

Política ambiental de Francia

DIEGO J. VERA JURADO

Sumario

	<i>Página</i>
1. Aspectos constitucionales, principios generales y evolución normativa de la protección ambiental en Francia	396
1.1. Evolución y logros del sistema ambiental francés	396
1.2. La Constitución francesa de 1958 y la <i>Carta del medio ambiente</i>	398
2. La Administración ambiental en Francia	400
3. Regulación sectorial del medio ambiente en Francia. Especial referencia al Código ambiental francés	403
3.1. Principios generales de la regulación ambiental	403
3.2. Instrumentos básicos de protección ambiental	404
3.2.1. La evaluación de impacto ambiental	404
3.2.2. Consulta pública, información y participación ambiental	405
A) La consulta pública en las actuaciones con incidencia ambiental	406
B) Acceso a la información ambiental	407
3.3. Protección de la naturaleza y los recursos naturales	408
3.3.1. Planificación, administración y protección de las aguas	408
3.3.2. protección del aire y la atmósfera	410
3.3.3. Protección del medio ambiente natural	411
A) Parques y reservas naturales. La singularidad de los ecosistemas frágiles	411
B) Los paisajes y los ecosistemas frágiles	412
C) Los bosques, la flora y la fauna salvaje	414
Bibliografía básica	414

* * *

1. ASPECTOS CONSTITUCIONALES, PRINCIPIOS GENERALES Y EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL EN FRANCIA

1.1. EVOLUCIÓN Y LOGROS DEL SISTEMA AMBIENTAL FRANCÉS

Francia ha desarrollado en el último cuarto de siglo una política ambiental que le convierte en un ejemplo significativo en esta materia. Los datos que avalan esta afirmación son diversos, y contrastan, de alguna forma, con algunas carencias que todavía se observan en su sistema normativo y de organización.

En el relato de logros hay que recordar que Francia fue pionera en la creación de un *Ministerio de Protección de la Naturaleza y el Medio Ambiente* (1971), encargado por aquel entonces de coordinar los esfuerzos del resto de los ministerios en los que se encontraban dispersas las competencias ambientales. Antes, incluso, se habían tomado algunas medidas legislativas importantes que reflejaban el interés que la sociedad francesa tenía por la protección ambiental y los recursos naturales, es el caso, por ejemplo, de la aprobación de la Ley sobre parques nacionales (1960) o una posterior, de 1964, que planteaba mecanismos de intervención económica, basados en el principio «quien contamina paga».

A partir de los años 70 y hasta finales de los 90 se suceden una serie de iniciativas que, con más o menos fortuna, han intentado solucionar los problemas relacionados con la protección ambiental y los recursos naturales. La política francesa ambiental se centró durante este período en la puesta en marcha de unas instituciones especializadas dedicadas a la recuperación y la eliminación de residuos (1976), al control de la calidad de aire (1981) y al control energético, especialmente las centrales nucleares (1982). Todas estas instituciones quedaron subsumidas en la denominada Agencia del Medio Ambiente y del Control de la Energía (ADEME) (1990). Todo ello desembocó, a su vez, en la adopción de un Plan Nacional de Medio Ambiente (1990), que condujo a la primera reforma de peso de la administración ambiental francesa con la creación en 1991 de 26 direcciones regionales del medio ambiente (DIREN). Asimismo, y durante este período, se consagra el medio ambiente como concepto normativo de interés general que tiene como exponente más significativo la Ley 76/76, de 10 de julio de 1976, sobre protección de la naturaleza (reformada por la Ley de 2 de febrero de 1995 y, posteriormente, por el Código ambiental de 2002). Esta norma va a impulsar una profunda transformación en el sistema normativo francés, teniendo entre sus aspectos más destacados la regulación de los estudios de impacto ambiental, de cuyo contenido tomaría buena cuenta unos años después la Directiva comunitaria 85/337/CEE. Además, esta norma incorpora principios y conceptos que permiten equiparar el interés general por la protección del medio ambiente al interés por el desarrollo económico y social, ambos constituyen valores desde los cuales se promueve la integración y la armonización de intereses. Esta iniciada transformación se confirma en ulteriores normas que, con diferentes matices, mantienen la orientación iniciada en la Ley de 1976 (Ley 3 de enero de 1977, tutela de los espacios acuáticos y

protección del patrimonio pesquero; Ley de 29 de junio de 1984 de protección forestal; Ley de 4 de diciembre de 1985 de conservación de los montes; Ley de 9 de enero de 1985, del litoral o Ley de 3 de enero de 1986, de aguas, entre otras). En esta dirección de aportaciones, la jurisprudencia también realiza alguna destacada intervención. En concreto, la jurisprudencia constitucional admitió relativamente pronto el carácter social y público de los elementos que componen el medio natural (CE, 15 de marzo de 1968, Commune de Cassis). Lo que en principio no dejaba de ser una hipótesis de remota conexión se torna bastante más cercana en alguna declaración posterior del Consejo de Estado francés, mediante la estrecha dependencia que a veces existe entre medio ambiente y la salud (resolución de 13 de enero de 1988). En cualquier caso, no se puede decir que esta esporádica doctrina haya calado mucho en la jurisprudencia ordinaria, que sigue negando en cualquier caso valor como derecho subjetivo a un principio ambiental tan relevante como la «calidad de vida».

Así las cosas, y a pesar de los importantes logros reseñados hasta este momento, es el período 1999-2001 el que marca la evolución de la política ambiental francesa. En efecto, la importancia del medio ambiente dentro de las políticas públicas se ha visto considerablemente reforzada a través de la renovación de la actuación pública, la modernización e impulso de la administración ambiental y, especialmente, la consolidación del dispositivo normativo. En este sentido, es necesario destacar la *Ley de orientación sobre ordenamiento y desarrollo sostenible del territorio* (1999) y la adopción del *Código del medio ambiente* (2000-2003), ambas especialmente vinculadas, como no podía ser de otra manera, a los contenidos ambientales del derecho comunitario.

A partir de 2002 se intensificó la atención al desarrollo sostenible por medio de la elaboración de una estrategia nacional, especialmente visible en el proyecto de la carta constitucional sobre medio ambiente; por medio de las políticas emprendidas sobre el agua, la naturaleza, los paisajes, la contaminación, la prevención o los riesgos; por medio de la ampliación de las capacidades en materia de evaluación ambiental o de análisis socioeconómico, y, finalmente, por medio de la acción internacional. Esta política nacional de desarrollo sostenible está supervisada por un Comité Interministerial de Desarrollo Sostenible (CIDD), creado en 2003 y que reemplaza a tres instancias anteriores: el Comité Interministerial del Medio Ambiente (CIEN), la Comisión Interministerial de Lucha contra el Efecto Invernadero (CIES) y el Comité Interministerial de Prevención de Grandes Riesgos Naturales (CIPRNM).

Como colofón de este relato de logros es necesario destacar la más reciente novedad del sistema normativo francés; la reforma constitucional de marzo de 2005. En ésta, junto a otras materias de calado constitucional, se aborda por vez primera la regulación constitucional del medio ambiente, solucionando, de esta manera, una de las principales carencias con las que se enfrentaba la protección ambiental en Francia.

En otro orden de cosas, hay que destacar que durante todo este período la política ambiental francesa también ha tenido una dimensión internacional significativa. En efecto, Francia se ha comprometido en más de un centenar de textos suscritos en el marco europeo y en una treintena de dimensión internacional. Además, ha asumido un papel promotor de muchos tratados, como en el caso de la adopción por parte de veinticuatro Estados, el 11 de marzo de 1989, de la Declaración de La Haya sobre protección de la atmósfera, o de la creación, en 1990, de un Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FEM) destinado a ayudar a los países más desfavorecidos. Francia ha propuesto, asimismo, que la Antártida sea declarada reserva natural y tierra de vocación científica, y que se establezca además a su alrededor un santuario para las ballenas. En este sentido, el propio Código de Medio Ambiente asume este compromiso internacional dedicando un apartado a la protección de la Antártida (en concreto, el libro VII sobre protección del medio ambiente de la Antártida –artículo L711-1 a L713-9–).

Se puede concluir que las prioridades estratégicas de Francia aúnan la lucha contra la pobreza, especialmente en los países más desfavorecidos, la promoción del desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente. De esta manera, la conservación del medio ambiente, para ser duradera, debe integrarse en el desarrollo y contribuir a las necesidades vitales de las poblaciones y de los agentes económicos. En este sentido, las cumbres internacionales de Río de Janeiro (1992), Nueva York (1997), Kyoto (1997) y Johannesburgo (2002) han servido para que Francia se haya comprometido inequívocamente con la promoción del desarrollo sostenible como pilar básico de su sistema normativo.

1.2. LA CONSTITUCIÓN FRANCESA DE 1958 Y LA *CARTA DEL MEDIO AMBIENTE*

Una de las circunstancias que es necesario destacar a la hora de describir y analizar el sistema jurídico francés es la ausencia de un concepto de ambiente, o cualquier otro similar, en el texto constitucional. Este silencio constitucional, aunque solventado a través de una amplia serie de iniciativas legislativas de especial significado, ha condicionado en cierta forma la construcción del sistema normativo ambiental en Francia de las últimas décadas. En efecto, la constitución francesa de 1958 no consagra en su primera redacción el ambiente ni el patrimonio natural como bienes constitucionalmente protegidos. Esta omisión, justificada inicialmente por el contexto histórico-jurídico en el que se crea la norma, no se ha visto corregida hasta fechas muy recientes.

Aunque la primera oportunidad de configurar un concepto constitucional de ambiente se presenta con la reforma constitucional de 17 de marzo de 2003, la situación no se corrige hasta el año 2005. Esta reforma constitucional tiene como antecedente más directo la aprobación de «*La Charte de l'environnement*», en la que se establecen una serie de principios generales en materia de protección ambiental. En efecto, las leyes constitucionales de 1 de marzo de 2005 introducen determinadas modificaciones en el texto constitucional de 1958, que tienen una especial

incidencia sobre la protección ambiental y los principios que, con este objetivo, tienen que regir en todo el sistema normativo francés. En detalle, a través de esta reforma constitucional se modifica el Título XV («De las Comunidades Europeas y de la Unión Europea») y se añade la «*Carta del Medio Ambiente*» al texto constitucional de forma íntegra, configurando un nuevo panorama constitucional del medio ambiente. La novedad e importancia de esta reforma constitucional obliga, por tanto, a destacar los aspectos más significativos de su contenido.

En primer lugar, se establece en la *carta* un binomio derecho-deber sobre la protección del medio ambiente, y se hace en términos parecidos a los establecidos en el derecho comunitario o, incluso, en la propia Constitución Española. Así, se indica que «*Cada uno tiene el derecho de vivir en un medio ambiente equilibrado y respetuoso de la salud*» (artículo 1), teniendo, asimismo, los deberes de «*participar en la preservación y la mejora del medio ambiente*» (artículo 2); «*prevenir las alteraciones que es susceptible de provocar en el medio ambiente o, en su defecto, limitar sus consecuencias*» (artículo 3) o, finalmente, «*contribuir a la reparación de los daños que cause al medio ambiente, en las condiciones definidas por la ley*» (artículo 4).

En segundo lugar, se reconoce el principio de precaución y, de manera interrelacionada, la posibilidad de adoptar medidas cautelares ante posibles daños al medio ambiente. Los términos en los que se expresa la *carta ambiental* son, en este sentido, significativos: «*Cuando la producción de un daño, aunque incierta en el estado de los conocimientos científicos, pueda afectar de manera grave e irreversible al medio ambiente, las autoridades públicas velarán, mediante la aplicación del principio de precaución y en sus ámbitos de competencia, por la implantación de procedimientos de evaluación de riesgos y la adopción de medidas provisionales y proporcionadas con el fin de prevenir la producción del daño*» (artículo 5).

Un tercer apartado está referido a la vinculación entre políticas públicas y desarrollo sostenible, teniendo el texto francés como principal novedad la introducción del concepto de «progreso social» como elemento de ponderación y corrección del concepto de «desarrollo económico». En concreto, se destaca que: «*Las políticas públicas deben promover un desarrollo sostenible. A estos efectos, conciliarán la protección y mejoramiento del medio ambiente con el desarrollo económico y el progreso social*» (artículo 6).

En cuarto lugar, se regula el derecho de información y participación de todos los ciudadanos en las materias relativas al medio ambiente, resaltando, de manera expresa, que «*Toda persona tiene el derecho, en las condiciones y límites definidos por la ley, de acceder a los datos relativos al medio ambiente que posean las autoridades públicas y de participar en la elaboración de las decisiones públicas con incidencia en el medio ambiente*» (artículo 7).

Por último, la *carta ambiental* se refiere a los conceptos de «educación» e «investigación», y su vinculación a la protección del medio ambiente y los recursos naturales, los términos son los siguientes: «*La educación y la formación en el medio ambiente deben contribuir al ejercicio de los derechos y deberes definidos en la presente Carta*» (artículo

8) y «*La investigación y la innovación deben aportar su concurso a la preservación y mejoramiento del medio ambiente*» (artículo 9).

2. LA ADMINISTRACION AMBIENTAL EN FRANCIA

Como es bien sabido, lo que caracteriza al sistema administrativo francés es, entre otras cosas, el papel central que se otorga al Estado. En este sentido, el proceso de reforma de las autonomías territoriales de los años 80 no ha conducido a una real descentralización política, el Estado central permanece unitario y único titular de la potestad legislativa y de gran parte de las competencias de gestión. Esta situación tiene, consecuentemente, un efecto directo en la estructura administrativa del medio ambiente, que, con los matices que se apuntarán seguidamente, tendrá como protagonista principal al Estado y todos los entes a él vinculados.

Entrando detalles, podemos apuntar que la administración ambiental en Francia se articula en un ministerio, en estructuras interministeriales con competencias generales o especializadas y en una serie de organismos independientes con funciones consultivas y, en algunos casos, decisorias. Asimismo, se pueden destacar algunas estructuras regionales y locales que, con un significado más simbólico que real, intervienen también en la gestión del medio ambiente.

Sin ninguna duda el ministerio constituye el elemento básico en la estructura administrativa del medio ambiente. No obstante, la opción de encargar la gestión del medio ambiente a un ministerio *ad hoc* no ha sido una cuestión fácil, más bien al contrario, ya que ha suscitado un amplio debate a la hora de plantear el sistema más óptimo de organización administrativa. La situación inicial de la que se parte para tomar esta decisión era compleja: prácticamente todos los ministerios tenían competencias sobre alguna de las materias relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales. Así, y por citar nada más que un ejemplo, señalar que la protección de la atmósfera se realizaba por los Ministerios del Interior, Finanzas, Obras Públicas, Agricultura, Sanidad, Transportes, Industria y Ordenación del territorio. Es evidente que ante esta situación era necesario armonizar criterios y unificar las estructuras ministeriales existentes.

Este largo debate, que se inicia en los años 60, se concluye en mayo de 1991 con la configuración de un ministerio autónomo dotado de competencias amplias para poder ejercer las cuestiones ambientales, y cuya denominación actual es la *Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable*. Sin entrar en mayores detalles, hay que indicar que este Ministerio está integrado básicamente por seis Direcciones generales (*Estudios económicos y evaluación ambiental, Aguas, Desarrollo sostenible, Naturaleza y playas, Prevención de la polución y Energía nuclear*), por un *Instituto ambiental* (IFEN) y por un *Servicio general de inspección ambiental* (IGE).

Asimismo, como prolongación lógica del *Ministerio*, se establece una organización periférica del Estado. Entre las innovaciones más destacadas de este ámbito están varias estructuras desconcentradas con cierto nivel de competencias: *las direc-*

ciones regionales del ambiente (conocida en sus iniciales francesas como DIREN), por una parte, y *las direcciones regionales de la industria, de la navegación y del ambiente* (conocida en sus iniciales francesas como DRIRE). En ambos casos estamos ante estructuras descentralizadas que utilizan la figura del delegado regional, pero con la capacidad de gestionar algunos servicios y utilizar instrumentos propios.

En esta misma línea de crear estructuras desconcentradas de gestión ambiental, aunque todavía con un carácter muy simbólico, podemos destacar las novedades introducidas por el referido *Código ambiental*. En concreto, se propone la creación en cada región de un *Comité Regional de Medio Ambiente*, dirigido por el Presidente del Consejo Regional o por su representante, este Comité estará compuesto de la siguiente manera: en su mitad, de consejeros regionales, en su cuarta parte de representantes de las asociaciones de protección del medio ambiente autorizadas nombrados por el Prefecto de la región y, en su cuarta parte restante, de personalidades cualificadas designadas por el Presidente del Consejo Regional. El Presidente del Consejo Regional o el Presidente del Consejo Económico y Social Regional le confiará una misión de reflexión, de propuesta y de diálogo sobre todos los temas o proyectos de interés regional relacionados con el medio ambiente (artículo L131-29 CA).

La Administración local también aporta algunos elementos organizativos en la gestión del medio ambiente y los recursos naturales. Así, se creará, en cada departamento, un *Consejo Departamental de Medio Ambiente*. Este Consejo estará formado, principalmente, por miembros de la Comisión de Espacios Naturales, Perspectivas y Paisajes, del Consejo Departamental de Caza y Fauna Silvestre, de la Comisión Departamental de Canteras, del Consejo Departamental de Higiene y de la Comisión Departamental de Riesgos Naturales mayores. Estará presidido por el Prefecto o por su representante, que podrán someter a su consideración cualquier cuestión relativa al medio ambiente o a la calidad de vida del departamento (artículo L131-1CA CA).

Por otro lado, el sistema francés establece una serie de «administraciones independientes» que desarrollan una importante labor en materia ambiental. Es en este tipo de estructuras administrativas donde Francia es especialmente prolija y ambiciosa en sus propuestas. Destaca, con una especial relevancia práctica, la *Agencia de Medio Ambiente y de Control de la Energía*, que es un organismo público estatal de carácter industrial y comercial. Este organismo público desarrollará actuaciones dirigidas principalmente a la orientación, promoción, investigación, prestación de servicios, información e incentivación en cada uno de los ámbitos siguientes: 1° La prevención y lucha contra la contaminación del aire; 2° La reducción de la producción de residuos, su recuperación y valorización, la protección de los suelos y la restauración de los espacios naturales contaminados; 3° El reacondicionamiento y la vigilancia de instalaciones de almacenamiento de residuos; 4° La realización de ahorro de energía y materias primas y el desarrollo de energías renovables, especialmente de origen vegetal; 5° El desarrollo de las tecnologías limpias y de bajo consumo energético y 6° La lucha contra la contaminación acústica. La *Agencia*

dispone, asimismo, de una estructura desconcentrada, con una delegación en cada región del país (artículo L131-3 CA). No es, sin embargo, esta *Agencia* el único ejemplo de administración independiente ambiental, en esta misma línea, se pueden destacar los siguientes organismos públicos: *Agencia del Agua*; *Agencia Nacional para la gestión de los desechos radioactivos*, *Agencia de seguridad sanitaria ambiental*, *Instituto Nacional de ambiente industrial*, *Oficina Nacional forestal*, *Oficina Nacional de la flora y la fauna salvaje*, *Parques Nacionales*, *Instituto de radioprotección*, entre otros.

Asimismo, merece la pena citar, por la singularidad que presenta en el panorama europeo, a la *Comisión Nacional para el Debate Público*. Es, como en los casos anteriores, una autoridad administrativa independiente, que se encargará de garantizar el derecho de participación de los ciudadanos en el proceso de elaboración de los proyectos de ordenación o equipamiento de interés nacional para el Estado, promovidos por las entidades territoriales, las instituciones públicas y las personas privadas, desde el momento en que los mismos presenten importantes retos socioeconómicos o tengan impactos significativos sobre el medio ambiente o la ordenación del territorio. Este debate público se centrará en la oportunidad, los objetivos y las características principales del proyecto propuesto. La participación pública se hará efectiva durante toda la fase de elaboración del proyecto, desde el inicio de los estudios preliminares hasta la finalización del período de consulta pública. Además, la *Comisión Nacional para el Debate Público* velará por que se garanticen buenas condiciones de información pública durante la fase de realización de los proyectos que se le han sometido hasta la finalización de los equipamientos y obras. Asimismo, tendrá como misión emitir todos los dictámenes y recomendaciones de carácter general susceptibles de favorecer y desarrollar el proceso de diálogo público (artículo L121-1 CA).

Finalmente, tiene especial significado en el sistema ambiental francés la participación de los agentes privados en las estructuras administrativas. En este sentido, hay que aludir a las denominadas «*agrupaciones de interés público*» dotadas de personalidad jurídica y autonomía financiera, entre personas de derecho público o privado que incluyan al menos una persona jurídica de derecho público, para ejercer conjuntamente y por período determinado actividades en el ámbito del medio ambiente, así como para crear o gestionar conjuntamente dotaciones de infraestructuras, personal o servicios comunes necesarios para estas actividades. Algo parecido ocurre con las denominadas «*asociaciones autorizadas de protección del medio ambiente*». Éstas constituyen asociaciones legalmente registradas que llevarán ejerciendo sus actividades estatutarias durante un período de al menos tres años en el ámbito de la protección de la naturaleza, la mejora de la calidad de vida, la protección del agua, del aire, de los suelos, de los espacios naturales y paisajes, del urbanismo, o que tuvieran por objeto la lucha contra las contaminaciones y los daños y, en general, todas aquellas que actuaran principalmente en favor de la ejerciendo sus actividades estatutarias durante un período de al menos tres años muy amplia, estando prevista su intervención en la mayoría de los procedimientos ambientales, incluso podrán instar una acción ante las jurisdicciones administrati-

vas por cualquier actuación contraria al medio ambiente y los recursos naturales (artículo L141-2 CA). Tendrán, por tanto, interés legítimo para recurrir cualquier decisión administrativa que tuviera una relación directa con su objeto y sus actividades estatutarias y produjera efectos perjudiciales para el medio ambiente en todo o en parte del territorio dentro del cual están autorizadas.

3. REGULACIÓN SECTORIAL DEL MEDIO AMBIENTE EN FRANCIA. ESPECIAL REFERENCIA AL CÓDIGO AMBIENTAL FRANCÉS

3.1. PRINCIPIOS GENERALES DE LA REGULACION AMBIENTAL

Como ya se ha destacado, la Ley 2002/276, de 27 de febrero de 2002 (modificada por la Ley 2003/719, de 1 de agosto de 2003), por la que se aprueba el *Código de Medio Ambiente*, constituye una pieza clave del Derecho ambiental francés. Esta norma tiene una intención reguladora global, desde el momento en que contiene una visión completa y detallada de todos los aspectos relacionados con la protección del medio ambiente y los recursos naturales. Toda esta estructura reguladora se construye, asimismo, sobre un amplio conjunto de conceptos y principios que, tomando como antecedente los establecidos por el derecho comunitario, inspiran todo el sistema de protección ambiental.

En efecto, el artículo L110-1 establece una serie de elementos básicos que van a diseñar la estructura jurídica del sistema ambiental francés. El primero de ellos es el propio concepto de ambiente. Éste, apunta el referido precepto, estará integrado por «*los espacios, recursos y medios naturales, los lugares y paisajes, la calidad del aire, las especies animales y vegetales, la diversidad y los equilibrios biológicos a los que contribuyen, forman parte del patrimonio común de la Nación*». Nótese como en el concepto empleado aparecen elementos que, junto a los más tradicionales como «espacios naturales», «recursos y medios naturales» o «animales y vegetales», trascienden a lo estrictamente material y estático, constituyendo un nivel superior de interpretación e integración del medio ambiente. Así, se hace referencia a los conceptos de «diversidad», «equilibrios biológicos» o «paisaje» como valores que deben ser objeto de preservación y protección.

En segundo lugar, se establecen las reglas básicas del sistema de protección ambiental, aludiéndose claramente al concepto de desarrollo sostenible en los siguientes términos «*Su protección, valorización, restauración, rehabilitación y gestión son de interés general y contribuyen al objetivo de desarrollo sostenible, el cual se propone garantizar las necesidades de desarrollo y salud de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas*». Aquí se observa como el legislador francés se inclina por definir la protección ambiental como una verdadera función pública, estableciendo un concepto de desarrollo sostenible especialmente relacionado con la salud.

Por último, el sistema de protección ambiental se inspirará en una serie de principios y conceptos, ampliamente desarrollados por el derecho comunitario, de los que podemos destacar los siguientes:

1º El *principio de precaución*, según el cual la ausencia de certezas, habida cuenta de los conocimientos científicos y técnicos del momento, no debe retrasar la adopción de medidas efectivas y adecuadas de cara a prevenir el riesgo de daños graves e irreversibles en el medio ambiente y la salud, con un coste económico aceptable.

2º El *principio de acción de prevención y de corrección de los daños al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma*, utilizando las mejores técnicas disponibles con un coste económico aceptable.

3º El principio de *quien contamina paga*, según el cual los gastos resultantes de las medidas de prevención, de reducción de la contaminación y de lucha contra la misma deben ser sufragados por el contaminador.

4º El *principio de participación*, según el cual todas las personas tienen acceso a la información medioambiental, incluida aquella relativa a las sustancias y actividades peligrosas, y según el cual se asocia a los ciudadanos al proceso de elaboración de los proyectos que tienen una incidencia importante en el medio ambiente o la ordenación del territorio.

El *Código ambiental* en su artículo L110-2 hace referencia, asimismo, a la configuración del medio ambiente como un derecho-deber, al indicar, por una parte, que «Las leyes y demás disposiciones regularán el derecho de cada persona a un medio ambiente saludable y contribuirán a garantizar un equilibrio armonioso entre las zonas urbanas y las zonas rurales», estableciendo, por otra, que «Será el deber de cada persona velar por la conservación y contribuir a la protección del medio ambiente».

3.2. INSTRUMENTOS BÁSICOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL

3.2.1. La evaluación de impacto ambiental

Francia, como ya se ha puesto de manifiesto, tiene una amplia tradición en lo que a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental se refiere. En concreto, la Ley 76/76, de 10 de julio de 1976 (reformada por la Ley de 2 de febrero de 1995 y por el *Código de Medio Ambiente* de 2002), ya regulaba un procedimiento de este tipo, aplicable a todos los trabajos, actividades e intervenciones públicas y privadas que tengan consecuencia sobre el medio ambiente y los recursos naturales. Asimismo, esta norma divide los proyectos evaluables en «proyectos de valoración ambiental», que son aquellos que tienen un gran impacto sobre el medio ambiente, y «proyectos sometidos a un procedimiento de impacto simplificado», que son aquellos que inciden en menor medida sobre el medio ambiente. La aplicación de uno u otro tipo de procedimiento dependerá de la valoración económica que se haga de los proyectos a ejecutar.

El nuevo *Código de Medio Ambiente* establece, por su parte, en el artículo L122-1 la obligación genérica de introducir la variable ambiental en todas las actividades y proyectos públicos y privados que se quieran ejecutar, indicando que «*Las obras y proyectos de ordenación promovidos por una entidad pública o que requieran alguna autorización o decisión para su aprobación, así como los documentos de urbanismo, tendrán que tener en cuenta las preocupaciones medioambientales*». Añade, además, que «*Los estudios previos a la realización de obras o construcciones susceptibles de dañar el medio natural debido a la importancia de sus dimensiones o a su repercusión sobre el mismo, tendrán que incluir un estudio de impacto ambiental que permita evaluar sus consecuencias*».

Como ocurre en otros apartados de este *Código*, el artículo L122-3 remite a un decreto del *Conseil d'Etat* el establecimiento de las condiciones y requisitos de aplicación de la evaluación de impacto, con la determinación de los siguientes aspectos:

1º Las condiciones en las que se tendrán en consideración las preocupaciones medioambientales en los procedimientos reglamentarios existentes.

2º El contenido del estudio de impacto ambiental, el cual tendrá que incluir como mínimo: un análisis de la situación inicial del lugar y de su entorno, el estudio de las transformaciones que el proyecto produciría, el estudio de sus efectos sobre la salud y las medidas previstas para eliminar, reducir y compensar, siempre que fuera posible, las consecuencias perjudiciales para el medio ambiente y la salud. Además, para las infraestructuras de transporte, el estudio de impacto ambiental incluirá un análisis de los costes para la entidad territorial de las contaminaciones y daños, de las ventajas para dicha entidad, así como una evaluación del consumo energético resultante de la explotación del proyecto, sobre todo por el hecho de los desplazamientos que conlleva o permite evitar.

3º Las condiciones en las cuales se harán públicos el estudio de impacto ambiental y las principales medidas destinadas a evitar, reducir y compensar, cuando fuera posible, los principales efectos negativos del proyecto.

4º La lista limitativa de las obras que, debido a sus escasas repercusiones medioambientales, no estén sujetas al procedimiento de estudio de impacto ambiental.

5º Las condiciones en las que el Ministro de Medio Ambiente podrá conocer de oficio o a instancia de parte, cualquier estudio de impacto ambiental con objeto de emitir su dictamen.

3.2.2. Consulta pública, información y participación ambiental

En consonancia con su tradición jurídica, el sistema francés es especialmente sensible a la participación, información y consulta de los ciudadanos en todos los procedimientos administrativos y, por tanto, en los ambientales. Con el objeto de hacer efectiva esta tradicional sensibilidad, se introducen dos figuras significativas

desde el punto de vista del medio ambiente: *La consulta pública*, por una parte, y *el acceso a la información ambiental*, por otra.

A) *La consulta pública en las actuaciones con incidencia ambiental*

Por lo que se refiere a la consulta pública, el *Código de Medio Ambiente* establece en el artículo L123-1 que «*La realización de obras, construcciones o trabajos de titularidad pública o privada estará precedida de una consulta pública..., siempre que estas actuaciones, por su naturaleza y su consistencia, pudieran afectar al medio ambiente*». La consulta pública constituye, por tanto, una clara manifestación de la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales, que tendrá «*por objeto informar a la opinión pública y recabar sus apreciaciones, sugerencias y contrapropuestas, con posterioridad al estudio de impacto ambiental cuando éste fuera requerido, a fin de que la autoridad competente pueda disponer de todos los elementos necesarios para su información*» (artículo L123-3).

Por lo que se refiere al desarrollo del procedimiento de consulta pública, merece la pena destacar, por la propia singularidad del instrumento jurídico, algunos aspectos de su contenido:

– Dependiendo de la naturaleza e importancia de las actuaciones proyectadas, la consulta pública será dirigida por un comisario de investigación (artículo L123-4).

– A petición del comisario de investigación, y siempre que las especificidades de la consulta lo requieran, el presidente del tribunal administrativo o el magistrado en quien delegue podrá nombrar a un perito encargado de asistir al comisario de investigación (artículo L123-5).

– La autoridad competente, haciendo uso de todos los medios apropiados de publicidad, sobre todo en los lugares afectados por la consulta, y, dependiendo de la importancia y la naturaleza del proyecto, a través de la prensa escrita o la comunicación audiovisual, informará públicamente del objeto de la consulta, de los nombres y calidades del comisario de investigación o de los miembros de la Comisión de investigación, de la fecha de apertura, del lugar donde tendrá lugar la consulta y de su duración (artículo L123-7).

– No obstante lo dispuesto en el título I de la Ley núm. 78-753 de 17 de julio de 1978, que establece diversas medidas para la mejora de las relaciones entre la administración y los ciudadanos, el expediente de consulta pública será comunicado a las asociaciones de protección del medio ambiente autorizadas en virtud de lo establecido en el artículo (artículo L123-8).

– El comisario de investigación dirigirá la consulta de forma que los ciudadanos puedan conocer el proyecto completo y presentar sus apreciaciones, sugerencias y contrapropuestas. Recibirá al titular del proyecto sometido a consulta pública. Podrá recibir todo tipo de documentos y visitar los lugares afectados por el proyecto. Podrá, asimismo, oír a todas las personas cuyas declaraciones estime útiles y

convocar al titular del proyecto o a sus representantes, así como a las autoridades administrativas interesadas. Podrá, finalmente, organizar una reunión de información e intercambio de opiniones con los ciudadanos en presencia del titular del proyecto.

– El titular del proyecto comunicará al público los documentos existentes que el comisario de investigación estime útiles para que los ciudadanos estén bien informados. En caso de que el titular del proyecto se negara a comunicar la comunicación, se incluirá su respuesta motivada en el expediente de la consulta.

– El informe y las conclusiones motivadas del comisario de investigación se harán públicos. En el informe tendrán que constar las contrapropuestas presentadas durante la consulta, así como las eventuales respuestas del titular del proyecto, en particular a las peticiones de comunicación de documentos que le hubieran sido dirigidas (artículo L123-10).

– Cuando las obras o construcciones objeto de una consulta pública no hubieran comenzado en el plazo de cinco años a partir de la decisión, tendrá que realizarse una nueva consulta (artículo L123-13).

B) Acceso a la información ambiental

En directa correspondencia con el mencionado procedimiento de consulta pública, el sistema ambiental francés establece un sistema de acceso a la información ambiental por parte de los ciudadanos (artículos L124-1 y L125-1 del CA), que se ejercerá en las condiciones y conforme a los procedimientos definidos en el título I de la Ley núm. 78-753 de 17 de julio de 1978, por la que se establecen diversas medidas para la mejora de las relaciones entre la administración y los ciudadanos.

La regulación de este procedimiento no se limita a una genérica referencia al derecho de acceso a la información ambiental, en consonancia con los contenidos de la Directiva 2003/4/CE, de 28 de enero de 2003, sino que establece una detallada descripción de los diferentes sectores en los que este acceso es posible, incluyendo algunos supuestos especialmente novedosos. Así, podemos destacar los siguientes ámbitos de acceso a la información:

– Toda persona tendrá derecho a ser informada de los efectos perjudiciales para la salud humana y el medio ambiente producidos por la recogida, el transporte, el tratamiento, el almacenamiento y el depósito de residuos, así como de las medidas adoptadas para prevenir o compensar estos efectos (artículo L125-1 CA).

– Los ciudadanos tendrán derecho a la información sobre los riesgos mayores a los que están sometidos en determinadas zonas del territorio y sobre las medidas de protección que les amparan. Este derecho se aplicará a los riesgos tecnológicos y a los riesgos naturales previsibles (artículo L-125-2 CA). Además, este derecho de información cubre a los compradores o arrendatarios de bienes inmuebles ubicados en zonas acogidas a un plan de prevención de riesgos tecnológicos o a un plan

de prevención de riesgos naturales previsible, prescrito o aprobado, o en zonas sísmicas, que serán informados por el vendedor o el arrendador de la existencia de los riesgos citados en este plan o este decreto (artículo L-125-5 CA).

– Toda persona tendrá derecho, asimismo, a ser informada de los efectos que la liberación voluntaria de organismos modificados genéticamente pudiera tener para la salud pública o el medio ambiente, sin perjuicio del debido respeto a la confidencialidad de las informaciones protegidas por la Ley (artículo L125-3 CA).

– Finalmente, se reconocerá a toda persona en el conjunto del territorio el derecho a obtener información sobre la calidad del aire y sus efectos sobre la salud y el medio ambiente. El Estado garantizará el ejercicio de este derecho, la fiabilidad de la información y su difusión (artículo L125-4 CA).

3.3. PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA Y LOS RECURSOS NATURALES

3.3.1. Planificación, administración y protección de las aguas.

En comparación con otros países, Francia tiene el privilegio de poseer abundantes reservas de agua, aunque éstas, desigualmente repartidas por todo el territorio, no dejan de ser frágiles. Así las cosas, el sistema francés organiza la gestión del agua en grandes cuencas hidrográficas gestionadas por comités que reúnen a representantes de las entidades locales, de los usuarios y asociaciones, y de los servicios del Estado. Su objetivo, según el último plan hidrológico aprobado, es recuperar el buen estado ecológico de las aguas antes del año 2015.

En los últimos años se ha entablado un gran debate nacional para determinar qué elementos han de aportarse a la política francesa del agua para hacer frente a los desafíos nacionales en consonancia con los compromisos adoptados por la comunidad internacional, y particularmente por Francia, en Johannesburgo, y más tarde en el Tercer Fórum Mundial del Agua de Kyoto y del G8 en Évian.

En cualquier caso, debe de quedar claro que los problemas normativos, organizativos y de gestión que presenta Francia en esta materia no difieren sustancialmente de los de otros países de su entorno. Así, las aguas subterráneas no se salvan de la contaminación en las regiones de agricultura intensiva, la contaminación doméstica se quiere controlar con la recogida y el tratamiento completo de aguas usadas y las aguas marítimas se ven afectadas por la contaminación de origen agrícola, urbano o industrial.

Por lo que se refiere a los principios básicos que en materia de aguas establece la normativa francesa hay que destacar los siguientes (artículo L211-1 CA):

– Garantizar una gestión equilibrada de los recursos hídricos, persiguiendo los siguientes objetivos:

1° La preservación de los ecosistemas acuáticos, de los lugares y de las zonas húmedas.

2° La protección de las aguas y la lucha contra toda contaminación por vertido, escorrentía, descarga, depósito directo o indirecto de materias de toda naturaleza y, de manera más general, por todo hecho susceptible de provocar o incrementar la degradación de las aguas al modificar sus características físicas, químicas, biológicas o bacteriológicas, ya se trate de las aguas superficiales, subterráneas o de las aguas del mar dentro de los límites de las aguas territoriales.

3° La restauración de la calidad de estas aguas y su regeneración.

4° El desarrollo y la protección de los recursos hídricos.

5° La valorización del agua a título de recurso económico y la distribución de este recurso.

– La gestión equilibrada deberá permitir satisfacer o conciliar las siguientes exigencias:

1° La salud, la salubridad pública, la seguridad civil y el abastecimiento de agua potable a la población.

2° La vida biológica del medio receptor y, especialmente, la fauna piscícola.

3° La conservación y la libre circulación de las aguas, y la protección contra las inundaciones.

4° La agricultura, la pesca y los cultivos marinos, la pesca en agua dulce, la industria, la producción de energía, los transportes, el turismo, la protección de los espacios naturales, las actividades de recreo y los deportes náuticos, así como también de cualquier otra actividad humana ejercida legalmente.

Por otra, en lo que a la planificación de las aguas se refiere, uno o varios planes directores de ordenación y gestión de las aguas fijarán, para cada cuenca o agrupación de cuencas, las orientaciones básicas de una gestión equilibrada de los recursos hídricos. Tendrán en cuenta, asimismo, los principales programas establecidos por las entidades públicas y definirán, de manera general y armonizada, los objetivos cuantitativos y cualitativos de las aguas así como las obras y acondicionamientos que se tengan que realizar para su consecución. Delimitarán, finalmente, el perímetro de las subcuencas correspondiente a una unidad hidrográfica (artículo L212-1 CA).

Indicar que en los últimos años se ha definido una estructura administrativa del agua en Francia que, en términos parecidos al sistema español, se sustenta en una serie de órganos de gestión, algunos con cierta tradición, controlados e influenciados por el Estado, de los que podemos destacar los siguientes *Comité Nacional del agua; Comités de Cuenca; Agencias del agua; Fondo Nacional del agua; Entidades locales del agua y organismos públicos con capacidad adjudicataria.*

3.3.2. Protección del aire y la atmósfera

La lucha contra la contaminación del aire es una de las prioridades de la administración ambiental francesa, que se ha esforzado en llevar a cabo una política cuyo objetivo es la reducción de forma permanente de las emisiones susceptibles de contaminar la atmósfera. Para ello, se ha implementado un dispositivo legislativo y reglamentario moderno e integrado, centrado a la vez en la vigilancia y la información a los consumidores, en las normas de calidad del aire y en la reducción en origen de las emisiones.

En esta misma línea, hay que destacar que Francia ha sido el primer país en adoptar, en enero de 2000, un programa nacional de lucha contra el cambio climático que prevé un centenar de medidas encaminadas a lograr que antes de 2010 las emisiones de gas que originan el efecto invernadero vuelvan al nivel de 1990.

Francia mantiene, asimismo, desde hace muchos años una política de prevención y gestión de riesgos industriales que se aplica al conjunto de su territorio y, por tanto, a las zonas que pueden ocasionar efectos transfronterizos de larga distancia. En el marco internacional del Protocolo de Góteborg se ha comprometido a reducir sus emisiones de óxido de nitrógeno y de compuestos orgánicos volátiles (COV) aproximadamente en un 40% entre 1999 y 2010. Asimismo, en junio de 2003 adoptó un programa de reducción de emisiones que concierne a todos los sectores económicos (industria, transporte, construcción, agricultura) y abarca diferentes ámbitos: técnico (carburantes, tecnología de motores, vehículos de gas, vehículos eléctricos, reducción de las emisiones industriales...), organizativo (planes de desplazamientos urbanos, urbanismo...), fiscal, etcétera.

El *Código Ambiental* establece en este ámbito una serie de principios y conceptos básicos que merecen ser destacados: a) la vinculación directa y reiterada de todo el sistema de prevención atmosférica con la protección de la salud; b) la referencia constante al concepto de cambio climático en todas las políticas públicas; c) la utilización racional de la energía y d) la inclusión de los espacios cerrados en el concepto de protección atmosférica.

De otro lado, y por lo que respecta a las competencias en esta materia, será el Estado, con el apoyo de las entidades territoriales, el encargado de la vigilancia de la calidad del aire y de sus efectos sobre la salud y el medio ambiente. En concreto, se confiará a la *Agencia de Medio Ambiente y de Control de la Energía* la coordinación técnica de la vigilancia de la calidad del aire, la definición de los umbrales de alerta y los valores límites admisibles, de conformidad con los valores definidos por la Unión Europea o, en su defecto, por la Organización Mundial de la Salud. Estos objetivos, umbrales de alerta y valores límites admisibles serán objeto de evaluaciones regulares que tengan en cuenta los resultados de los estudios médicos y epidemiológicos. En definitiva, se vigilarán todos los indicadores de salud pública susceptibles de ser afectados por la evolución de la calidad del aire.

Por lo que se refiere a la planificación de este sector hay que destacar los Planes regionales para la calidad del aire, por el que se establecen orientaciones

para prevenir o reducir la contaminación atmosférica o atenuar sus efectos, con vistas a alcanzar los objetivos de calidad del aire. A estos efectos, el Plan regional para la calidad del aire se basará en un inventario de las emisiones y en una evaluación de la calidad del aire y de sus efectos sobre la salud pública y el medio ambiente (artículo L222-1 CA). Asimismo, podemos destacar los Planes de Protección de la Atmósfera de ámbito local, que tendrán por objeto reducir en una zona determinada la concentración de sustancias contaminantes en la atmósfera. Estarán destinados a todas las aglomeraciones urbanas con más de 250.000 habitantes, así como en las zonas donde los valores límites admisibles sean superados o exista el riesgo de que lo sean. Por último, es necesario destacar, con especial interés, la existencia de los Planes de desplazamientos urbanos contempladas en el capítulo II del título II de la Ley núm. 82-1153 de 30 de diciembre de 1982, de orientación de los transportes interiores.

Para concluir, hay que destacar la preocupación que el legislador francés manifiesta por el cambio climático, estableciéndose como prioridad nacional la lucha contra la intensificación del efecto invernadero y la prevención de los riesgos generados por el calentamiento climático (artículo L229-1 CA). En este sentido, esta prevista la creación de un Observatorio Nacional sobre los efectos del calentamiento climático en Francia metropolitana y en los departamentos y territorios de ultramar. Este observatorio estará encargado de recoger y difundir las informaciones, estudios e investigaciones sobre los riesgos vinculados al calentamiento climático y los fenómenos climáticos extremos, en coordinación con los centros e institutos de investigación interesados y el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre la evolución del clima. Asimismo, y dentro del ámbito de sus competencias, podrá llevar a cabo cualquier actuación de información a los ciudadanos y a las entidades territoriales (L229-2 CA).

3.3.3. Protección del medio ambiente natural

A) Parques y reservas naturales. La singularidad de los ecosistemas frágiles

Son cuatro las figuras de protección de los espacios naturales establecidas en el sistema francés: *los Parques Nacionales, las Reservas Naturales clasificadas, Reservas Naturales voluntarias y los Parque Naturales Regionales* (Ley 708/1960, Ley 76/76 y, más recientemente el Código de Medio Ambiente).

Los parques nacionales constituyen, junto a las reservas naturales (clasificadas y voluntarias), instrumentos privilegiados para la protección de un ambiente determinado. Éste es tomado en consideración en su globalidad, en cuanto objeto de protección contra cualquier intervención, natural o artificial, susceptible de provocar deterioro o de alterarle las características intrínsecas, aspecto, composición y evolución. Ambas figuras coinciden en la identidad de los objetivos perseguidos, salvo, en todo caso, la mayor utilización de las segundas –las reservas naturales–

para la conservación de sectores naturales de reducida extensión o ámbito estrictamente local.

En el caso de los parques naturales regionales la cuestión es diferente, ya que su objetivo principal es contribuir a la política de protección del medio ambiente, la ordenación del territorio, el desarrollo económico y social y la educación y formación pública. Constituirán, en definitiva, un marco privilegiado de las acciones llevadas a cabo por las entidades públicas a favor de la preservación de los paisajes y del patrimonio natural y cultural (artículo L333-1 CA).

Un dato a destacar en la regulación de estas figuras se refiere a la división del territorio de los parques y reservas en áreas distintas pero adyacentes, sometidas a diferentes técnicas de utilización y a modalidades graduales de intervención. Así se puede distinguir una «zona periférica» que no se somete a vínculos jurídicos especiales y que se concibe como área destinada a la promoción de las iniciativas económicas, sociales y culturales por parte de los entes locales; una «zona central» que se identifica con el núcleo duro del parque o reserva, donde las actividades están rigurosamente controladas, y, finalmente, una «reserva integral» en el interior del parque orientada a la tutela de determinadas especies animales o vegetales. De todas ellas la «zona periférica» se ha convertido en un lugar de inversión y desarrollo controlado, dicho de otra manera, es donde se reproducen los mecanismos de compensación para los municipios afectados, permitiendo la realización de obras y actividades por los perjuicios causados por la creación del parque. En este sentido, en la «zona periférica» las diversas administraciones públicas tomarán todas las medidas que permitan llevar a cabo un conjunto de realizaciones y mejoras de orden social, económico y cultural y que favorezcan una protección más eficaz de la naturaleza en el Parque.

De cualquier manera, el sistema de parques y reservas naturales en Francia ha sido objeto de reiteradas críticas. Y esto desde el momento en que la gestión de aquellos queda confiada a la casi exclusiva competencia de la autoridad estatal. La inexistencia de reservas naturales regionales o locales y la limitada participación de los entes territoriales menores en la administración de los parques y reservas demuestran la poca eficacia del sistema, que no ha encontrado en la práctica un desarrollo adecuado. Parece deseable, por tanto, una mayor presencia de los entes territoriales, e incluso de los municipios, en la definición de las políticas de protección del medio ambiente natural.

B) Los paisajes y los ecosistemas frágiles

La conservación de las bellezas y los paisajes naturales ha sido tradicional en el sistema francés, ya la Ley de 2 de mayo de 1930 hacía referencia a este tipo de valores ambientales otorgándole un singular sistema de protección.

El Estado –de nuevo el Estado– podrá emitir directrices para la protección y revalorización de los paisajes en territorios notables por su interés paisajístico, que serán definidos de común acuerdo con las entidades territoriales interesadas. Es

importante destacar, asimismo, que los planes directores, los planes sectoriales y los planes urbanísticos deberán ser compatibles con las directrices de protección y revalorización de los paisajes, lo cual implica una clara prioridad de estos valores sobre los estrictamente urbanísticos.

El máximo exponente singularizado de la atención normativa al paisaje es la «Ley paisajística» de 1993 (Ley n. 24 de 8 de enero de 1993 sobre la protección y puesta en valor de los paisajes), que confiere estatuto oficial al paisaje y propone una serie de medidas destinadas a una mejor integración paisajística de las urbanizaciones. En particular, modifica las disposiciones legislativas en materia de información pública para facilitar la concertación social en torno a los proyectos de urbanización, ampliando las posibilidades de debate sobre los mismos. Completa el Código del urbanismo en materia de licencia de obras, exigiendo un estudio de inserción en el medio ambiente y de impacto visual para los nuevos edificios (el llamado *volet paysager*). Estas disposiciones vienen acompañadas de medidas de estímulo fiscal para preservar la calidad paisajística en el medio rural durante las obras de concentración parcelaria, en los alrededores de las ciudades en expansión, en el litoral y en la montaña. La ley regula las «Zonas de protección del patrimonio arquitectónico, urbano y paisajístico» (ZPPAUP), imponiendo los inventarios regionales de patrimonio paisajístico, aunque sin proponer criterios de evaluación de las zonas a proteger, de modo que simplemente abre la vía a una política de preservación y restauración de los paisajes. Ulteriores textos proponen la suscripción de «contratos de paisaje» con las entidades locales, de cara a la inserción de nuevas construcciones y la valorización del decoro rural. Esta Ley refleja el cambio de la óptica de los grandes paisajes turísticos hacia el paisaje total, rural o urbano. Con posterioridad, la «Ley Barnier» de Orientación para la ordenación y desarrollo del territorio (LOADT) de 4 febrero de 1995 (modificada por la ley n. 533 de 25 junio 1999, de orientación para la ordenación y desarrollo sostenible del territorio, LOADDT) creó la noción de «país» como territorio sobre el cual se despliegan actividades de organización de los servicios públicos.

Por lo que se refiere a los denominados «ecosistemas frágiles», la evolución de la normativa sobre el litoral, la montaña y las zonas húmedas, ampliamente influenciada por la normativa comunitaria, enlaza con la normativa territorial-urbanística y turística. Así, y en la búsqueda de un punto de equilibrio entre el desarrollo económico y ambiental se aprueba la Ley para la conservación y valorización del litoral (Ley de 3 de enero de 1986), que prevé, entre otras cosas, la planificación regional e interregional de las zonas costeras, estableciendo restricciones a las actividades de urbanización y ocupación del litoral. Asimismo, y con el objeto de hacer frente a los peligros creados por una incontrolada oferta turística, una política irracional de los transportes o la ausencia de una correcta planificación de la actividad industrial, se establecen medidas de protección de las zonas montañosas (Ley de 9 de enero de 1985); las zonas húmedas contra posibles acciones de sacamiento; la protección del mar (1986) y la tutela de las aguas (1992), las cuales

testimoniaban, como ha destacado PIERGIGLI, la intención del legislador de disponer de específicas medidas de salvaguarda de los ecosistemas frágiles.

De cualquier manera, la gestión de estos «ecosistemas frágiles» queda vinculada, como otros muchos ámbitos, a las iniciativas que se tomen en materia de ordenación del territorio. Y en este sentido es cierto que no existe ningún país como Francia en lo concerniente al compromiso del Estado dentro de una política de ordenación territorial. También es cierto que ningún país ha sufrido como Francia la excesiva concentración de población en torno a la capital, la localización de sus principales actividades industriales en la periferia septentrional del territorio y el retraso económico de algunas de sus viejas zonas agrarias. Para paliar tales problemas y desigualdades, los poderes públicos emprendieron desde mediados de los años sesenta una política de ordenación del territorio que pretendía instaurar un reparto más equilibrado de la población, la actividad económica y la protección del medio ambiente y los recursos naturales.

C) *Los bosques, la flora y la fauna silvestre*

El régimen jurídico de los bosques se encuentra esencialmente contenido en el Código forestal de 1979 y en la Ley 1273/1985 relativa a la administración, la valorización y la protección de bosques. También la adopción de normas internacionales y comunitarias han contribuido a identificar la diversidad de funciones de los bosques en Francia. En este sentido, y con independencia del régimen de propiedad, se puede configurar un estatuto jurídico unitario del patrimonio silvestre, lo que el Código de Medio Ambiente denomina «patrimonio natural» (artículo L310-1).

Por lo que se refiere a la regulación de la flora y la fauna, es la Ley de 10 de julio de 1976, la que establece un sistema de protección de las especies animales y vegetales que responden a la necesidad de salvaguardar el patrimonio biológico nacional.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

ALBERTINI, P.: *Les collectivités locales et l'environnement*, ivi, 1993.

DROIT DE L'ENVIRONNEMENT (Revista periódica).

D'ANDREA, A.: «La legislazione francese in materia di protezione ambientale», en *RGA*, 1988, núm. 3, pg. 726.

LABORIE, J.-P., LANGUMIER, J.-P. y ROO, Priscilla: *La politique française d'aménagement du territoire*, Documentation française, 1985.

PIERGIGLI, V.: «La protección de la naturaleza en el ordenamiento francés», en la obra colectiva *Derecho comparado del medio ambiente y de los espacios naturales protegidos* (dirigida por G. RUIZ-RICO), Ecorama, Granada, 2000, pgs. 117 y ss.

PIERGIGLI, V.: «La protezione della natura nell'ordenamento francese», en el trabajo colectivo *I Diritti della natura* (dirigido por Luca MEZZETTI), Cedam, Padova, 1997, pgs. 93 y ss.

PRIEUR, M.: *Droit de l'environnement*. Dalloz, Paris, 1996.

— *La politique régionale de l'environnement en France*, ivi, 1984, núm. 2, pg. 107.

REVUE EUROPEENNE DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT (Revista periódica).

REVUE JURIDIQUE DE L'ENVIRONNEMENT (Revista periódica).

ROMI, R.: *Droit et administration de l'environnement*, Montchrestien, Paris, 1994.

SURAY, J.: *Droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Bruylant, 1974.

VALLET, O.: *L'Administration de l'environnement*, Ed. Berger-Levrault, Paris, 1975, 339 páginas.

