, o en cierta jurisprudencia filipina de 1994, que se vale del concepto de «generación futura» para reconocer la legitimación procesal de un grupo de ciudadanos en relación a una cuestión de gestión forestal.

francés: ha quedado limitado a las relaciones poder ejecutivo-poder legislativo y a las relaciones internacionales. Pero destacó PRIEUR que este último ámbito también era más reducido desde la integración de Francia en el nuevo contexto creado por la expansión del Derecho Comunitario e Internacional. Sin embargo, se consideró acto político, en relación con las negociaciones del *Tratado de no proliferación de armas nucleares* y del *de futura prohibición o cese*.

Había, por lo demás, otros aspectos con trascendencia jurídica en este caso. En primer lugar, se consideró como una nueva categoría de acto un acto informal, cual era una declaración en televisión. En segundo lugar, se entró a delimitar las fronteras de la competencia del Presidente de la República en relación con la defensa nacional (4). Si no hay duda de su competencia exclusiva constitucionalmente reconocida en el uso de las armas nucleares, no parece ser así en el caso de la simple experimentación, aspecto de organización y funcionamiento. Por tanto, si la decisión no se hubiera considerado un acto político sino un acto administrativo, hubiera sido contrario a la Constitución.

Se tomó también como referencia la decisión de Francia de 1975 de llevar a cabo experimentos nucleares atmosféricos. Pero en aquel caso su consideración como acto político estaba más fundada, al darse una «directa relación» con el Derecho Internacional, pues dichos experimentos conllevaban la prohibición de la circulación de naves en Alta Mar. En contraste, las actuaciones de 1995 no parecían tan ligadas al Derecho Internacional.

En el ámbito internacional las respuestas no fueron más satisfactorias.

El punto de partida lo constituyó el artículo 34 del *Tratado de EURATOM* (5) (que obliga a consultar a la *Comisión* en caso de activida-

(4) El artículo 15 de la Constitución de 1958 confiere al Presidente de la República la cualidad de «jefe de los ejércitos» y le confía, con ese título, la presidencia de los consejos y comités de la defensa nacional. Su peso específico ha ido en aumento a partir de la *Ordenanza de 7 de enero de 1959 sobre la organización general de la defensa* y del *Decreto de 14 de enero de 1964*, que le atribuyó el poder de uso de la fuerza nuclear.

Vid. V.R. CHIROUX, *Le Président de la République et la force nucléaire*, Ann. Fac. Dt. Clermont-Ferrand, 1980, y Bernard CHANTEBOUT, *La dissuasion nucléaire et le pouvoir présidentiel*, «Pouvoirs», n.º 38, septiembre 1986, págs. 21-ss.

(5) En el momento de la firma del *Tratado de EURATOM* Francia todavía no tenía definida su política militar nuclear, en espera de la iniciativa del general De Gaulle. La llegada de éste al poder supuso la creación de una fuerza atómica de disuasión, pues él mismo había reprochado a la IV República el haber comprometido la independencia nacional con la integración de Francia en el bloque americano y en Europa. Dar a Francia medios de defensa nacional fue uno de los pilares de esa política. De hecho, las investi-

des nucleares muy peligrosas), el problema de determinar si las actividades francesas eran peligrosas en el sentido de dicho artículo y si se aplicaba a lo nuclear militar o sólo a lo nuclear civil. La Comisión se pronunció, por primera vez, sobre la aplicación del artículo 34 a lo militar. En cierta forma, el compromiso político entre ambas partes llevó a Francia a proporcionar esa información y a la Comisión a no considerar peligrosos dichos experimentos.

Ningún Estado recurrió ante el *Tribunal de Justicia de Luxemburgo* la decisión de la Comisión, pero sí lo hizo un habitante del Pacífico ante el Tribunal de Primera Instancia. En Decisión de diciembre de 1995, éste no lo consideró legitimado, por no estar individual y directamente afectado (vivía a 2.000 Km. de distancia del lugar del experimento, estaba implicada toda una colectividad...). Autores como PRIEUR han defendido la necesidad de una acción colectiva medioambiental y la integración de esta propuesta en negociaciones intergubernamentales futuras.

La tercera acción se vió ante el *Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo*, presentada por diecisiete ciudadanos polinesios —en su defensa intervino el profesor PRIEUR— contra Francia, por violación de los derechos de propiedad y de vida protegidos por el *Convenio de Roma de 1950*. La decisión de 1995 negó la legitimación de la parte actora y la misma violación de los artículos alegados, por tratarse sólo de argumentos de violación futura, imprevisible y no medible. Así, aunque no se cerraba la puerta a consecuencias futuras, éstas tendrían que poder probarse suficientemente. Por ahora es la decisión más completa sobre el tema, a pesar de la falta de valentía del Tribunal.

Tampoco han faltado iniciativas en sede de las Naciones Unidas.

gaciones militares en este campo se habían iniciado en 1950 y bajo el Gobierno Félix Gaillard, en 1958, se tomó la decisión de fabricar una bomba atómica. Pero fue De Gaulle quien hizo aumentar los créditos y acelerar las operaciones. El 13 de abril de 1960, la primera bomba —«la bombinette»— explotó en Reggane (Sahara). Esta política de disuasión permite comprender el rechazo el 14 de enero de 1963 a integrar una fuerza multilateral y a firmar el *Tratado de Moscú* (5 de agosto de 1963) con Estados Unidos, URSS y Gran Bretaña sobre el cese de experiencias atómicas.

Con Georges Pompidou, la política internacional siguió una línea continuista respecto a la disuasión nuclear y, en lo esencial, la política exterior de Valéry Giscard D'Estaing fue la prolongación de la de sus predecesores.

Por su parte, Mitterrand vivió durante su presidencia el *affaire Greenpeace*, durante el verano de 1985, a raíz del atentado de 10 de julio contra el navío *Rainbow Warrior* en el puerto de Auckland (Nueva Zelanda), por obra de los servicios secretos franceses, provocando la dimisión del Ministro de Defensa, Charles Hernu.

Vid. Jean-Jacques BECKER, *Histoire politique de la France depuis 1945*, Armand Colin, París, 1992.

En primer lugar, desde el punto de vista estrictamente político, cabe citar la *Resolución de condena de diciembre de 1995* (6).

En segundo lugar, se han producido dos acciones jurídicas. Ante el *Tribunal Internacional de Justicia de La Haya*, Nueva Zelanda y Australia pidieron la revisión de la Decisión de 1974, referida a los experimentos nucleares atmosféricos de Francia, con base en el párrafo 63 de dicha decisión. Sin embargo, esta cuestión de procedimiento interno no respondió al interés despertado pues el Tribunal no procedió a dicho reexamen, por referirse la decisión de los años 70 a experimentos atmosféricos y ser los actuales experimentos subterráneos. A mayor abundamiento, Francia había renunciado a la competencia del TIJ en cuestiones de defensa nacional. Con todo, en su pronunciamiento hizo referencia al reconocimiento por ambas partes de la necesidad de la protección del medio ambiente, como forma de sugerir indirectamente su propia opinión.

Finalmente, una nueva acción se presentó por parte de algunos habitantes de Polinesia ante el *Comité de Derechos Humanos de Ginebra*. En este caso, todavía no existe resolución.

A pesar de la relativa sensación de fracaso que produce un caso como éste, hay vías de protección que van adquiriendo cada vez un mayor peso específico, cual es el caso de la Evaluación de Impacto Ambiental, a la que se dedicó la tercera sesión del curso.

II.- LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

Tras reflexionar sobre algunas cuestiones que una figura novedosa como ésta plantea en la generalidad de los países (II.1.), PRIEUR centró su exposición en la interpretación jurisprudencial de la *Directiva 337, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente* (II.2.) y en las carencias existentes en la fijación de procedimientos concretos de aplicación de la EIA (II.3.).

1.- Problemas comunes de Derecho Comparado

La primera cuestión que se planteó fue el ámbito material de este instrumento. El sistema inicial clásico de listados de proyectos y traba-

(6) La condena la llevaron a cabo 85 países, de los cuales 10 pertenecientes a la Unión Europea, en cuyo seno no hubo acuerdo (recordemos la abstención de España).

jos a los que se debe aplicar se ha mostrado insuficiente, puesto que la prevención debe nacer desde el principio, desde la programación política (leyes, planes, proyectos), donde realmente se pueden discutir todas las consecuencias y evaluarlas con más perspectiva. Pero esta visión global implica una gran complejidad de los estudios técnicos y problemas de metodología (7).

En cuanto a la calidad científica de dichos informes, cada vez parece más necesario un control más preciso, limitando la intervención a determinados especialistas autorizados (8).

En cuanto al contenido, a las referencias clásicas a la situación inicial, a los nuevos efectos, al objeto a proteger, etc., se añaden referencias a la evolución de la situación local, información sobre los autores y, especialmente, información sobre las dificultades encontradas al realizar el estudio y sobre las limitaciones del conocimiento científico, enlazando de esta manera con el principio de cautela.

Finalmente, parece existir entre la población cierta confusión sobre los efectos reales de estos estudios, pues no obligan a una decisión precisa sino que son sólo elementos de información para la Administración.

Por el momento, en el ámbito comunitario la regulación de este elemento de participación queda en manos de los Derechos nacionales. La organización concreta puede venir ahora del Derecho Internacional a través de las proposiciones de la Comisión Económica de la ONU para Europa.

2.- Derecho Comunitario

La *Directiva del Consejo 85/337/CEE, de 27 de junio de 1985*, es el primer instrumento horizontal de un Derecho Comunitario Ambiental

(7) A nivel internacional, la previsión del artículo 6 de la *Directiva 43/1992, de conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres* impone a todos los Estados miembros la evaluación sobre los planes. En la misma línea, el principio 14 de Río lo hace sobre los programas y políticas, lo cual resulta todavía más complicado. Por su parte, la proposición de Directiva europea para extender la Directiva de 1985 a los planes y programas, en estudio desde 1992, no llega a hacer proposiciones directas y la nueva Directiva de EIA no recoge esa modificación. Como ocurre en otras ocasiones, parece que la incorporación a los ordenamientos nacionales deberá esperar a un previo afianzamiento en el ordenamiento comunitario e internacional.

(8) Estas autorizaciones de capacidad fueron implantadas en Bélgica desde el principio, pero en otros países, como es el caso de Francia, se han ido creando intereses profesionales y empresariales a los que ahora no es fácil hacer frente.

caracterizado hasta ese momento por aportaciones sectoriales. A pesar de la sencillez de su redacción, no especialmente técnica, su elaboración fue muy complicada, porque los Estados eran conscientes de su trascendencia futura y de la revolución que suponía para los ordenamientos internos de la mayoría. Por otra parte, su pobre contenido común ha ofrecido a los Estados un amplio margen de adaptación y el uso de mecanismos muy variados de uno a otro, de ahí el papel fundamental de la Jurisprudencia. Consciente de la gran flexibilidad del documento y de la necesidad de armonización, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en *Sentencia de 2 de mayo de 1996 a propósito del incumplimiento del artículo 169 del Tratado por el Reino de Bélgica*, entró a interpretar de forma amplia y ambiciosa los Anexos I y II y el artículo 7 (EIA transfronterizas) de la Directiva.

Así, a raíz de la eliminación por Bélgica de la EIA para instalaciones nucleares y de eliminación de residuos radiactivos, estableció el Tribunal que el Anexo I no permite a los Estados introducir ninguna limitación. Además interpretó que cuando dice «instalación química integrada», necesitada de EIA, se está refiriendo a una unidad económica de producción, sin determinar criterios cuantitativos de capacidad de producción, por lo que Bélgica no podía introducirlos.

Tampoco han faltado conflictos de interpretación respecto al Anexo II, declarando el Tribunal la obligatoriedad de EIA para todos los trabajos reseñados en el texto, analizando caso por caso si responden a los criterios de la Directiva, sin que se pueda concluir la innecesidad del estudio de forma abstracta y definitiva. Parece que, en este caso, Francia se vería menos afectada que otros Estados, por la propia amplitud que en este país alcanza el sometimiento a EIA, sin recurrir a enumeraciones limitativas.

En último lugar, PRIEUR consideró que el artículo 7 de la Directiva es una regulación muy pobre y demasiado flexible para el sistema integrado que supone el Derecho Comunitario, porque simplemente se hace eco del principio general de Derecho Internacional de obligación de consulta entre Estados, con una fuerte supervivencia del principio de soberanía estatal. En el caso concreto, Bélgica planteó que Bruselas no era una región fronteriza, pero el Tribunal, siguiendo el criterio de la Comisión, consideró que no era necesaria la condición geográfica de fronteriza para que la contaminación pudiera producirse a distancia y para estar sometida en consecuencia al artículo 7. Se trata, en realidad, de la aceptación implícita de la evolución experimentada por el Derecho Internacional (*Convenio de Ginebra de Contaminación Atmosférica Transfronteriza a Gran Distancia, 1979*) en el sentido de estudiar caso por caso los posibles efectos transfronterizos. De cara al futuro, la

adopción por la Unión Europea de la *Convención de Evaluación de Impacto Transfronterizo* ampliará los efectos de este artículo 7.

3.- Algunas ilustraciones de la plasmación procedimental de la EIA

Son numerosas las convenciones internacionales que tienen como uno de sus objetivos la Evaluación de Impacto Ambiental aplicada a determinados sectores. Sin embargo, PRIEUR lamentó que suelen quedar en disposiciones muertas, sin procedimientos adecuados adaptados en cada caso y sin posibilidad de control judicial, dependiendo el resultado de la buena voluntad, en espera de actuaciones positivas por parte de las Conferencias de los Estados. Este ha sido el caso de la *Convención sobre el Derecho del Mar* de Montego Bay (1982) o de convenciones sobre los mares regionales (Caribe, Báltico, *Convención de Barcelona para el Mediterráneo*). En concreto, apuntó a la Convención transfronteriza de la Comisión Económica de la ONU para Europa como un ejemplo que sí llega a organizar en detalle esas EIA transfronterizas, con procedimientos suplementarios y elementos novedosos que van más allá de la Directiva de 1985.

Este ánimo esperanzado acerca de las técnicas de protección se comunicó igualmente a la ampliación del objeto de protección. En este sentido, la cuarta sesión se centró en el tema del paisaje, dándole un tratamiento monográfico, precisamente porque se ha convertido en una categoría con entidad propia y merecedora de un régimen jurídico específico.

III.- LA PROTECCIÓN DEL PAISAJE COMO ELEMENTO DEL MEDIO AMBIENTE

El Congreso de Poderes Locales y Regionales, en el marco del Consejo de Europa, tomó en 1996 la iniciativa para la elaboración de un *Convenio Europeo del Paisaje* (9), cuyo principal interés recae en la consideración del paisaje no ya sólo como un elemento estético excepcional, sino también como un componente más del medio ambiente, y, en consecuencia, como un elemento ordinario de la vida humana, como un elemento fundamental en la ordenación del territorio y como elemento configurador de la identidad cultural de un lugar y de sus habitantes.

(9) En dichos trabajos ha tomado parte el profesor PRIEUR como ponente.

Aunque no faltaron referencias históricas, el conferenciante centró su atención en el Derecho positivo actual, que lo recoge en tres diferentes sectores legislativos: el de monumentos históricos (el paisaje como elemento cultural, como en Italia), el de naturaleza (referido a bosques, reservas naturales o parques, como en España) y el de ordenación del territorio y urbanismo.

En ciertos casos, aparece recogido expresamente en la Constitución, tal y como ocurre en Alemania, Suiza, Portugal e Italia. En otros casos, su plasmación constitucional es más indirecta, integrándose en los conceptos de «medio ambiente» o «recursos naturales». A veces, se refleja también en las Constituciones de los *Länder* (ex. Baviera) o en los Estatutos de las Comunidades Autónomas (ex. Galicia, Castilla-León, Castilla-La Mancha).

Algunos países europeos han llevado el tema del paisaje a su legislación ordinaria específica: Alemania (desde 1976), Suiza (desde 1966), Eslovaquia, la República checa, Francia (desde 1993). Lógicamente este último caso mereció una especial atención por el conferenciante. En concreto, no consideró que fuera una aportación totalmente innovadora, pues ya aparecía desde 1958 en el Derecho Urbanístico y desde 1930 en la legislación de monumentos naturales y parajes. Lo que sucede a partir de 1993 es que el elemento paisajístico adquiere más peso y aparece integrado en la planificación urbana como elemento obligatorio y no sólo como referencia indirecta. Hizo notar que, en el contexto de la descentralización francesa, el paisaje no ha pasado a ser competencia municipal sino que está inevitablemente afectado por orientaciones generales que el Estado da a través de las leyes de ordenación y urbanismo. Se encuentran en elaboración, más concretamente, Directrices de protección del paisaje, que tienen su desarrollo en Decretos del Gobierno, con la novedad de que se aplican sólo a determinados lugares y no a todo el territorio, como ocurre con otras Directrices sectoriales referidas a la montaña, el litoral o los aeropuertos. De estas regulaciones se deduce que los temas que están despertando mayor interés son, por una parte, la gestión de las entradas a las ciudades, por la uniformización del paisaje que producen las grandes superficies comerciales, los aparcamientos, las grandes vías de acceso, etc. y, por otra parte, la planificación del paisaje, su integración en documentos más generales de ordenación territorial y urbanismo.

El paisaje también está siendo objeto de una atención creciente en los Tratados internacionales, a pesar de que la *Declaración de Río* y la *Agenda 21* no lo mencionan y de que los textos que lo mencionan no lo hacen de forma satisfactoria (10).

(10) Así, la *Convención del Benelux de 1982 sobre conservación de la naturaleza* y

Finalmente, la abundancia de paisajes necesitados de protección a nivel mundial ha hecho que la ONU haya dado la bienvenida a la iniciativa del Consejo de Europa de dar a luz un *Convenio para la protección de los paisajes europeos* (11).

Tras esta incursión en el tratamiento monográfico de un elemento concreto del medio ambiente, retomó PRIEUR las cuestiones generales con el fin de incidir en un aspecto esencial: el grado de cumplimiento de las normas jurídicas producidas por el Derecho Comunitario.

IV.- CUMPLIMIENTO DEL DERECHO COMUNITARIO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO FRANCÉS

La existencia de más de 200 textos comunitarios sobre medio ambiente, de los cuales 140 tienen valor jurídico directo (el 13% de las

la protección del paisaje, a pesar del título, no le presta una especial atención y se limita a tratarlo como elemento natural.

La Convención de la UNESCO sobre el Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972 reúne en el concepto de paisaje el elemento cultural y natural, pero no lo mencionan expresamente en el objeto preciso de protección del artículo 1 dedicado a la definición del «Patrimonio Cultural» («elementos de arquitectura integrados en el paisaje»: el objeto de protección es el monumento, no el paisaje). Y, aunque a partir de 1995 la Convención ha introducido el paisaje como tal y su protección como tal, lo ha hecho como «paisaje excepcional a escala mundial».

Otras referencias paisajísticas pueden rastrearse en el *Convenio de Espoo sobre Evaluación de Impacto Ambiental*, el *Convenio de Lugano del Consejo de Europa de responsabilidad por daño ambiental* (menciona expresamente el paisaje como elemento importante del medio ambiente), la *Convención de Salzburgo de 1991 para la protección de los Alpes*, la *Convención de Helsinki sobre ríos transfronterizos* (el paisaje como elemento de gestión de los ríos, por ejemplo en el caso de las riberas), la *Estrategia paneuropea de Sofía (1995) de diversidad biológica y paisajística* (dedica un capítulo específico al paisaje europeo y proclama la necesidad de que el Consejo de Europa elabore un Convenio sobre el paisaje como concreción jurídica de esta estrategia paneuropea).

Tampoco los textos de la Unión Europea van más allá de las referencias indirectas a propósito de otros temas. Es el caso de las *Directivas de hábitats*, de *medidas agroambientales* (con previsión de subvenciones al paisaje) y de *Evaluación de Impacto Ambiental*.

(11) En sus previsiones se empieza a contemplar el paisaje como objeto principal y no sólo el rural sino también el urbano y el periurbano y no sólo el paisaje excepcional sino también el paisaje ordinario. Propone instrumentos concretos de cooperación. En primer lugar, propugna la creación de un Comité Europeo del Paisaje. En segundo lugar, intenta perfeccionar el modelo de la UNESCO a través de dos instrumentos jurídicos: clasificar algunos paisajes excepcionales como de «interés europeo» y crear una «marca o etiqueta paisajística europea» para paisajes ordinarios, a modo de reconocimiento o promoción, sobre todo en zonas fronterizas, de cuya adecuada gestión se encargarían los entes locales (desgraciadamente, por el momento no están previstas aportaciones financieras). En tercer lugar, se busca implicar a la población en todo el proceso, desde el mismo momento de la identificación de los paisajes, para que no se convierta exclusivamente en el trabajo de unos cuantos expertos.

Directivas europeas están referidas al tema), lleva inevitablemente a hacer balance de cuál es su grado de cumplimiento. Por ello, para la reunión de Ministros de Medio Ambiente de junio de 1997 se programó el debate de la *Comunicación de octubre de 1996, n.º 96/500 sobre el cumplimiento del Derecho Comunitario del medio ambiente*, que recoge, entre otras cuestiones, las de la calidad normativa, la heterogeneidad de procedimientos en los diferentes Estados, la armonización del reparto competencial entre los sujetos implicados y el control de los tribunales sobre su actuación.

Desde 1987 se ha observado un especial interés por dar prioridad a su aplicación y no ya sólo a su elaboración, interés que culminó en 1990 cuando el Comisario de Medio Ambiente, RIPA DE MEANA, dio la voz de alarma sobre la falta de ejecución y, poco después, durante la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno en Dublín se elaboró una declaración específica sobre el medio ambiente. Las declaraciones del Parlamento a partir de 1996 han revelado esa misma inquietud, hasta el punto de crearse una Comisión para la transposición del Derecho Medioambiental y una Agencia Europea para el Medio Ambiente, que todavía espera mayores competencias de control.

Como perfecto conocedor de la situación francesa, dedicó el profesor PRIEUR la última sesión al análisis minucioso de algunos casos concretos problemáticos, centrándose en las modalidades de transposición (IV.1.) y en la evolución de las acciones judiciales ante los tribunales franceses (IV.2).

1.- Modalidades de transposición

El punto de partida de su estudio se lo proporcionan los datos que da a conocer la propia Unión Europea, de los que se desprende que la situación francesa evoluciona favorablemente desde 1990, tanto por razones jurídicas como políticas, pero sin alcanzar el nivel de satisfacción deseable. En concreto, se habla de un 92% de satisfacción en relación a las comunicaciones formales de Francia acerca de la transposición del ordenamiento comunitario, si bien el número de infracciones, aunque decreciente, sigue siendo alto y el número de condenas del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas por incumplimiento alcanza las siete.

Es en este contexto en el que PRIEUR centró los debates creados por la inicial transposición del Derecho Comunitario a través de Circulares administrativas (A), por las divergencias sobre el grado de adaptación de la legislación nacional ya existente (B) y por la transposición por Ley como efecto de la mayor intervención del Parlamento (C).

A) *La inicial transposición a través de Circulares administrativas*

El hecho de que actualmente sea un problema solucionado permite su estudio con una mayor perspectiva. Las Circulares se usaron casi sistemáticamente hasta 1985-1990, sobre todo en materia de contaminación, de forma que las Directivas técnicas que establecían estándares de polución se aplicaban en el marco de la legislación francesa de instalaciones clasificadas, quedando su ejecución en manos de los prefectos, que otorgaban las autorizaciones caso por caso, sin la intermediación de un texto general de transposición entre la Directiva comunitaria y dicha Circular, que se convertía en una simple repetición (12).

El punto de inflexión en esta práctica se produjo con la condena de Francia en 1991 por el TJCE, al considerar que la Circular no era un instrumento adecuado de transposición, pues impedía a los ciudadanos conocer sus derechos y no implicaba ninguna vinculación jurídica.

La solución inicial que adoptó el Ministro de Medio Ambiente fue acudir al artículo 7 de la *Ley de instalaciones clasificadas*, que le otorgaba poder para reglamentar por *arrêté* ciertas actividades industriales. De esta habilitación nació la *Arrêté de 21 de marzo de 1993* con la que transpusieron 27 Directivas, se adoptaron 4 Convenios internacionales referidos a la polución y, más aún, se transpuso una Directiva futura sobre instalaciones peligrosas y contaminantes. Sin embargo, la norma fue anulada por el Consejo de Estado en octubre de 1996 al considerar que la delegación del poder reglamentario sólo era posible para determinadas actividades y no para todo el sector de la contaminación en general (aguas, suelo, paisaje industrial...). A la situación de vacío jurídico creada se puso fin ampliando ese poder reglamentario del ministro a todo tipo de industria, con ocasión de la modificación del citado artículo 7 por la *Ley de polución atmosférica*.

B) *Las divergencias sobre el grado de adaptación de la legislación ya existente*

En numerosas ocasiones Francia ha considerado que su antigua legislación respondía plenamente al contenido de las nuevas Directivas y que, por tanto, no era necesaria ninguna transposición. PRIEUR recordó que no siempre es así.

El caso más significativo se refiere a la *Directiva de 1985 sobre Evaluación de Impacto Ambiental*, tema a propósito del cual Francia ya

(12) Sobre el papel central del prefecto en materia medioambiental, vid. Raphaël ROMI, *Droit et administration de l'environnement*, Montchrestien, París, 1994, págs. 139-ss.

contaba con la legislación desde 1976 y era ésta precisamente la que se había tomado como modelo. Sin embargo, la verdad es que la ley francesa sólo parcialmente respondía a la Directiva comunitaria y sólo se consiguió la transposición completa de dicha Directiva en 1993, a partir de la *Sentencia del Somport de 2 de diciembre de 1992 del Tribunal Administrativo de Pau*, en un contexto político más evolucionado en cuanto a la valoración del medio ambiente.

C) *La transposición por Ley por efecto de la mayor intervención del Parlamento*

La mayoría de las transposiciones en Francia se han venido haciendo por vía administrativa y no por Ley. Sin embargo, el clima creado por el mayor protagonismo político del Parlamento europeo durante la discusión de anteproyectos por la Comisión ha contribuido a una mayor intervención de los órganos representativos en el momento del cumplimiento de las decisiones comunitarias. En consecuencia, cada vez ha sido mayor el número de transposiciones por Ley, aunque resulta problemática la diferenciación de qué elementos deben ser transpuestos por Ley o por Reglamento y deficiente la información sobre qué Directivas son objeto de incorporación en cada caso (13).

2.- **Evolución de las acciones judiciales ante los tribunales franceses**

Respecto a este tema, PRIEUR hizo sólo algunas referencias generales, con las que pondremos fin a esta crónica.

En efecto, aunque inicialmente el juez administrativo se mostró desconfiado respecto al Derecho Comunitario, el respeto se ha ido imponiendo progresivamente. Así, en 1984, el Consejo de Estado procedió a la anulación de normas contrarias al ordenamiento europeo (14) y, en

(13) Existe un cierto déficit de información para el ciudadano pues las informaciones del Gobierno a la Comisión no aparecen publicadas. Los *visa* de los Decretos se han convertido en tradicionales instrumentos de información, pero, al no existir en las Leyes, el control se ve dificultado. Una práctica más reciente es publicar junto a la Ley, aunque no en la misma Ley, la referencia de los debates parlamentarios y la mención a las Directivas.

(14) CE 7 dic. 1984 *Fédération Française des Sociétés de Protection de la Nature* procedió a la anulación de una disposición reglamentaria (*Arrêté réglementant la chasse à la tourterelle dans le Médoc*, 1982) que violaba los objetivos de la Directiva comunitaria. Vid. también CE 28 sep. 1984, *Confédération nat. des soc. de protection des animaux*, CE 1 juillet 1988, *Fédération fr. des soc. de protection de la nature*, TA Marseille, 11 juin 1988, *Assoc. pour la protection des animaux sauvages*.

1989, impuso a la Administración la modificación de otras por ser contrarias a dicho ordenamiento (15). El procedimiento de *injonction* que actualmente tiene el juez administrativo sobre la Administración encontró su primera aplicación precisamente en el Derecho Medioambiental (*Sentencia del T.A. Dijon referida a periodos de caza de especies protegidas en la Directiva de Aves, 79 / 409, 2 abril*).

M.^a José ANADÓN

BIBLIOGRAFÍA

(15) En la lista de aves protegidas por la legislación francesa no figuraban todas las especies recogidas en la *Directiva de Aves de 1979*.