

LOS PRINCIPIOS GENERALES DE DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN EL SISTEMA FRANCES DE PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE. LA «LOI N.º 95-101, DU 2 FEVRIER 1995, RELATIVE AU RENFORCEMENT DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT» (*)

Por

MARÍA TERESA VADRÍ I FORTUNY

Profesora Ayudante.

Departamento de Derecho Administrativo
Facultad de Derecho, Universidad de Barcelona

SUMARIO: I. CONSIDERACIONES PREVIAS.—II. PRINCIPIOS GENERALES DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS: 1. *Principios de colaboración*. 2. *Principio de especialización*.—III. LA «LOI N.º 95-101, DU 2 FÉVRIER 1995, RELATIVE AU RENFORCEMENT DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT»: 1. *Principios generales*. 2. *Atribución de competencias. El papel del Estado y de las colectividades territoriales*. 3. *Simplificación y democratización de determinadas instituciones y procedimientos*. 4. *Algunos nuevos medios de financiación para la protección y gestión del medio ambiente*.—IV. BIBLIOGRAFÍA.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

El estudio de la distribución de competencias en materia de medio ambiente alcanza su máximo interés si se tiene en cuenta que abordar este tema implica plantearse, una vez más, la tan discutida cuestión de la descentralización en Francia. Y ello no es baladí puesto que pone de manifiesto la importancia de analizar cómo se distribuyen las competencias entre las distintas Administraciones, no sólo desde la perspectiva de la norma que lo prevé, sino también desde el punto de vista del modelo de Administración Pública sobre o a partir del cual se opera.

En el tema de la descentralización y medio ambiente en Francia, expresado en función de las competencias atribuidas al Estado y a las demás co-

(*) Las páginas que siguen se enmarcan en la actividad de investigación y formación llevada a cabo en el transcurso de la estancia que realicé en la Universidad de París I (Panthéon-Sorbonne) y París II (Panthéon-Assas), durante los meses de octubre de 1993 a diciembre de 1994, fruto de una beca de investigación concedida por el Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya (Resoluciones de 3 de mayo de 1993 y de 11 de mayo de 1994).

Debe también señalarse que parte de este estudio se presentó como Comunicación a la Mesa de Trabajo «Administración y Medio Ambiente. Organización. Competencias. Coordinación y Cooperación», dentro de las actividades desarrolladas en el I Congreso Nacional de Derecho Ambiental, que se celebró en Sevilla del 19 al 21 de abril de 1995.

llectivités locales (*régions, départements, communes*), deben tomarse en consideración diversos aspectos.

En primer lugar, que la descentralización de la que se puede hablar en el ámbito urbanístico, llevada a cabo a partir de las Leyes de descentralización que tienen su inicio en 1982, no se produce, sin embargo, cuando nos situamos en el terreno de la actuación medioambiental. Se constata así una fuerte centralización en el Derecho del medio ambiente. La *police générale* queda en manos de las *communes*, pero las denominadas *polices spéciales* (agua, patrimonio natural...), mediante las cuales se actúa progresivamente, son competencia del Estado.

En segundo lugar, que, como ya hemos apuntado, la discusión sobre el fenómeno de la descentralización administrativa en Francia como forma de organización de la actuación de la Administración Pública se reproduce, con elementos nuevos, cuando se trata de establecer un modelo de organización en el ámbito de protección del medio ambiente. Debe señalarse, en este sentido, que, para algunos autores, el Estado es el mejor garante de la protección del entorno. De ello se deduce una tendencia poco favorable a dotar de competencias decisorias a las *collectivités locales*, que se traduce al mismo tiempo en una visión contraria a la descentralización administrativa en materia de medio ambiente.

A partir del análisis científico que se realiza del entorno, se demuestra la interdependencia de los diferentes fenómenos naturales que integran el entorno. De ello se desprende fácilmente la necesidad de que la actuación pública se desarrolle de forma global. Por tanto, en principio, parece que el Estado o, mejor aún, los Organismos Internacionales son los actores más adecuados para gestionar correctamente el medio ambiente, al ser su ámbito de actuación mucho más extenso del que corresponde a las diferentes colectividades locales. Esta circunstancia implicará, para algunos autores, una tendencia a elevar las competencias a aquellas instancias superiores. Es interesante plantear en este punto el papel que deben jugar las demás instancias públicas, ya que, frente a la globalidad que puede suponer la acción del Estado, podemos pensar en la proximidad de aquéllas respecto a los problemas medioambientales que se manifiestan en los diversos sectores.

Aunque el sistema de organización territorial y política que la Constitución española de 1978 establece difiere sustancialmente del modelo de Administración francés, consideramos que las cuestiones que se plantean en nuestro país vecino nos pueden ser útiles como elementos de reflexión a considerar en el momento de configurar un modelo de organización administrativa ambiental en España. Así, pensamos que la problemática que se suscita en Francia entre el *Etat* y las *collectivités* y entre éstas, cuando se debe clarificar el sistema de distribución de competencias optando por concentrar en el Estado todo el poder o bien trasladando a las *collectivités* atribuciones importantes, nos puede servir para analizar ciertos aspectos de las tensiones que se producen entre el Estado y las Comunidades Autónomas por problemas de coordinación en unos casos y, en otros, para intentar clarificar cuáles son las atribuciones que deben corresponder a los

entes locales y cuáles a la Administración autonómica. Todo ello con la finalidad de determinar el papel que corresponde a cada una de las Administraciones Públicas en la protección del medio ambiente para que su actuación sea realmente eficaz.

En tercer lugar, se debe considerar la complejidad del tema dado que se ven implicados en él los elementos propios de un análisis jurídico de estas características y, a su vez, problemas de índole técnica, económica y social, ante los que nos encontramos siempre cuando se aborda la problemática ambiental.

Debemos señalar, para finalizar este apartado, que, además de plantearse estos aspectos, se analizarán brevemente algunos de los aspectos más relevantes y novedosos que se deducen del texto de la reciente *Loi n.º 95-101, du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement*.

Hemos considerado de interés apuntar algunas ideas sobre el contenido en general de esta nueva ley medioambiental, pero, sobre todo, consideramos que es pertinente traerla a colación en esta crónica puesto que uno de los objetivos que, como veremos, preside la elaboración de la ley es el de clarificar las competencias atribuidas hasta este momento en el sistema de protección del medio ambiente a las distintas Administraciones.

II. PRINCIPIOS GENERALES DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Si en lugar de acudir estrictamente a la legislación sectorial sobre medio ambiente para detectar las competencias específicas atribuidas a cada una de las Administraciones, se toma como fuente la Constitución francesa de 1958 —aunque de ella, por su propia naturaleza, no se deriven grandes consecuencias en este sentido— y las importantes *lois de décentralisation* (*Loi du 2 mars 1982; Loi du 7 janvier 1983*, completada por la *Loi du 22 juillet 1983* y la *Loi du 25 janvier 1985*, e incluso la *Loi d'orientation de 1992, relative à l'administration territoriale de la République*, aunque no tiene el mismo sentido que las restantes), es posible, como hace algún autor (Y. JEGOUZO), deducir algunos principios generales relativos a la distribución de competencias en el ámbito de la protección del medio ambiente.

Entendemos que el análisis del contenido de estos principios (en cierta medida contradictorios y que se pueden agrupar en dos grandes categorías —principios de colaboración y principios de especialización—) es de gran interés, pues nos permite conocer cómo se ha configurado el esquema de intervención pública para la protección del medio ambiente en Francia.

1. Principios de colaboración (entre el *Etat* y las *collectivités locales*)

Estos supondrán, en términos generales, la inexistencia de competencias exclusivas del Estado y de las colectividades locales. La consecuencia,

por tanto, será la *concurrence* del Estado y las colectividades en este ámbito de actuación.

Veamos cuáles son los principios que proporcionan un contenido preciso a este principio general de colaboración.

a) Principio de gestión conjunta del medio ambiente entre el Estado y las colectividades locales.

La *Loi du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat* establece en su artículo 1 que «*Les communes, les départements et les régions (...) concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire (...) ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie*». Esta misma idea es retomada en el artículo 35 de esta Ley, codificado en el artículo L. 110 del *Code de l'urbanisme* —en adelante, CU—: «*Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences (...)*»

Del texto de los dos preceptos se deduce claramente un principio de colaboración entre el Estado y las colectividades territoriales que tiene, como consecuencia inmediata, que en materia de medio ambiente existe una competencia «compartida» entre los dos niveles de administración y que, por ello, no es posible hablar del medio ambiente como una competencia exclusiva del Estado.

Algunos autores entienden, sin embargo, que el principio enunciado en el artículo 35 citado (art. L. 110 CU), según el cual «*le territoire français est patrimoine commun de la nation*», comporta que el territorio francés es *patrimoine national* del Estado y, por tanto, que el medio ambiente concierne, en primer lugar, al Estado. No obstante, si atendemos a la segunda parte de este artículo, así como al artículo 1 de la *Loi 7 janvier 1983*, queda claro que no es sólo el Estado el titular del territorio, sino que lo es la «nación», suma del *Etat* y las *collectivités locales territoriales*, y que, por tanto, también a éstas corresponde jugar un importante papel en la protección del medio ambiente.

b) Principio de coordinación de competencias entre el Estado y las colectividades territoriales.

El citado artículo L. 110 CU dispone, además: «*(...) Afin d'aménager le cadre de vie, (...), les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace.*»

Esta idea de armonización, que implica coordinación en las actuaciones públicas, tiene su manifestación más importante en la forma en la que incide sobre aspectos procedimentales.

Así, toda decisión que sea competencia de alguna de las colectividades territoriales (*région, département, commune*) y que se refiera al medio ambiente debe ser objeto de *concertation préalable* con las demás colectividades. En este sentido, se prevé que los documentos de urbanismo (*schémas directeurs, plan d'occupation des sols* —POS—) que han sido descentraliza-

dos, transfiriéndose su competencia a las *communes*, deben, por una parte, ser elaborados «en asociación» con el Estado —lo cual supone un cierto control por parte del mismo— y, por otra parte, deben ser objeto de consulta previa a las restantes colectividades.

En sentido inverso, cuando el Estado ha conservado la competencia (caso de la *police spéciale* en materia de medio ambiente), éste tiene la misma obligación de consulta —*concertation*— a las colectividades territoriales. Por ejemplo, en el caso de los *schémas de gestion de l'eau* —previstos en la *Loi du 3 janvier 1992*—, se trata de una decisión del *préfet* y, por ende, del Estado, pero son el resultado de un consenso entre el Estado y las diversas colectividades, puesto que se elaboran en Comisiones en las que estas colectividades están representadas. Podemos pensar, pues, que se trata, en cierta medida, de un «contrato» Estado/colectividades territoriales.

c) Principio de reconocimiento de un poder de arbitraje a favor del Estado.

Las leyes de descentralización se apoyan en la *concertation* como mecanismo fundamental en la adopción de decisiones. No obstante, si esta *concertation* fracasa, el Estado es el único al que se le otorga un poder de arbitraje frente a distintas políticas públicas en concurrencia. La *concertation* prevista en las leyes de descentralización se matiza, pues, ante políticas convergentes.

Los mecanismos mediante los que se instrumenta este arbitraje son, fundamentalmente, dos:

— Los denominados *Projets d'intérêts généraux* (PIG, en adelante). Son competencia exclusiva del Estado y suponen la posibilidad de calificar un proyecto de *intérêt général* de manera que, desde que se produce esta calificación, el proyecto se impone a las colectividades locales competentes. Por su carácter, los PIG se configuran como uno de los mecanismos esenciales del Estado para intervenir en la protección del medio ambiente.

— Las llamadas *lois d'aménagement et d'urbanisme*. Previstas en el artículo L. 111-1-1 CU, de acuerdo con las determinaciones de la citada *Loi du 7 janvier 1983* de descentralización, surgen como consecuencia de la transferencia a las *communes* de la competencia de elaboración y aplicación de los principales documentos urbanísticos, también en virtud de la *Loi du 7 janvier 1983*. Pese a la transferencia, el legislador no considera oportuno dejar una libertad absoluta a la colectividad local para ordenar su territorio y prevé, a través de este instrumento, la posibilidad de establecer reglas de fondo a nivel nacional que deberán ser respetadas por las *communes* cuando ejerzan sus competencias urbanísticas. En este sentido, el artículo L. 111-1-1 preceptúa de forma clara la necesaria compatibilidad de los documentos de urbanismo —competencia de la colectividad local— con las disposiciones de estas *lois d'aménagement et d'urbanisme*. Debe señalarse también la directa oponibilidad de estas prescripciones en determinados casos —que se deducen de algunos preceptos— respecto a las licencias urbanísticas.

En cuanto al contenido de estas *lois*, debe señalarse que el artículo L. 121-10 CU, al que se da, precisamente, el valor de *loi d'aménagement et d'urbanisme*, impone a los autores de los documentos urbanísticos, por una parte, el respeto de los principios generales de protección del medio ambiente y, por otra, la necesidad de que estos principios se concilien con los principios de gestión y ordenación económica. Es importante también poner de relieve que, en determinados casos, las *lois d'aménagement et d'urbanisme* pueden prever que el Estado —a través del *préfet*— autorice actuaciones no compatibles con los principios que se recogen en los documentos urbanísticos.

Son manifestación de estas *lois d'aménagement et d'urbanisme*: *Loi relative au développement et à la protection de la montagne, du 9 janvier 1985 (Loi montagne)*; *Loi relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes, du 11 juillet 1985 (Loi sur le bruit)*; *Loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, du 3 janvier 1986 (Loi littoral)*.

El análisis de los dos instrumentos de arbitraje realizado nos puede llevar a pensar que el poder que se atribuye al Estado convierte, en este punto concreto, el principio de colaboración en un título de intervención general que habilita al Estado para actuar en la protección del medio ambiente de forma amplia, y que debe contrastarse necesariamente con el contenido de la «cláusula de competencia general» que a continuación analizamos.

d) «Cláusula de competencia general».

Existen diversas interpretaciones de cuál es el significado que debe atribuirse a esta cláusula.

Para algunos autores, si bien se puede afirmar que determinados asuntos, por su naturaleza, están reservados a la región, al departamento o al municipio, es el legislador el que fija el nivel de intervención en cada momento.

Otros autores, haciendo una interpretación más restrictiva, consideran que sólo corresponden a las colectividades territoriales aquellas competencias que se les atribuyan de forma expresa, es decir, aquellas que se determinen por una ley. De esta forma, el legislador puede variar el nivel de competencias que corresponde a cada colectividad pública.

Una postura distinta a las anteriores es aquella que considera, a partir de una interpretación más flexible de la «cláusula de competencia general», que, desde el momento en el que un asunto presenta interés para la *commune*, ésta tiene competencia para gestionarlo, excepto si los principios generales del derecho lo prohíben o en el caso de que la ley reserve la competencia de forma explícita a otra colectividad pública. Por tanto, éstos serían los dos únicos límites a la competencia general enunciada. Las consideraciones anteriores llevan a la conclusión de que, en el ámbito de actuación dirigida a la protección del medio ambiente, las colectividades locales podrán actuar siempre que tengan un «interés» en ello, abriéndose así, en principio, enormes posibilidades de intervención de éstas en el ámbito del medio ambiente.

Esta interpretación pierde su sentido, en parte, si se tiene en cuenta

que en el derecho ambiental francés se dan muchos supuestos en los que los municipios, por falta de los medios necesarios, no ejercen la competencia que se les ha atribuido. En estos casos se pone de manifiesto el principio de subsidiariedad, puesto que son los departamentos los que ejercen esas competencias sustituyendo al municipio.

2. Principio de especialización

Con carácter general se puede afirmar que, por contraposición a los principios de colaboración, se trata en este caso de la atribución de competencias concretas a determinados niveles de colectividades territoriales.

Para concretar el sentido de esta «especialización» deben ser analizados aquellos principios que, de una u otra forma, intervienen en su definición.

a) Principio de los bloques de competencias.

El contenido de este principio o teoría se encuentra expresado, de forma clara, en el artículo 3 de la *Loi du 7 janvier 1983*, de descentralización, citada con anterioridad, cuando establece «*la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'Etat et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions*». Se trata, por tanto, de que se realice una enumeración de competencias, atribuyéndolas a un nivel determinado del Estado (*communes, départements, régions o Etat*), y comportando esta atribución la asignación de los recursos materiales y personales respectivos.

Esta idea, que corresponde al principio del bloque de competencias como sistema de distribución de las mismas, no tiene, no obstante, casi ninguna aplicación en el ámbito del medio ambiente. Las *lois de décentralisation* no realizan una verdadera transferencia de competencias medioambientales. En la *Loi du 7 janvier 1983* se atribuyen algunas competencias relativas a la protección del llamado «patrimonio cultural»; en la *Loi du 22 juillet 1983*, con un poco más de fortuna, se transfieren determinadas competencias a los departamentos en un Título dedicado al medio ambiente; finalmente, la *Loi du 25 janvier 1985* establece la transferencia a los departamentos de la gestión de los *espaces naturels sensibles*, siendo éste el único bloque de competencias transferido y, por tanto, la única competencia verdaderamente descentralizada.

No obstante, debe señalarse, además, que las leyes de descentralización realizan dos transferencias de competencias en ámbitos que, si bien no conciernen directamente al medio ambiente, inciden en él de forma importante: el *aménagement rural* se transfiere a los departamentos y el urbanismo se transfiere a los municipios.

Así, pues, aunque no se pueda hablar de descentralización medioambiental en sentido estricto, sí que se puede afirmar la transferencia a las colectividades locales de los instrumentos de base —como son los documentos de urbanismo— para la gestión del territorio y, por ello, de técnicas que permiten abordar, en cierta forma, los problemas del medio ambiente.

b) Principio de interdicción a las colectividades territoriales de ejercer su tutela sobre otra colectividad.

Si se pretende aplicar la teoría del bloque de competencias, es necesario que ninguna colectividad territorial tenga la posibilidad de actuar en un ámbito que no le haya sido atribuido.

Sin embargo, parece que este principio ha fracasado totalmente frente a la realidad de determinadas colectividades locales. Un gran número de las 35.000 *communes* existentes en Francia no son capaces, como ya apuntábamos anteriormente, de ejercer las competencias que se les han querido transferir por falta de medios. Ante esta situación, se produce una «sustitución» de la colectividad inferior por la colectividad superior, de manera que el departamento está ejerciendo una importante tutela sobre los municipios.

Atendiendo a las circunstancias y en aplicación de la «cláusula de competencia general», a la que antes nos referíamos, no existe, en principio, ningún obstáculo para que la colectividad local superior pueda intervenir en el ámbito propio de las colectividades locales inferiores (siempre que queden dentro de su territorio). Es de esta manera que, poco a poco, el principio de interdicción de tutela ha ido perdiendo efectividad.

Conclusión de todo lo que se acaba de exponer en este breve repaso de los principios generales de distribución de competencias que se pueden deducir del sistema de protección del medio ambiente en Francia es la prevalencia del principio de colaboración sobre el principio de especialización. Ello explica, en gran medida, la falta de claridad en la distribución de competencias ambientales, que viene dado, fundamentalmente, por el entrecruzamiento y el concurso de competencias que se produce en el momento de llevar a cabo actuaciones públicas en el ámbito de la gestión del medio ambiente.

III. LA «LOI N.º 95-101, DU 2 FÉVRIER 1995, RELATIVE AU RENFORCEMENT DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT»

El panorama legislativo ambiental francés viene caracterizado en los últimos tiempos —como ocurre también en nuestro ordenamiento en muchos casos— por la complejidad y la falta de coordinación que se produce como consecuencia del ingente número de normas que se dictan en esta materia. Ante esta situación en el sistema de protección del medio ambien-

te en Francia, que —como ya apuntábamos— provoca gran parte de los problemas jurídicos a que nos hemos referido, el proyecto de ley que el Ministro del *Environnement*, M. Barnier, presentó al Parlamento perseguía, en principio, cinco objetivos fundamentales:

- Clarificación del sistema de distribución de competencias.
- Reducir las diferencias entre lo que se prevé en las normas y lo que realmente acaece en la práctica.
- Configurar los *départements* y las *régions* como actores más importantes en la protección del medio ambiente.
- Simplificar y democratizar determinadas instituciones y determinados procedimientos en este ámbito.
- Dotar a las *collectivités territoriales* de nuevos medios de financiación para la protección y la gestión de los espacios naturales.

Es claro que, al menos, los tres primeros objetivos inciden de forma directa en el tema del presente estudio. Tal como ya anunciábamos al principio, por ello y por la relevancia de buena parte de las novedades que se introducen en el nuevo texto legislativo, comentamos a continuación algunas de las previsiones que se realizan.

Debe señalarse ante todo, en cuanto a la técnica legislativa empleada en la elaboración de la norma, que el legislador francés, siguiendo una práctica muy habitual en este ordenamiento, elabora una «nueva ley», el cuerpo de la cual está constituido, en su mayor parte, por la modificación de preceptos pertenecientes a textos legales vigentes. Este es el caso, por ejemplo, del artículo 1 de la Ley que modifica y completa el libro II del *Code rural* —concretamente su art. L. 200—, estableciendo los principios generales que deberán guiar las actuaciones relativas a la protección del medio ambiente. Lo mismo ocurre con el *Code de l'expropriation*, el *Code de l'urbanisme*, la *Loi déchets*, etc.

El resultado al que se llega con este método es una ley que consta de noventa y cuatro artículos que, agrupados en capítulos, integran cinco títulos («*Dispositions relatives à la participation du public et de associations en matière d'environnement*», «... *relatives à la prévention des risques naturels*», «... *relatives à la connaissance, à la protection et à la gestion des espaces naturels*», «... *relatives à la gestion des déchets et à la prévention des pollutions*», «*Dispositions diverses*»).

Esta técnica, en principio, puede sorprender e incluso ser criticada al poner en peligro el principio de seguridad jurídica, ya que dificulta y complica el manejo de la normativa aplicable. No obstante, su uso se explica, al menos en este caso, precisamente por el ámbito en el que se legisla. Si se considera el carácter complejo del medio ambiente y, a la vez, la imposibilidad de regular los aspectos relacionados con él de una forma general, debiéndose actuar por sectores, se explica que el legislador francés opte por modificar los preceptos de los textos legales vigentes según proceda y en una única ley. De esta manera se gana en celeridad, eficacia y coherencia en el momento de discutir el contenido de los preceptos. La nueva Ley se

convierte así en el primer texto «transversal» francés en materia de medio ambiente, tal como señala S. VIGER, al tratarse en ella diversos sectores que inciden desde múltiples aspectos en el ámbito de la protección del medio ambiente. Concretamente, son cuatro los sectores en los que más se incide en el nuevo texto legal: *prévention des risques naturels, gestion des espaces naturels, gestion des déchets y prévention des pollutions*.

Partiendo de los objetivos principales que se perseguían en la elaboración de esta nueva Ley, expondremos a continuación, a grandes rasgos, las novedades más relevantes que introduce finalmente la Ley.

1. Principios generales

Como ya se ha señalado, la nueva Ley se inicia con la modificación del artículo L. 200-1 del *Code rural*. Después de calificar como *patrimoine commun de la nation* a todos aquellos elementos que integran el medio ambiente, y como de *intérêt général* a todas las actuaciones relativas al tratamiento adecuado del medio en un marco de desarrollo sostenido, cuatro principios, que deberán inspirar toda actuación dirigida a la protección, restauración y gestión del medio ambiente, encabezan la nueva Ley.

Estos principios, de los que ahora sólo damos noticia, son los siguientes:

— *Principe de précaution*, según el cual, en caso de duda, se deben adoptar las medidas necesarias —efectivas y proporcionadas— para prevenir cualquier riesgo de un daño grave e irreversible al medio ambiente, a un coste económico aceptable.

— *Principe d'action préventive*: también tomando como parámetro un coste económico aceptable, se debe tender, utilizando los medios técnicos más adecuados, a prevenir cualquier posible daño al medio ambiente.

— *Principe polluer-payeur*, en virtud del cual, como reza el precepto, estarán a cargo de «quien contamina» los gastos derivados de las medidas que deban ser tomadas para prevenir o reducir los efectos que cause la actividad desarrollada por aquél.

En estos tres primeros casos, bien conocidos por todos, nos hallamos ante principios que, acuñados en el ámbito internacional, deben aplicarse hoy a cualquiera de las diversas actuaciones que se puedan prever en relación a la preservación del medio ambiente.

— El último de los principios, el *principe de participation*, propio de un Estado democrático, viene a completar este panorama general que debe enmarcar todas las previsiones del texto, así como su ejecución o puesta en práctica. El principio de participación, que el artículo 1 de la Ley caracteriza como aquel que permite al ciudadano acceder a toda información relativa al medio ambiente —tanto la relativa a las sustancias como la relativa a las actividades peligrosas—, debe suponer el máximo acercamiento de

los ciudadanos a la actividad de la Administración en este ámbito a través de los cauces más adecuados y eficaces. La participación de los ciudadanos en las decisiones públicas que afectan directa o indirectamente a la protección del medio ambiente adquiere dos sentidos distintos pero que entendemos complementarios. Por una parte, la participación contribuye, sin duda, a hacer más transparente la actividad administrativa que se desarrolla en este ámbito. Por otra parte, además, la «colaboración» de los ciudadanos en esta tarea pública es una manifestación —tal como señala M. PRIEUR— del deber que los ciudadanos tienen de proteger el entorno —así se plasma en el artículo 1 de la *Loi n.º 76-629 du 10 juillet 1976*, cuando establece «*il est devoir de chacun de veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel dans le quel i vit*»—. La Ley, siguiendo este postulado, contempla buenos ejemplos de esta participación del ciudadano en la actividad de protección del entorno.

2. *Atribución de competencias. El papel del Estado y de las colectividades territoriales*

La idea de corregir ciertos excesos de descentralización, confiriendo al Estado importantes poderes y funciones para que actúe como garante —algun autor habla de *recentrer l'Etat*—, es uno de los objetivos que, en parte, presidió la elaboración de la Ley. Como ejemplo de lo que se acaba de apuntar, es importante destacar los notables poderes de policía y de intervención en general que se atribuyen al Estado en materia de *prévention des risques naturels* (arts. 11 y ss.). Así, cuando se dé un riesgo previsible de movimientos de tierra, avalanchas o crecidas torrenciales que amenacen gravemente la vida de las personas, se atribuye al Estado una potestad expropiatoria excepcional que deberá ejercerse en las condiciones que establece la Ley. Las indemnizaciones se cubrirán con cargo a un Fondo de *prévention des risques naturels*, creado en el artículo 13 de la Ley.

En este mismo ámbito se realiza una importante previsión, a la que más adelante volveremos, en cuanto a la creación de los denominados *plans de prévention des risques naturels prévisibles*, como instrumentos de ordenación y control de las zonas amenazadas (art. 16). La competencia para elaborar y ejecutar estos planes se confiere al Estado, así como su aprobación, que se realizará por un *arrête préfectoral*.

El Estado es el encargado de establecer, en cada departamento, los *inventaires départementaux des espaces et du patrimoine*, los cuales, convirtiéndose en importantes instrumentos de información administrativa, determinarán los diferentes espacios naturales, así como las medidas de protección, de gestión y de restauración que se llevarán a cabo en su caso (art. 30).

En materia de *espaces naturales*, se dota también al Estado de un instrumento —*rapport d'orientation*— para que establezca las medidas que llevará a cabo para asegurar, en palabras de la Ley, la protección y la gestión «*des sites, paysages et milieux naturels*» (art. 31).

Como contrapartida a estas facultades del Estado, los departamentos y las regiones adquieren, en cierta medida, un papel creciente como agentes actuantes en la protección medioambiental, ampliándose, en algunos casos, las posibilidades de su intervención. Se encuentra también alguna muestra de atribución de funciones a las *communes*, aunque como actores principales aparecen los departamentos y las regiones.

En esta línea, el artículo 32 de la Ley faculta a las agrupaciones de municipios para la elaboración de «*projets intercommunaux de gestion des espaces naturels et de patrimoine*», el objetivo de los cuales será la restauración y la conservación de los «*espaces naturels, du paysage et du patrimoine bâti*», así como el estímulo de prácticas agrícolas adecuadas al medio ambiente.

El artículo 26 atribuye a los departamentos, o a agrupaciones de los mismos, la competencia para ordenar, conservar y explotar los ríos, canales, lagos y estanques, siempre que no figuren en el listado de vías navegables.

La gestión de los residuos es uno de los aspectos relevantes en cuanto a la modificación del sistema de atribución de competencias. No obstante, se debe hacer una apreciación del todo significativa. Si bien en los comentarios que la doctrina realizó durante el período de elaboración del proyecto de ley se indicaba claramente que la competencia de elaboración de los diferentes *plans*, en el ámbito de la gestión de residuos, pasaría del Estado a los departamentos en un caso —*plans d'élimination des déchets ménagers*— y a las regiones en el otro supuesto —*plans d'élimination des déchets industriels spéciaux*—, el texto de la Ley introduce finalmente un matiz que me parece interesante hacer notar. El artículo 60 de la Ley —que modifica diversos preceptos de la *Loi n.º 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux*—, después de establecer cuál ha de ser el contenido del *plan régional ou interrégional d'élimination des déchets industriels spéciaux*, señala al Estado, como ocurría hasta el momento, como responsable de la elaboración de los mismos. No obstante, la letra de la Ley introduce una posibilidad que puede alterar sustancialmente el esquema de atribución de competencias en esta materia. Así, se abre la puerta a la posibilidad de transferir la competencia de iniciativa en la elaboración de estos planes a los *conseils régionaux* si éstos lo solicitan.

La misma situación se diseña para los *plans d'élimination des déchets ménagers*. En principio, se otorga la responsabilidad de la iniciativa y elaboración al Estado. Sin embargo, en el caso que los *conseils généraux* (de los departamentos) lo soliciten, se posibilita la transferencia de la competencia a estas colectividades territoriales.

Debe señalarse, por último, que este carácter facultativo en la asunción de la competencia se reservaba para los departamentos en el proyecto de ley que aprueba el Senado (art. 37). Por el contrario, en el texto de ese proyecto de ley se producía, sin matiz alguno, una clara transferencia de la competencia a las regiones.

3. *Simplificación y democratización de determinadas instituciones y procedimientos*

Son varias las muestras que se pueden dar de lo que supone en la Ley un intento de simplificar algunas instituciones y procedimientos.

En esta línea de racionalización y simplificación organizativa y favorecimiento de la participación, debe destacarse la creación en cada departamento del *Conseil départemental de l'environnement* (art. 9). Estará integrado por miembros de las diferentes comisiones y consejos sectoriales existentes («*des sites, perspectives et paysages, de la chasse et de la faune sauvage, d'hygiène, de carrières*»), de forma que se asegure, según los términos de la Ley, el equilibrio y la representatividad de los diferentes intereses en presencia.

El objetivo que se persigue con la creación del *Conseil* es el de unificar en un solo órgano, que presidirá el *préfet*, las principales instancias consultivas que existían hasta ahora en los departamentos para los diversos ámbitos de protección (*sites, chasse, carrières*, etc.).

En el mismo capítulo III del Título I, donde se prevé la creación de estos *Conseils départementals*, es destacable también, como novedad organizativa, la facultad que se otorga a cada región para crear un *comité régional de l'environnement*, como órgano, también de naturaleza consultiva, que actuará en relación a aquellos proyectos de interés para la región (art. 10).

En el ámbito de las técnicas previstas para la *prévention des risques naturels*, ya señalábamos con anterioridad la previsión que el artículo 16 realiza de la creación de los *plans de prévention des risques naturels prévisibles* (PPR). Pues bien, este instrumento planificador es una nueva muestra del objetivo de simplificar procedimientos e instituciones, que persigue la Ley para hacer eficaz la intervención administrativa y más ágil el procedimiento aplicable en la prevención de este tipo de daños. Los PPR, que reemplazarán a los diferentes planes previstos hasta ese momento —*plans d'exposition aux risques* (PER), *périmètres de risques délimités*, *plans de surfaces submersibles* (PSS) y *plans de zones sensibles aux incendies de forêt* (PZSIF)—, unificándolos en un único documento, señalarán tanto las zonas que de alguna manera puedan estar expuestas a riesgos como las medidas de prevención y de protección que deberán llevarse a cabo.

A efectos de simplificar procedimientos se establece en el artículo 5 de la Ley la unificación de la autorización (*agrément*) a las *associations environnementales*. Se prevé así un único procedimiento de autorización para las distintas asociaciones, tengan uno u otro ámbito de actuación («*protection de la nature, amélioration du cadre de vie, protection de l'eau, de l'air, de sols, de l'urbanisme*», etc.), siempre que esté claro que actúan en la esfera de acción dirigida a la protección del medio ambiente.

Respecto a las *associations agréées de protection de l'environnement* —que son las que gozan de la autorización prevista—, es importante hacer notar, en cuanto a la idea de democratización de las instituciones y, en ge-

neral, de todos los procedimientos y actuaciones ambientales, la llamada que el artículo 5 —modificando el art. 252-2 del *Code rural*— realiza a esas *associations* para que participen activamente en la acción de aquellos organismos públicos que desarrollan su actividad en el ámbito de la protección del medio ambiente.

Refuerza, además, el papel que se quiere dar a las «asociaciones medioambientales» la ampliación que se les otorga en este mismo precepto en cuanto a su legitimación para constituirse como parte civil. Podrán constituirse como tal siempre que se trate de supuestos en que, como causa de una infracción de la normativa ambiental, se haya producido un perjuicio directo o indirecto a aquellos intereses colectivos que estas asociaciones tienen como objeto defender.

Además de alguna modificación puntual a la *Loi n.º 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement* y de los otros temas que se han señalado, la principal novedad que ofrece la Ley en cuanto a la democratización de la actividad pública dirigida o relacionada con la protección del entorno, tratándose, por tanto, de una innovación que supone un refuerzo de la participación y concertación pública, es la denominada *Comission nationale du débat public* (art. 2). Esta *Comission* será la encargada de organizar grandes debates públicos en el caso de importantes obras públicas que presenten, según indica la Ley, una fuerte implicación socioeconómica o que tengan un impacto significativo sobre el entorno.

Este órgano de naturaleza consultiva estará compuesto, a partes iguales, por: parlamentarios y representantes locales, miembros del Consejo de Estado y de la jurisdicción administrativa ordinaria, representantes de asociaciones autorizadas, representantes de usuarios y personas cualificadas. Su presidencia recaerá en un miembro del Consejo de Estado en activo u honorario.

La *Comission* podrá ser requerida tanto por el *Ministre de l'environnement* como por cualquier otro ministro siempre que el proyecto u obra a realizar sea de su competencia, así como también por un número mínimo de veinte diputados o veinte senadores, por los consejos regionales afectados y, finalmente, también por las asociaciones ambientales autorizadas.

Al final del debate relativo a cada proyecto, el presidente de la *Comission nationale* deberá realizar un balance y publicar su resultado. El cual se pone a disposición del *comissaire enquêteur* o de la *comission d'enquête*, que son quienes conducen el trámite *d'enquête publique* —que podríamos llamar de «información pública»— previsto en la *Loi n.º 83-630 du 12 juillet*, antes citada, y que se debe llevar a cabo siempre que una obra, trabajo, etc., puedan afectar al medio ambiente.

Las condiciones de aplicación de esta importante previsión, que realmente significa una ampliación de la participación pública en la actividad administrativa que afecta al entorno, se deberán concretar mediante decreto adoptado en Consejo de Estado.

4. *Algunos nuevos medios de financiación para la protección y gestión del medio ambiente*

Dado que hacer ahora un repaso de todos los instrumentos económicos que se prevén requeriría una labor de exposición del sistema de financiación ambiental en Francia, que no es el objeto de esta crónica, nos limitamos tan sólo, a continuación, a dar noticia de aquellos sectores en que se producen las novedades más relevantes.

En el caso de la *prévention des risques naturels*, ya anunciábamos antes que el artículo 13 crea un *Fonds de prévention des risques naturels majeurs* con cargo al cual se cubrirán las indemnizaciones en caso de que el Estado ejerza la potestad expropiatoria que se le confiere en este ámbito.

Respecto a la protección de los *espaces naturels* se producen significativas novedades: modificaciones en la *taxe départementale des espaces naturels sensibles* —relativas a la ampliación de su base imponible—; creación de la *taxe sur le passage maritime* —art. 48—; posibilidad de establecer un *droit départementale de passage* en determinadas condiciones —art. 49—.

Finalmente, en materia de *gestion de déchets*, es importante señalar la ampliación que se establece (art. 61) en cuanto a la cantidad percibida en concepto de *taxe mise en décharge*, así como también de los sujetos pasivos de dicha tasa.

Como breve apunte final, a modo de *conclusión*, cabe indicar que el análisis de la Ley nos lleva a dos observaciones distintas. Resulta claro que la Ley introduce novedades importantes respecto al reforzamiento de la transparencia y a la «concertación» en las decisiones públicas que afectan al medio ambiente, también por lo que se refiere a la simplificación de algunos instrumentos de intervención administrativa y, en fin, en cuanto al reforzamiento de los instrumentos económicos ambientales. No obstante, esta primera valoración positiva de la Ley se contrarresta por lo que acontece cuando nos referimos a la clarificación de la distribución de competencias, que se presentaba como una de las máximas finalidades de la nueva Ley. En este punto sólo se cumple en parte el objetivo que se perseguía en un primer momento. Así, si bien se introduce la presencia del departamento y de la región en diversos ámbitos de actuación, no queda clara la verdadera atribución de competencias efectivas y significativas a estas *collectivités territoriales*. A ello se suman, además, las importantes previsiones de la Ley con las que se continúa otorgando un decisivo papel al Estado en el sistema de protección del medio ambiente en Francia.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- ALBERTINI, P.: *Les collectivités locales et l'environnement*, «L'Actualité Juridique-Droit Administratif», núm. 12, diciembre 1993, pág. 835.
 CANS, Ch.: *Grande et petite histoire des principes généraux du droit de l'environnement dans la loi du 2 février 1995*, «Revue juridique de l'environnement», núm. 2,

- 1995, pág. 195.
- CARTRON, J.: *Les plans de prévention des risques naturels prévisibles: quelles améliorations du dispositif juridique de prévention?*, «Revue juridique de l'environnement», núm. 2, 1995, pág. 247.
- CHAPUS, R.: *Droit administratif général*, tomo I, Ed. Montchrestien, París, 7.ª ed., 1993.
- DEBIÈVRE, A.: *Le casse-tête de la réforme des compétences*, «L'Environnement Magazine», núm. 1526, abril 1994, pág. 16.
- DEBIÈVRE, A., y LAMARÉE, V.: *Ce que va changer le projet de loi Barnier*, «L'Environnement Magazine», núm. 1529, julio/agosto 1994, pág. 18.
- FROMAGEAU, J., y GUTTINGER, P.: *Droit de l'environnement*, Ed. Eyrolles, París, 1993.
- HELIN, J. C.: *La loi Barnier et la participation du public. Innovations et ajustements*, «Revue juridique de l'environnement», núm. 2, 1995, pág. 219.
- HOSIOU, R.: *Loi Barnier: protection de l'environnement et droit de l'expropriation pour cause d'utilité publique*, «Revue juridique de l'environnement», núm. 2, 1995, pág. 235.
- JACQUOT, H.: *Droit de l'urbanisme*, Ed. Dalloz, París, 2.ª ed., 1989.
- JEGOUZO, Y.: *Les plans de protection et de gestion de l'environnement*, «L'Actualité Juridique-Droit Administratif», septiembre 1994, pág. 607.
- LEOST, R.: *L'agrément des associations de protection de l'environnement*, «Revue juridique de l'environnement», núm. 2, 1995, pág. 265.
- MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT: «Prévention des risques naturels», Communiqué de presse, enero 1994.
- MORAND-DEVILLER, J.: *Le Droit de l'Environnement*, Col. Que sais-je?, núm. 2334, PUF, París, 2.ª ed., 1993.
- PRIEUR, M.: *Droit de l'environnement*, Ed. Dalloz, París, 2.ª ed., 1991.
- ROBERT, H.: *Loi Barnier*, «Droit de l'Environnement», núm. 25, junio/julio 1994, pág. 49.
- ROMI, R.: *Chronique de Droit public de l'environnement. L'administration de l'environnement entre décentralisation et déconcentration*, «Revue de Droit Public», núm. 6, noviembre/diciembre 1992, pág. 1771.
- *Droit et administration de l'environnement*, Ed. Montchrestien, París, 1994.
- *Le projet Barnier et la participation*, «L'Environnement Magazine», núm. 1529, julio/agosto 1994, pág. 18.
- VERNIER, J.: «Rapport au nom de la Comisión de la production et des échanges sur le projet de loi, adoptée par le Sénat, relatif au renforcement de la protection de l'environnement», Doc. Assemblée Nationale, núm. 1722.
- VIGER, S.: *Renforcement de la protection de l'environnement*, «Décision Environnement», núm. 28, julio/agosto 1994.

BIBLIOGRAFIA

