

Francia: Las nuevas referencias constitucionales y los logros del proceso de *Grenelle*¹

DIEGO J. VERA JURADO
ROBERTO GALÁN VIOQUE

Sumario

	<u>Página</u>
1. VALORACIÓN GENERAL: CONSTITUCIÓN Y ACUERDOS DE GRENELLE	
A)	<i>Algunos efectos de la constitucionalización</i>
B)	<i>El desarrollo normativo de los acuerdos de.....</i>
2. CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE	
3. ASPECTOS SECTORIALES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN FRANCIA	
A)	<i>La Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible 2010-2013</i>
B)	<i>Lucha contra el cambio climático y fomento de las e</i>
C)	<i>Biodiversidad y áreas naturales protegidas.....</i>
D)	<i>Cultivos con organismos genéticamente modificados</i>
E)	<i>Residuos.....</i>

* * *

1. VALORACIÓN GENERAL: CONSTITUCIÓN Y ACUERDOS DE *GRENELLE*

Como ya tuvimos ocasión de exponer en ediciones anteriores, en Francia se han producido dos acontecimientos jurídico-políticos que han hecho que el medio ambiente se haya situado en el centro del debate público. Se trata de la aprobación de la Carta del Medio Ambiente en 2004, que se incorporó a la Constitución de 1956 por medio de la Ley constitucional núm. 2005-205, de 1 de mayo de 2005 (*Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement*) y de la puesta en marcha en el verano 2007 del denominado proceso *Grenelle*, que tiene como objetivo

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación DER2010-18571, Régimen jurídico de los recursos naturales, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

conseguir una transformación socioeconómica de Francia instaurando un modelo de desarrollo económico ambientalmente sostenible. Al amparo de estos dos acontecimientos se han producido algunas novedades en el panorama jurídico francés que es necesario destacar.

A) ALGUNOS EFECTOS DE LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL EN FRANCIA

El Consejo Constitucional ya ha tenido ocasión de aplicar, aunque de manera tangencial, el contenido de la Carta del medio ambiente. Concretamente, en dos decisiones del año 2005, la decisión número 2005-514, de 28 de abril y la 2005-516, de 7 de julio, este Alto Tribunal no apreció que las dos leyes de carácter económico que habían sido impugnadas conculcarán el principio de desarrollo sostenible que se recoge en el artículo 6 de la citada Carta.

Habría que esperar hasta el año 2008 para que el Consejo Constitucional se pronunciara abierta y directamente sobre la naturaleza jurídica de la Carta del medio ambiente. Se trata de la decisión número 2008-564, de 19 de junio en la que juzgó la constitucionalidad de la Ley núm. 2008-595, de 25 de junio, *sobre los organismos genéticamente modificados (Loi núm. 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés)*, invocando, entre otros aspectos, la violación del principio de precaución consagrado expresamente en el artículo 5 de la Carta. El Consejo Constitucional manifestó con rotundidad, en su considerando 18º, que: «..... el conjunto de derechos y deberes de la Carta del medio ambiente, tienen valor constitucional; se imponen a los poderes públicos y a las autoridades administrativas en el ámbito de sus competencias respectivas; y corresponde al Consejo Constitucional de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 61 de la Constitución, garantizar que el legislador no ha ignorado el principio de precaución y ha establecido las medidas oportunas que aseguren su cumplimiento por parte de las demás autoridades» (Doctrina constitucional que reitera después en el fundamento jurídico 79 de la no menos importante decisión número 2009-599, de 29 de diciembre).

No obstante, aunque el Consejo Constitucional no apreció que la regulación contenida en la citada Ley relativa a los organismos genéticamente modificados vulnerase el principio de precaución, sí declaró inconstitucional la remisión general a un reglamento para determinar la información de carácter confidencial, en relación con los datos que posean las autoridades públicas con incidencia en el medio ambiente (artículo 7 de la Carta del medio ambiente, introducida en el Código del medio ambiente por los artículos L. 532-4-1 y L. 535-3,). Curiosamente, en este fallo, para evitar una condena al Estado francés por el retraso en la transposición de la Directiva 2001/18/CE, de 12 de marzo, *sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente*, se difieren los efectos de la declaración de inconstitucionalidad hasta el 1 de enero de 2009 para dar tiempo al legislador a rectificar esta regulación viciada.

No tardaría mucho más el Consejo de Estado francés en dictar su primer *arrêt* asumiendo el valor constitucional de las disposiciones contenidas en la Carta del medio

ambiente, en una decisión de 3 de octubre de 2008 recaída en el asunto Commune d'Annecy que tiene un especial significado para el derecho ambiental francés. El Municipio de Annecy recurrió ante el Consejo de Estado un decreto dictado en aplicación de la Ley 2005-157, de 23 de febrero, *sobre desarrollo de los territorios rurales (Loi núm. 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux)* en el que se establecían las condiciones para el desarrollo urbanístico del lago de montaña situado en el municipio porque consideraba que había infringido la reserva de ley que, en materia de participación en asuntos ambientales, se recoge en el artículo 7 de la Carta del medio ambiente, antes citado.

El Consejo de Estado hace suya la doctrina sentada por el Consejo Constitucional, en su ya citada decisión número 2008-564, de 19 de junio, sobre el valor constitucional del conjunto de derechos y deberes establecidos en la Carta del medio ambiente, y anula el decreto impugnado porque considera que el ejecutivo carece de competencia para regular, por medio de una disposición reglamentaria, las normas de participación en la determinación de las condiciones urbanísticas del lago de montaña Annecy. En la sentencia se sostiene, por tanto, que sólo el legislador puede establecer, como dispone el artículo 7 de la Carta del medio ambiente, «*las condiciones y los límites*» del derecho de participación del público. El fallo tiene un doble alcance ya que, al mismo tiempo que proclama el valor jurídico de la Carta del medio ambiente, refuerza el papel de la Ley en el ámbito del derecho ambiental. En concreto, afirma que: «... desde la entrada en vigor de la Ley de 1 de marzo de 2005, un reglamento no puede intervenir en el ámbito de aplicación del artículo 7 de la Carta, salvo que lo haga en aplicación de disposiciones legislativas, en particular las previstas en el Código del medio ambiente o en el Código del urbanismo, que sean posteriores o siendo anteriores, cuando no sean incompatibles con las previsiones de la Carta».

La incorporación de los derechos y deberes recogidos en la Carta del medio ambiente dentro del bloque de la constitucionalidad tiene en la actualidad una especial relevancia dado el reciente establecimiento, desde marzo de 2010, de un control incidental de la constitucionalidad de las leyes por parte del Consejo Constitucional. Este control de las leyes se viene a sumar al tradicional control preventivo existente en el sistema constitucional francés. La Ley constitucional núm. 2008-724, de 23 de julio, *de modernización de las Instituciones de la de la República (Loi constitucional núm. 2008-724, de 23 de julio, de modernización de las Instituciones de la de la Vª República)* ha introducido en un nuevo artículo 61.1 de la Constitución lo que denomina la cuestión prioritaria de constitucionalidad. El desarrollo legislativo de esta previsión constitucional se realizó posteriormente por medio de la Ley orgánica n° 2009-1523, de 10 de diciembre, *sobre la aplicación del artículo 61.1 de la Constitución (Loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution)* que otorga tanto al Consejo de Estado como al Tribunal de Casación la facultad de elevar estas cuestiones ante el Consejo Constitucional en los supuestos en los que se dude sobre la constitucionalidad de una disposición de rango legal.

En este sentido, ya son varias las veces en que se le ha planteado al Consejo de Estado el planteamiento de una cuestión prioritaria de constitucionalidad respecto de disposiciones legislativas en materia ambiental. Merece destacarse, en este sentido, la decisión de 16 de abril de 2010, recaída en el asunto *Association alcahy (alternatives au contournement autoroutier de lyon)* y otros que tiene por objeto la impugnación del proyecto de circunvalación de la ciudad de Lyon. En esta decisión se descarta el planteamiento de una cuestión prioritaria de constitucionalidad en relación con las funciones administrativas que, en materia expropiatoria, la legislación francesa atribuye al Consejo de Estado. Este órgano jurisdiccional ha rechazado también elevar una de estas cuestiones en relación con las disposiciones de rango legal del Código del medio ambiente y del Código del urbanismo, que regulan la participación del público en relación con autorizaciones forestales, porque fueron aprobadas con anterioridad a la constitucionalización de la Carta del medio ambiente en su reciente decisión de 3 de noviembre de 2010 recaída en el asunto *Mme Christine A.*

B) EL DESARROLLO NORMATIVO DE LOS ACUERDOS DE *GRENELLE*

A la hora de poner en marcha la aplicación efectiva de estos acuerdos, y con la finalidad de darle el mayor protagonismo político posible, el Gobierno decidió remitir al Parlamento un proyecto de ley, en octubre de 2008, en el que se iban a plasmar los compromisos alcanzados en *Grenelle del medio ambiente* y la planificación de su puesta en marcha. Esta posibilidad de aprobar un texto legal con una declaración de política general está expresamente contemplada en el artículo 49 de la Constitución francesa. Tras su tramitación parlamentaria, se aprobó la Ley n° 2009-967, de 3 de agosto, *de programación para la aplicación de Grenelle del medio ambiente (Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement)*, conocida como *Grenelle I*. Dado el consenso que se había obtenido durante la fase de concertación social, esta Ley se aprobó con una amplísima mayoría.

No obstante, la aplicación efectiva de los acuerdos de *Grenelle del medio ambiente* exigía de otra ley en la que se plasmarán las necesarias modificaciones legales. El proyecto de ley de la denominada *Grenelle II* se envió al Parlamento en febrero de 2009 para que el inicio de su tramitación coincidiera con la finalización de la aprobación de *Grenelle I*. Ahora bien, la aprobación de esta segunda ley fue mucho más complicada ya que implicaba la adopción de medidas que iban a afectar seriamente al tejido productivo francés. La ley finalmente aprobada, la Ley n° 2010-788, de 12 de julio, *que contiene el compromiso nacional por el medio ambiente (Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement)* es una ley compleja, que modifica más de cuarenta leyes sectoriales. Aunque suponía un destacado avance en materia ambiental, esta ley fue recibida con críticas por partes de las principales asociaciones ecologistas francesas (las influyentes *France Nature Environnement* y *Les Amis de la terre*) que denunciaban los recortes que se habían introducido en relación con los compromisos asumidos en los acuerdos de *Grenelle del Medio ambiente*, especialmente en relación con la energía eólica, la supresión de los pesticidas en la agricultura y la protección de la biodiversi-

dad. Además, para que las previsiones contendidas en esta Ley puedan ser efectivas se requiere de la aprobación de un centenar de disposiciones reglamentarias.

En *Grenelle II* se habilitaba, asimismo, al Gobierno a aprobar por ordenanza la transposición de un paquete de Directivas comunitarias, lo que hizo en octubre de 2010 remitiendo su texto al Parlamento para su ratificación de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 38 de la Constitución francesa. Muy recientemente se ha aprobado la Ley número 2011-12, de 5 enero, que contiene diversas disposiciones para la adaptación de la legislación al Derecho comunitario (*Loi n° 2011-12 du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union*) por la que se ha ratificado esta Ordenanza.

La tercera «pata legislativa» necesaria para poner en marcha la transición ambiental diseñada en los acuerdos de *Grenelle del medio ambiente* consistía en una modificación de la fiscalidad para promover una producción y un consumo ambientalmente más responsable. Todas estas disposiciones legales que tienen una naturaleza fiscal o presupuestaria, y que se conocen como *Grenelle III*, han sido aprobadas en las leyes de presupuestos, y sus respectivas modificaciones, para los años 2009 y 2010. Entre las medidas aprobadas destaca la concesión de una línea de préstamos sin intereses para obras de mejora en la eficiencia energética de los edificios y el establecimiento de ayudas para la agricultura biológica. También se han incrementado las tasas a las empresas por emisiones contaminantes y se han creado nuevas tasas por el uso de la red de carreteras para los transportes pesados.

Pero, sin duda, la medida más polémica fue el intento de creación de la denominada tasa-carbón. Con esta tasa, que se introdujo en la Ley n° 2009-1673, de 30 de diciembre, de *Presupuestos para 2010 (Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010)* se pretendía gravar el consumo de combustibles fósiles y carburantes para luchar contra el cambio climático. Sin embargo, se excluía del pago de esta nueva tasa a una serie de actividades (las plantas de generación de energía eléctrica, las industrias contaminantes, el transporte aéreo, los de transporte público por carretera) o se imponía un tipo reducido a las emisiones procedentes de la agricultura, la pesca, el transporte por carretera y el transporte marítimo. Lo que hacía que, *de facto*, menos de la mitad de los productores de gases de efecto invernadero estuvieran sujetos a la tasa-carbón y que al 93% de la producción de estos gases de origen industrial tampoco le resultara aplicable. El Consejo Constitucional estimó la impugnación contra esta Ley presentada por diputados y senadores que se apoyaba en una infracción de lo establecido en los artículos 2, 3 y 4 de la Carta del medio ambiente sobre el deber de conservar y preservar el medio ambiente y reparar los daños que se le puedan causar. En su decisión número 2009-599, de 29 de diciembre se afirma que «..., por el alcance que tiene el régimen de excepciones totales que se establece por el artículo 7 resulta contrario a la lucha contra el calentamiento climático y produce una ruptura caracterizada de la igualdad ante las cargas públicas» (F. 82 *in fine*.)

Ante este varapalo constitucional finalmente el ejecutivo francés, después de varios titubeos, ha optado por aparcar esta medida contemplada en los acuerdos de *Grenelle*

del Medio Ambiente como mínimo hasta 2013 e intentar, junto con otros Estados miembros (Dinamarca, Finlandia y Suecia) que la Unión Europea impulse la creación de un tributo comunitario de esta naturaleza.

Finalmente, podemos destacar que, ante el éxito del proceso *Grenelle*, en febrero de 2009 se decidió aplicar esta misma metodología para completar estos acuerdos en relación con los problemas ambientales que afectan al medio marino. Así, siguiendo un proceso de concertación similar, se determinaron 137 compromisos, que acabaron recogiéndose en el denominado *Libro azul sobre los compromisos de Grenelle del Mar*. No obstante, en esta ocasión el Gobierno francés no consideró necesario implicar al Parlamento en la ejecución de estos acuerdos. Su objetivo principal es que se cuente con una Estrategia Nacional para el Mar y el Litoral que sirva para establecer la política marítima de Francia a corto, medio y largo plazo con arreglo a unos parámetros de sostenibilidad ambiental. Esta Estrategia debería aprobarse a lo largo del año 2011.

También se han dado unos tímidos pasos para someter a un proceso de concertación el análisis de los riesgos que se derivan de la exposición de las ondas electromagnéticas producidas por el uso de la telefonía móvil, por las redes informáticas inalámbricas y las antenas-repetidores. Como medida que se ha adoptado en el marco de este llamado *Grenelle de las ondas* se podría citar la creación de una nueva tasa a los distribuidores de aparatos electrónicos por la emisión de ondas electromagnéticas que empezará a aplicarse a partir de abril de 2011.

2. CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Tanto en la Carta del medio ambiente como en todo el proceso de *Grenelle* y en su desarrollo legislativo se ha puesto un especial hincapié en fomentar los órganos de participación de los ciudadanos en la adopción de las políticas públicas basándose en la transparencia y la puesta a su disposición de información ambiental.

Sin duda uno de los cambios más relevantes que se ha introducido está en relación con las funciones del Consejo Económico y Social, cuya nueva denominación es Consejo Económico, Social y del Medio Ambiente. En la, ya citada, Ley constitucional número 2008-724, de 23 de julio, de modernización de las instituciones de la República se modificaron los artículos 69 a 71 en los que se regula este órgano constitucional que ha sido desarrollado, casi dos años más tarde, por medio de la Ley orgánica n° 2010-704, de 28 de junio, *sobre el Consejo económico, social y del medio ambiente (Loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental)*.

Como consecuencia de estas modificaciones se ha introducido en la estructura del ahora Consejo Económico, Social y del Medio Ambiente una nueva sección que va a conocer de las materias relativas a la protección y aprovechamiento de los recursos naturales; el cambio climático; la biodiversidad; la transición energética; la prevención, gestión y reparación de los riesgos ambientales y la calidad del hábitat.

Tampoco ha sido ajeno a estos cambios el Ejecutivo francés. En este sentido el Ministerio resultante de la crisis gubernamental de noviembre de 2010, el actual Ministerio de la Ecología, de Desarrollo Sostenible, del Transporte y de la Vivienda (Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement) cuya estructura se establece en el Decreto n° 2010-1443, de 25 de noviembre, ha perdido sus atribuciones en materia de energía en favor del Ministerio de Industria, que las recupera. Hecho que ha sido recibido con decepción por parte de las principales organizaciones ecologistas francesas.

Asimismo, la actividad desplegada por el Ministerio de Ecología, en el periodo comprendido entre 2009 y 2010, ha venido dominada por la intervención de la Agencia del Medio Ambiente y de la Industria de la Energía (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie-ADEME) y del Comité Nacional de Desarrollo Sostenible y de Seguimiento de los Acuerdos de Grenelle (*Comité national du développement durable et de suivi du Grenelle*) desde julio de 2010.

En este sentido, hay que recordar que ADEME, es un organismo público, que fue creado como consecuencia de la fusión de varias instituciones preexistentes en el año 1990, que tiene como finalidad colaborar en la puesta en marcha de las políticas públicas relativas al medio ambiente y a la energía. Durante la fase de concertación previa a los acuerdos de Grenelle del medio ambiente esta Agencia desarrolló un papel destacado en el asesoramiento técnico. Una vez firmados estos acuerdos el Gobierno francés utiliza ADEME como su herramienta principal para la aplicación de los compromisos derivados de estos acuerdos. En enero de 2009 firmó un nuevo contrato de objetivos con ADEME para los años 2010 a 2012 en el que se le atribuían la gestión de los llamados fondos calor, como vía para desarrollar la producción de calor por medios de fuentes de energías renovables; el relanzamiento de la política de residuos, la lucha contra el ruido y la adopción de medidas para la descontaminación de terrenos y se le encomendaba poner en marcha un programa de comunicación en relación con las medidas que se están derivando de la puesta en marcha de los compromisos de Grenelle.

Desde la firma de los acuerdos de Grenelle del medio ambiente venía funcionando, de manera informal, un comité de seguimiento de estos acuerdos que tenía una composición idéntica a la existente durante la fase de concertación. Es decir, estaba integrado por representantes políticos, organizaciones empresariales, sindicatos y organizaciones ecologistas. A mediados de 2010 se aprobó el Decreto número 2010-370, de 13 abril, por el que se creaba el Comité nacional de desarrollo sostenible y de Grenelle del medio ambiente (*Décret n° 2010-370 du 13 avril 2010 portant création du Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement*) por el que se institucionalizaba oficialmente este órgano de coordinación, cuya función es vigilar el cumplimiento de los compromisos de Grenelle.

Por último, en el plano de la organización de la Administración ambiental en Francia, merece destacarse la creación del Consejo General del Medio Ambiente y del Desarrollo Sostenible en 2009 (*Conseil général de l'environnement et du développement durable*) al que se le atribuyó, en cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho co-

munitario, junto con el Ministerio de Ecología y Desarrollo Sostenible la condición de autoridad ambiental teniendo como principal misión la de realizar el seguimiento de las evaluaciones de impacto ambiental de proyectos y de planes y programas. Este Consejo, establecido por medio del Decreto n° 2009-496, de 30 de abril, *sobre la Autoridad administrativa del Estado competente en materia de medio ambiente prevista en los artículos L.122-1 y L.122-7 del código del medio ambiente (Décret n° 2009-496 du 30 avril 2009 relatif à l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement prévue aux articles L. 122-1 et L. 122-7 du code de l'environnement)* tiene también como funciones la de asesorar e informar a los distintos departamentos ministeriales en materia ambiental y realizar la inspección y la auditoría de los distintos servicios que integran el Ministerio de Ecología y Desarrollo Sostenible.

3. ASPECTOS SECTORIALES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN FRANCIA

Por último, vamos a abordar las propuestas sectoriales de mayor relevancia durante los años 2009 y 2010.

A) LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO SOSTENIBLE 2010-2013

En la mencionada Ley *Grenelle I* (art. 1), se ordenó al Gobierno elaborar una Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible (*Stratégie Nationale de Développement Durable-SNDD*).

El proceso seguido para la elaboración de esta estrategia ha sido muy participativo. En la fase previa de concertación han intervenido representantes electos nacionales y locales, representantes del empresariado y de las organizaciones sindicales, de la sociedad civil y de organizaciones ecologistas. Culminó en julio de 2010 con la aprobación de un documento conciso, que tiene un claro afán pedagógico, en el que se identifican nueve estrategias para conseguir una economía ecológica y equitativa (un consumo y una producción responsable, la sociedad del conocimiento, nuevas formas de gobernanza o gestión de los asuntos públicos, el cambio climático y la energía, medios de transportes y una movilidad sostenible, la conservación y gestión sostenibles de la biodiversidad y de los recursos naturales, la salud pública y la prevención y gestión de los riesgos naturales, la demografía, la inmigración y la inclusión social y el déficit internacional en materia de desarrollo sostenible y de la lucha contra la pobreza) y se diseñan un conjunto de medidas de actuación que habrán de ser articuladas por los poderes públicos, pero también asumidas tanto por los particulares como por las empresas. La SNDD se ha realizado siguiendo las pautas de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible y sustituye a la anterior SNDD 2003-2008. Anualmente, el Gobierno francés deberá elevar al Parlamento un informe para dar cuenta de la ejecución de la SNDD.

En el ámbito de los transportes ya son visibles algunas de los compromisos adoptados en *Grenelle del medio ambiente*. El Gobierno francés se ha marcado como objetivo en materia de transportes incrementar el transporte de mercancías por ferrocarril y por

vía marítima y fluvial desde el 14% actual hasta el 25% en 2020, en sustitución de los transportes por carretera y aéreos. Debiéndose llegar al 17,5% del total en 2012. Ya están en funcionamiento las llamadas autopistas del mar entre Francia y España (Nantes-Saint Nazaire-Gijón), una vez firmada una declaración conjunta en febrero de 2009 con la presencia de representantes de las empresas privadas que iban a explotarla, con las que se facilita el transporte por barco de camiones con unas condiciones competitivas para reducir su paso a través de Francia con dirección al norte de Europa.

Por el contrario, en el ámbito de la actividad industrial las asociaciones ecologistas han criticado la eliminación o reducción de controles administrativos, y su correspondiente sustitución por la comunicación administrativa previa y la declaración responsable, que para el desarrollo de actividades económicas con incidencia ambiental se ha operado por medio del Decreto n° 2010-369, de 13 abril, *por el que se modifica la nomenclatura de las instalaciones clasificadas (Décret n° 2010-369 du 13 avril 2010 modifiant la nomenclature des installations classées)* que se ha dictado en desarrollo de la Ordenanza n° 2009-663, de 11 de junio, *relativa al registro de determinadas instalaciones calificadas para la protección del medio ambiente (Ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement)*, por la que se transpone en materia de medio ambiente la llamada directiva de servicios.

B) LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO Y FOMENTO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES

La lucha contra el cambio climático ha sido uno de los ejes principales de *Grenelle*. En la Ley *Grenelle I* se fijó un objetivo ambicioso de reducción de un 3% anual en las emisiones de gases de efecto invernadero (art. 2.I). El artículo 68 de la Ley *Grenelle II* extiende a las colectividades territoriales la obligación de aprobar Planes regionales clima-energía (*Schéma régional du climat, de l'air et de la l'énergie-SRCAE*) con lo que, de esta forma, se implica a estas Administraciones en la lucha contra el cambio climático (art. 68).

Junto a esta política de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, se está articulando en Francia una política de adaptación al cambio climático con el que se pretende preparar al país frente a las consecuencias que va a provocar un aumento, ya inevitable, de las temperaturas. Se trata de adoptar medidas de ajuste que permitan moderar el daño que previsiblemente se va a producir o incluso aprovechar aquellas oportunidades que puedan derivarse de este cambio. Se encuentra en una fase muy avanzada de elaboración el Plan Nacional de Adaptación al cambio climático cuya preparación se encomendó al Observatorio Nacional sobre los efectos del calentamiento climático (*l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique*), creado en el año 2001. En la fase de concertación han participado tanto los agentes económicos como la sociedad civil y las organizaciones ecologistas. En noviembre de 2010 la nueva Ministra de Ecología y Desarrollo Sostenible presentó públicamente las conclusiones de la consulta pública que se realizó y anunció su aprobación a lo largo de 2011.

Las energías renovables constituye otro de los pilares de la política francesa en la lucha contra el cambio climático. De hecho en la Ley *Grenelle I* se fue más allá, incluso, de los compromisos adquiridos en *Grenelle del medio ambiente* al fijar un porcentaje obligatorio del 23 % en el consumo final de electricidad para el año 2020 (art. 2.I.), frente al 20% inicialmente comprometido.

A pesar de estos claros compromisos el apoyo a las energías renovables, en particular a la solar fotovoltaica, está sufriendo restricciones como consecuencia de las medidas adoptadas para la reducción del gasto público en el contexto de la actual situación de crisis económica. Mientras que con la aprobación del Decreto número 2010-1269, de 26 de octubre, *sobre las características térmicas y la eficiencia energética de los edificios* (*Décret n° 2010-1269 du 26 octobre 2010 relatif aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des constructions*) se dió un fuerte impulso a la instalación de paneles fotovoltaicos para producción de electricidad en los hogares galos, se ha producido un freno en relación con las instalaciones fotovoltaicas industriales, los conocidos «huer-tos solares», debido a la «moratoria» de 3 meses que ha impuesto el Decreto n° 2010-1510, de 9 de diciembre, *sobre suspensión de la obligación de compra de electricidad producida por determinadas instalaciones de energías solar* (*Décret n° 2010-1510 du 9 décembre 2010 suspendant l'obligation d'achat de l'électricité produite par certaines installations utilisant l'énergie radiative du soleil*). Esta norma suspende el derecho de compra de electricidad que tienen los titulares de instalaciones fotovoltaicas debido a la avalancha de solicitudes de instalación que se han presentado, que ya superan con creces los objetivos previstos.

C) BIODIVERSIDAD Y ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Francia cuenta, desde el año 2004, con una Estrategia Nacional para la Biodiversidad (*Stratégie nationale pour la biodiversité-SNB*) que se ha visto en buena medida afectada por los acuerdos de *Grenelle del medio ambiente*, lo que ha hecho que el gobierno galo aprobara, en mayo de 2009, una adaptación de sus planes de acción sectoriales en materia de biodiversidad. En el Programa 2009/2010 de planes de acción sectoriales sobre biodiversidad se ha incluido un nuevo plan de acción relativo al turismo.

En la Ley *Grenelle I* se establece como objetivo, entre otros, que en el año 2020 un 2% del territorio continental metropolitano francés esté sujeto a una fuerte protección natural (art. 23). Para ello se prevé la creación de tres nuevos parques nacionales. En la actualidad el país galo cuenta con 164 reservas naturales nacionales que cubren 482.360 hectáreas en el territorio metropolitano (el 13% de su superficie). A esta superficie de áreas protegidas hay sumarle los 2,6 millones de hectáreas protegidas que tiene en los territorios de ultramar, de los que 2,1 forman parte de la reserva natural nacional de tierras australes y antárticas (*réserve naturelle nationale australes et antarctiques*) francesas. En cualquier caso, no hay que olvidar que Francia es el país europeo que tiene un mayor porcentaje de terrenos urbanizados, en torno al 10% (el 9,4%), y que más del 50% de su superficie está destinado a la agricultura o a la ganadería.

En el periodo 2009-2010 se ha producido un incremento notable en la creación de parques naturales viendo la luz las reservas naturales regionales de la *Montagne de Reims (Champagne-Ardenne)* (Décret du 4 mai 2009 portant classement du parc naturel régional de la Montagne de Reims); de los *Pyrénées ariégeoises (Midi-Pyrénées)* (Décret du 28 mai 2009 portant classement du parc naturel régional des Pyrénées ariégeoises); de *Plaine des Maures* (Décret n° 2009-754 du 23 juin 2009 portant création de la réserve naturelle nationale de la plaine des Maures) y de *l'Avesnois* (Décret n° 2010-1053 du 3 septembre 2010 portant classement du parc naturel régional de l'Avesnois (Nord-Pas-de-Calais)). Especial importancia tiene la constitución del primer parque natural marino francés, el de Mayotte, creado por el Decreto n° 2010-71, de 18 enero (*Décret n° 2010-71 du 18 janvier 2010 portant création du parc naturel marin de Mayotte*) que es uno de los logros más visibles del *Grenelle del mar*. Este parque marino comprende las superficies, el suelo y el subsuelo de las aguas que rodean la Isla de Mayotte, bajo soberanía francesa, que se encuentra situada al norte de Mozambique, en el archipiélago de las Comoras.

Asimismo, se ha procedido a la prórroga o renovación de la clasificación de numerosos parques naturales franceses (Perche (Basse-Normandie et Centre), Queyras (Provence-Alpes-Côte d'Azur), Brenne (Centre), Scarpe-Escaut (Nord - Pas-de-Calais), Landes de Gascogne (région Aquitaine), Forêt d'Orient (Champagne-Ardenne), caps et marais d'Opale (région Nord-Pas-de-Calais), Bessin (Basse-Normandie), Aiguilles rouges (Haute-Savoie) y d'Armorique (Bretagne).

Otra de las novedades más destacadas de *Grenelle del medio ambiente* son las llamadas *tramas verde-azul* con las que se quiere garantizar la conectividad natural entre las distintas áreas protegidas, tanto terrestres como acuáticas. Estas tramas constituyen instrumentos de planificación que van a permitir preservar y restaurar una malla de espacios naturales que son necesarios para el funcionamiento de los hábitats naturales y los ciclos de vida tanto de la fauna como de la flora y que, además, van a condicionar el trazado de las infraestructuras terrestres y marinas o los asentamientos humanos. En el artículo 24 de la *Ley Grenelle I* se marca el año 2012 como el año de la efectiva puesta en funcionamiento de las tramas verde y azul sobre la base de unos estudios científicos que ya se están realizando. Esta norma prevé que se firmen convenios con los municipios y con los propietarios de los terrenos afectados para que colaboren en el mantenimiento de este novedoso mecanismo de protección ambiental. Para conseguir estos objetivos el Estado francés se compromete a aportar una financiación que irá aumentando progresivamente, con la ayuda de Fondos comunitarios.

Como en el resto de los países de la Unión europea, la Red Natura 2000 constituye uno de los ejes principales de la política francesa en materia de protección de la biodiversidad. Recientemente por un Acuerdo de 22 de diciembre de 2010, del Ministerio de Ecología, se han designado como zonas de especial conservación a las colinas de piedra caliza de Ponthieu meridional, los bosques húmedos de bas Bray de l'Oise, el bosque de Hez-Froidmont y el monte César, la marisma de Sacy-le-Grand, el monte de Creil, el bosque de Regnaval, las tierras de Verdilly y los estuarios y el litoral de Picardi.

Precisamente para reforzar la protección de los lugares que integran la Red Natura 2000 en Francia se ha aprobado el Decreto n° 2010-365, de 9 abril 2010, *sobre evaluación de las incidencias en la Red Natura 2000 (Décret n° 2010-365 du 9 avril 2010 relatif à l'évaluation des incidences Natura 2000)* con el que se amplía de manera significativa el número de proyectos que tienen que someterse a evaluación ambiental por afectar a la Red Natura 2000, se detalla el contenido documental que tienen que reunir los estudios de impacto ambiental y se establece el procedimiento administrativo a seguir para realizar la evaluación ambiental.

Conviene destacar, asimismo, la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 4 de marzo de 2010, recaída en el asunto *Comisión Europea contra Francia (C-241/08)* por la que se condena a la República francesa por la incorrecta transposición de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo, *relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres*, por haber establecido con carácter general que la pesca, las actividades piscícolas, la caza y las demás actividades cinegéticas autorizadas legal o reglamentariamente en los lugares integrados en la Red Natura no constituyen actividades perturbadoras y por haber excluido de evaluación ambiental a los programas o proyectos de obras, trabajos o adaptaciones aprobados en zonas de especial protección.

D) CULTIVOS CON ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS

La República francesa fue condenada en 2004 (STJCE de 15 de julio de 2004, Comisión/Francia [C-419/03]) por no haber aplicado la Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de marzo, *sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente y por la que se deroga la Directiva 90/220/CEE del Consejo*. Dada su persistencia en la no transposición de esta Directiva, en diciembre de 2008 el Tribunal de Luxemburgo le impuso una condena económica (STJCE de 9 de diciembre de 2008 [C-121/07]), lo que llevó al Consejo Constitucional, como ya se ha indicado, a posponer la efectividad de la declaración de inconstitucionalidad de unos de los preceptos de la Ley núm. 2008-595, de 25 de junio, *sobre los organismos genéticamente modificados*, para intentar evitar la imposición de la multa.

Pero no ha sido este el único desencuentro que Francia ha tenido con el régimen de los organismos genéticamente modificados. La posterior STJCE, de 17 de febrero de 2009, recaída en el asunto *Commune de Sausheim contra Pierre Azelvandre (C-552/07)* resuelve una cuestión prejudicial formulada por el Consejo de Estado en relación con una solicitud de información ambiental. Un particular se había dirigido al Municipio de *Sausheim* solicitando que le informara sobre los terrenos de esta localidad en los que se habían realizado plantaciones con semillas transgénicas, información que le fue parcialmente denegada. El Tribunal europeo afirma que de la Directiva comunitaria se deriva la obligación de los poderes públicos de proporcionar a los ciudadanos, que lo soliciten, la información relativa a la localización de la liberación de organismos genéticamente modificados contra la que no pueden los Estados «... invocar una re-

serva relativa a la protección del orden público o a otros intereses protegidos por la Ley» (Parágrafo 55). A la vista de esta sentencia comunitaria el Consejo de Estado en su posterior sentencia, de 9 de diciembre de 2009, asunto *Commune de Sausheim*, núm. 280969, hace primar el derecho de los ciudadanos a acceder a la información ambiental y ordena a este Municipio a facilitar al recurrente la información sobre los cultivos transgénicos existentes en esta localidad que había pedido (véase, en la misma línea, la anterior sentencia del Consejo de Estado, de 24 de julio de 2009, asunto *Comité de Recherche et d'information indépendantes sur le génie génétique [CRII GEN]*, n° 305314).

Por otra parte, la Ley núm. 2008-595, de 25 de junio, *sobre los organismos genéticamente modificados* ha sido objeto parcialmente de desarrollo reglamentario a través del Decreto n° 2009-45, de 13 de enero, *sobre el etiquetaje de los organismos genéticamente modificados puestos a disposición de tercero con ocasión de una utilización confinada y por la que se modifica el Código del medio ambiente* (Décret n° 2009-45 du 13 janvier 2009 relatif à l'étiquetage des organismes génétiquement modifiés mis à disposition de tiers à l'occasion d'une utilisation confinée et modifiant le code de l'environnement).

E) RESIDUOS

En el artículo 46 de la Ley *Grenelle I* se marcaron unos objetivos ambiciosos en relación con la política francesa de residuos al establecer, entre otros aspectos, una reducción en la producción de residuos domésticos y asimilados de un 7% por habitante en los próximos cinco años y un aumento del reciclaje de materiales y de los residuos orgánicos para que en 2010 alcancen el 35% de los residuos producidos y en 2015 se llegue hasta un 45%. Para el logro de estos objetivos se aprobó, en septiembre de 2009, el Plan de Acción en materia de Residuos (*Plan d'actions déchets*) que se articula en torno a cinco ejes principales: la reducción de la producción de residuos, el aumento del reciclaje, la mejora en la valorización, la reforma de la planificación y de su gestión y la mejora en la gestión de los residuos de la construcción y demolición. La ejecución de este Plan se ha encomendado a ADEME junto a un renovado Consejo Nacional de Residuos (*Conseil national des déchets*). En el último Consejo de Ministros del año 2010 se aprobó la Ordenanza núm. 2010-1579, de 17 de diciembre, *que contiene disposiciones para la adaptación al Derecho de la Unión europea en el campo de los residuos* (*Ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets*) por lo que Francia, a diferencia de España, ha procedido en plazo a la transposición de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008, *sobre residuos*. Sin embargo, hay que señalar que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, por medio de su sentencia, de 15 abril de 2010 (C-64/09), dictada en el asunto *Comisión Europea contra Francia*, ha condenado al Estado galo por una incorrecta transposición de la Directiva 2000/53/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de septiembre, *relativa a los vehículos al final de su vida útil*.

