

PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO A TRAVÉS DE ALGUNAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE PAU*

JEAN LOUIS REY

1) El importante desarrollo del contencioso administrativo relativo a la utilización y a la ordenación del territorio que plantea problemas ambientales se explica por la conjunción de varios fenómenos aparecidos o amplificadas a lo largo de estos diez últimos años.

Veo principalmente tres. En primer lugar, asistimos a una sensibilización creciente de la opinión pública que se traduce notablemente en la creación de asociaciones locales o regionales de defensa del entorno y del cuadro de vida, a menudo reagrupadas en federaciones y que no dudan en llegar hasta los tribunales para intentar hacer valer sus puntos de vista.

En segundo lugar, podemos anotar el desarrollo de la reglamentación en este campo. Sería fastidioso enumerar los principales textos de la última década. Me limitaré a citar, de una parte, los dos principales textos legales sobre ordenación del territorio y urbanismo, la Ley de 9 de enero de 1985, relativa al desarrollo y a la protección de la montaña, y la Ley de 5 de enero de 1986, relativa al desarrollo y a la protección de las costas o del litoral, más conocidas bajo el título de "Ley de la montaña" y "Ley del litoral". Por otra parte, citaré los textos que han tenido por objetivo mejorar la información pública: la Ley del 12 de julio de 1983 relativa a la democratización de las encuestas públicas y de la protección del entorno, conocida por "Ley Bouchardeau", por el nombre del ministro de medio ambiente entonces en el puesto, y el Decreto de 25 de febrero de 1993

(*) Ponencia presentada en las "Cuartas Jornadas del Bidasoa", organizadas por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Zaragoza, 22-24 de septiembre de 1994.

relativo a la reforma de los estudios de impacto, adaptando el Decreto de 17 de octubre de 1977 a la Directiva nº 87-337 del Consejo de las Comunidades Europeas del 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las incidencias de ciertos proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

El tercer factor del desarrollo del contencioso parece incontestablemente derivar de la transferencia de competencias en materia de urbanismo del Estado a los municipios o establecimientos intercomunales, realizada progresivamente en el marco de los grandes textos legales de descentralización de 1982 y 1983. Para ilustrar estos cambios de decorado socio-políticos y jurídicos en los que interviene el Juez administrativo francés, he escogido dos series de asuntos recientes relativos a los medios más sensibles del territorio donde se ejerce la competencia del Tribunal Administrativo de Pau, que comprende cuatro departamentos (Pirineos-Atlánticos, Altos-Pirineos, Landas y Gers) y donde encontramos al mismo tiempo una importante zona de montaña por un lado y un sector costero, o más bien dos sectores costeros distintos por otro, tal es la diferencia entre la costa vasca y la costa landesa.

Les hablaré primero del contencioso en zonas de montaña y en particular del "Asunto del Somport" y después del control operado por el Tribunal Administrativo sobre los documentos de urbanismo de los municipios del litoral landés.

2) El contencioso en zona de montaña no está hasta el momento muy desarrollado y no concierne más que muy raramente a la aplicación de la "Ley de la montaña", con una excepción en un caso notable, el relativo a la implantación de un complejo turístico al borde del *Lago de Fabrèges* en el valle d'Ossau.

En este asunto, el Consejo de Estado anuló en 1989 la zona de ordenación concertada (ZAC) creada a este fin por el municipio de Laruns, con fundamento en que por su tamaño el complejo no podía constituir una nueva aldea o caserío, que es lo que exclusivamente autoriza la "Ley Montaña" (CE 9 de octubre 1989 *SEPANSO c/ Comunidad de Laruns*). Posteriormente el Tribunal Administrativo de Pau ha censurado las modificaciones sucesivas del plan de ordenación de esta zona así como un permiso de construcción o licencia de obra concedido sobre esta base.

Ha sido necesaria la modificación de la Ley de la montaña para que la estación de Fabrèges pudiera ser legalizada recientemente por una orden conjunta de los ministros de infraestructuras y medio ambiente.

Otro asunto se refiere a la estación de esquí de fondo del Somport, para la cual el Tribunal Administrativo ha escogido, como fundamento jurídico para su anulación, la violación no ya de la Ley de la montaña sino de la reglamentación de los parques nacionales. Y de este modo se anuló la decisión del director del Parque Nacional de los Pirineos Occidentales que autorizaba al sindicato intercomunal del Valle del Aspe a realizar los trabajos de ordenación del puerto del Somport para el desarrollo del esquí de fondo, obras que se situaban en la zona central del parque y que eran, por su propia naturaleza, susceptibles de poder afectar al carácter propio y a la evolución del medio natural que esa institución tiene por fin proteger (Sentencia del 8 de noviembre de 1988; *Federación francesa de sociedades de protección de la naturaleza-SEPANSO*).

Los dos últimos asuntos significativos en materia de defensa de espacios montañosos han tratado sobre lazos internacionales franco-españoles.

La primera cuestión concierne a la construcción de la línea eléctrica de alta tensión "Aragón-Cazaril", destinada a una interconexión entre la red de EDF (*Electricité de France*) y la explotada por la compañía nacional REDESA. El tramo francés debía atravesar el bosque de Nistos y el valle de Louron en los Altos-Pirineos. El Tribunal Administrativo debía entrar a conocer del asunto como consecuencia de un recurso contra el permiso de construir o licencia de obra concedido para los pilares eléctricos. Por Sentencia del 5 de noviembre de 1991, el Tribunal ordenó la suspensión de la ejecución de estos permisos fundamentando su decisión en el daño que afectaría a la zona y principalmente al valle de la Pez, que estaba entonces en vías de declaración de interés paisajístico, así como a la iglesia de Mont, clasificada o declarada monumento histórico, y accesoriamente al bosque de Nistos. Pero el Consejo de Estado competente para apreciar la legalidad de la declaración de utilidad pública concerniente a la línea eléctrica, mediante dos decisiones asumidas por la Asamblea, su órgano más solemne, desestimó el recurso formulado contra esta declaración de utilidad pública y, consecuentemente, anuló en instancia de apelación la suspensión de la ejecución ordenada por el Tribunal Administrativo (29 de abril 1994 *EDF c/ UNIMATE 65*). De este modo el Consejo ha considerado, contrariamente a la jurisdicción de primera instancia, que el alcance o daños a los lugares por donde debía cruzar la línea no eran de entidad suficiente para que la operación proyectada perdiese su carácter de utilidad pública.

Ante una solución inversa nos encontramos en el asunto de Fabrèges. En este supuesto de hecho el Tribunal Administrativo desestimó el

recurso de SEPANSO, asociación de defensa de la naturaleza, desestimación que fue revocada en instancia de apelación por el Consejo de Estado.

El segundo asunto versaba sobre un proyecto transfronterizo, el del *Túnel del Somport*, cuestión litigiosa que ha hecho correr ríos de tinta y suscitado múltiples reacciones. Me centraré aquí en las cuestiones tratadas en la Sentencia del Tribunal Administrativo de Pau de 2 de diciembre de 1992, que anuló la declaración de utilidad pública dictada por el prefecto de los Pirineos-Atlánticos el 13 de agosto de 1991 (*France nature environnement, Bergés* y otros, publicada en la *Revue Française de Droit Administratif* 2-93)

Esta anulación se fundamentó en una legalidad externa que derivaba de una insuficiencia en el estudio de impacto. El primer punto estudiado se refería a la aplicación de la Directiva europea de 1985. El Tribunal Administrativo no fue tan lejos como para desmarcarse totalmente de la jurisprudencia del Consejo de Estado, que impide a los recurrentes la posibilidad de invocar la violación directa de una directiva europea como fundamento de un recurso interpuesto contra una decisión no reglamentaria. Se contentó, tras haber constatado que los plazos de trasposición de la Directiva de 1985 en derecho externo habían expirado, con interpretar el texto francés (Decreto de 17 de octubre de 1977 no modificado aún por el Decreto de 25 de febrero de 1993) "a la luz del texto europeo de rango superior" y con considerar que el estudio de impacto debía tener en cuenta los efectos indirectos de un proyecto sobre el medio ambiente.

Pero el estudio de impacto de las obras del Túnel del Somport no examinaba más que los efectos sobre el entorno inmediato. Teniendo en cuenta la especificidad del valle de Aspe, el Tribunal Administrativo consideró que era necesario igualmente estudiar las consecuencias del aumento del tráfico, y en particular de los camiones pesados, que la apertura del túnel supondría sobre el conjunto del valle, considerando también los numerosos pasos estrechos, donde el entorno humano y de la fauna es digno de interés.

Conviene resaltar que el Estado francés sacó inmediatamente consecuencias, puesto que el nuevo estudio de impacto se realizó por una comisión de expertos que esta vez sí tomó en cuenta la totalidad de los problemas generados por la construcción del túnel y el consecuente reforzamiento de la carretera nacional. La nueva encuesta publicada ha desembocado en una nueva declaración de utilidad pública, adoptada esta vez por el Gobierno, lo que explica que los recursos formulados contra ésta por los opositores al túnel se hayan interpuesto directamente ante el Consejo de Estado.

3) La aplicación de la "*Ley del litoral*" ha dado lugar a contenciosos mucho más numerosos sobre la costa landesa que sobre la vasca. Esto se explica seguramente porque el litoral del sur del Adour está ya altamente urbanizado, pero también por la particularidad de los paisajes de las entidades locales del litoral landés, con sus dunas, su rosario de estanques, las "corrientes" y las zonas húmedas y su bosque de pinos.

Para esquematizar, la "*Ley del litoral*" fija unas normas particulares de protección para las zonas aún sin urbanizar, distinguiendo tres tipos de espacios: una banda litoral de 100 metros no aptos para construir, los espacios colindantes donde no está autorizada más que una extensión limitada de la urbanización y los espacios sensibles necesitados de especial protección, donde solamente se permiten pequeñas construcciones o intervenciones ligeras.

El Tribunal Administrativo ha tenido primero que examinar la cuestión del papel respectivo del Estado y de los municipios en la puesta en juego de estas reglas.

Ante la poca celeridad de las colectividades locales para acomodar sus normativas urbanísticas (los planes de ocupación de suelos), el Prefecto de las Landas, por Orden de 18 de abril de 1991, identificó y delimitó los espacios y lugares a conservar al amparo de la "*Ley del litoral*" y requirió a las Administraciones locales para que revisaran sus planes de ocupación de suelo en función de esta delimitación. Tras recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación "Les Amis de la Terre", el Tribunal Administrativo dictó resolución por la que anulaba esta Orden el 26 de mayo de 1992, por incompetencia (Ver artículo, publicado conjuntamente con otro consejero del Tribunal, Jean-Yves Madec, "La contribución del Tribunal Administrativo de Pau a la interpretación y aplicación de la *Ley litoral*", *Revue juridique de l'environnement* 2/93). El Tribunal Administrativo ha recordado que desde la Ley de descentralización del 7 de enero de 1983 la elaboración y revisión de los planes de ocupación del suelo corresponden a las entidades locales, no siendo el Estado más que un simple asociado en estas operaciones. El Prefecto no está a pesar de ello desprovisto de toda función puesto que tiene un papel de informador y de controlador de la legalidad de los actos de las colectividades territoriales.

Una serie de sentencias pronunciadas el 18 de noviembre de 1992 han permitido al Tribunal precisar cuál es su *interpretación de la reglamentación relativa a los espacios costeros sensibles*.

Los planes de ocupación de los suelos de cinco municipios del litoral landés fueron sometidos a su jurisdicción gracias a diversas asociaciones locales o departamentales de defensa del entorno o medio ambiente. Todos planteaban un vicio de legalidad externo, los informes de presentación del proyecto de revisión del plan de ocupación del suelo, que comprendían un estudio ambiental muy insatisfactorio. Pero la mayor parte presentaban también ilegalidades internas graves: numerosos espacios frágiles necesitados de proyección no se declaraban ni clasificaban como zona no urbanizable. Se trataba del bosque llamado "de protección", de algunas riberas de lagos, y de las rías que unían estos lagos al océano, o inclusive de zonas pantanosas o húmedas separadas de la costa por dunas. Para poner de manifiesto la falta de protección en la que dejaban estas zonas los planes de ocupación del suelo, se ha hecho referencia, por una parte, a la importancia cualitativa, desde el punto de vista biológico, de la fauna y de la flora, resaltada por numerosos estudios concordantes o documentos fotográficos que se describen cuidadosamente en las sentencias, y, por otra parte, al hecho de que muchos de estos espacios estaban clasificados por los servicios del medio ambiente como zonas naturales particularmente interesantes (ZNIEFF).

El Tribunal Administrativo se limitó no obstante al control restringido sobre la delimitación de estos espacios y no sancionó más que los errores manifiestos de clasificación. Pero esta intensidad leve de su control se contrapesaba con una interpretación bastante rigurosa de las disposiciones de la "Ley del litoral", interpretación que, sin embargo, no le es exclusivamente propia.

Algo después, y por los mismos motivos, el Tribunal Administrativo ha anulado el plan de ordenación de la zona de la ZAC del puerto de Albret 2, segunda fase de una importante operación urbanizadora en los alrededores de un lago artificial.

Este lago ha sido de hecho considerado, a pesar de este carácter artificial, en razón de su salinidad y de su unión con el océano, como estanque beneficiario de la protección de la "Ley del litoral" y más en particular beneficiario de una banda ribereña protectora de 100 metros, sector donde precisamente se proyectaba una operación inmobiliaria cuya licencia de obra se anulaba de este modo (29 de septiembre de 1993 *SEPAN-SO landas c/ Ayuntamiento de Soustons y Société Paso*). Esas Sentencias, como otras de las que voy a hablar más adelante, han sido objeto de recurso de apelación.

Siempre en este ZAC, se acordó también una suspensión de la ejecución de dos licencias de obra, esta vez, porque las construcciones estaban proyectadas en la zona posterior de las dunas de la costa del océano.

Un poco más al Sur, dos ZAC fueron también anuladas, la primera, el 17 de noviembre de 1993, porque afectaba al espacio próximo a la costa. Autorizaba un conjunto de construcciones que, debido a su amplitud, no podía constituir ni una simple operación de renovación de un barrio ni una extensión limitada del urbanismo local, únicas operaciones autorizadas en estos espacios.

La segunda ZAC, anulada por una Sentencia de 7 de junio de 1994, conocida como ZAC del Golfo de Adour, preveía, entre otras actuaciones, la realización de un complejo deportivo (golf y tenis) y de un importante proyecto inmobiliario de apartamentos, hoteles y comercios. La anulación se fundó en la implantación de esta ZAC en una zona natural situada a una distancia entre uno y tres kilómetros del litoral, zona compuesta de dunas arboladas y depresiones húmedas que albergan una fauna y una flora características del bosque del litoral landés, que deben formar parte de las especies sensibles necesitadas de protección.

4) Si se atiende al sentido en el que se ha pronunciado el Tribunal en todas estas revocaciones de las resoluciones recurridas podríamos creer, y éste será el primer punto de mi *conclusión*, que el Tribunal Administrativo de Pau se muestra del todo partidario y portador de las ideologías ecologistas. Algunos no se han privado de afirmarlo, llegando incluso a hablar de "Jueces Verdes" y a decir, como lo ha hecho el alcalde de un municipio del litoral de las Landas, que las sentencias del Tribunal están inspiradas por los ecologistas, a los que se calificaba con ocasión del conflicto como "los Khmers verdes". Lo cierto es que las pasiones parecen, a menudo, cobrar vida propia, y que los intereses en juego no son ni mucho menos despreciables. Pero al lado de las revocaciones y anulaciones de las que he hablado más arriba, en razón del interés que me parecen presentar en el plano jurídico y también por la repercusión social que hayan podido tener, encontramos también numerosas desestimaciones de recursos y demandas. Sólo citaré algunas. Los argumentos de los recurrentes que fueron acogidos por el Tribunal en el asunto del Túnel del Somport, fueron desestimados en otro litigio en el que se trataba de la construcción de un viaducto para la carretera nacional RN 21 a la salida de Lourdes en dirección a Argelès, al no tener los valles nada comparable y por ser también menores las consecuencias indirectas de las obras. Un recurso tramitado por el procedimiento sumario interpuesto por el Prefecto contra dos proyectos de urbanizaciones en San Juan de Luz fue desestimado, al no poder considerarse los terrenos como situados en un espacio de las características que recoge la "Ley del litoral". Otro recurso, que estaba interpuesto nada menos que por "Les verts du Pays Basque" y por "Génération Ecologie", contra una licencia de obras para un conjunto inmobiliario

sobre la colina de Ilbarritz, en Bidart, también fue desestimado en aplicación de la "Ley del litoral", al tratarse de una reconstrucción que no podía ser considerada como extensión del urbanismo local. Esta sentencia, dictada el 17 de noviembre de 1993, ha sido recurrida en apelación. Podemos añadir que las acciones de numerosas asociaciones de defensa del medio ambiente no fueron admitidas a trámite, ya por carecer de interés legítimo para actuar, ya por defecto de mandato regular.

Globalmente sí es cierto que son más frecuentes las revocaciones o anulaciones, pero ello es debido, ante todo, a la falta de respeto a las disposiciones legislativas recientemente dictadas con carácter predominantemente protector del medio ambiente por parte de las autoridades administrativas, muy particularmente las locales.

Se puede comprender que aparezca un sentimiento de injusticia, pues los proyectos censurados no eran necesariamente menos respetuosos con el medio ambiente que aquellos otros que nacieron antes de la entrada en vigor de todo este nuevo arsenal legislativo, cuyo principal objeto es proteger aquello que aún es susceptible de ser protegido.

En fin, y para terminar sobre este primer punto, es de hacer notar que, para la mayoría de las cuestiones, las sentencias estimatorias revocando los actos administrativos recurridos no cierran definitivamente la puerta a toda operación. Esto es evidentemente cierto cuando la anulación se pronuncia por vicio de procedimiento (véase por ejemplo el asunto del Túnel del Somport). Pero también puede ser éste el caso cuando la ilegalidad es interna, pues operaciones algo más limitadas o ligeramente desplazadas pueden convertirse en perfectamente acordes con la legalidad.

El último extremo que deseo evocar en estas conclusiones es el de la efectividad del derecho o más exactamente el de la *eficacia del control jurisdiccional* en los asuntos de los que he tratado.

Se denuncia, a menudo con razón, la lentitud de la justicia administrativa francesa, que termina además demasiado frecuentemente en una simple declaración de ilegalidad de una operación prácticamente terminada. Si éste ha sido el caso para la estación de esquí de fondo del Somport o el del complejo de Fabregès (pero para este último conviene recordar que el Tribunal Administrativo había desestimado el recurso, que sólo fue estimado en grado de apelación), las demás decisiones judiciales han sido tomadas todas a tiempo. Unas veces porque se trataba de medidas urgentes: por ejemplo, suspensiones por procedimiento sumario de urgencia (*référé*) de la posibilidad de utilizar una autorización de hacer cultivable

una zona de interés ecológico y frágil, en la ribera del estanque de Cazaux et Sanguinet; suspensión de la ejecución de una licencia para construir pilones EDF (Electricité de France) en el Valle de Louron o los de la ZAC del Puerto de Albret. Otras veces, porque el Tribunal ha dado prueba de diligencia, en perjuicio de asuntos acaso de mucha mayor antigüedad, para que la situación a valorar ya no fuese irreversible. Este ha sido el caso del conjunto de los planes de ocupación de suelos o de las zonas de ordenación concertada (ZAC) landesas, pero también el caso del Túnel del Somport, cuya construcción aún no había comenzado al tiempo de la anulación o revocación de la primera declaración de utilidad pública. E inclusive en esos casos, los efectos no son a despreciar ya que, dejando aparte los nuevos estudios y proyectos que se realizaron y de los que ya he hablado, es de notar que los servicios del equipamiento trabajan con un ingeniero-paisajista designado por el Ministerio del Medio Ambiente, en los proyectos de mejora de la Carretera Nacional RN 134, en el Valle de Aspe. No hay duda de que con ello no se conseguirá acallar los temores de los opositores al túnel, pero no corresponde al juez tomar partido por tal o por tal otro grupo de presión, sino que lo que debe hacer es valorar una situación que haya sido sometida a su criterio conforme a las reglas de Derecho que le resulten aplicables.

Es evidente que el juez está inmerso en la sociedad y es sensible a la evolución de los valores y las preocupaciones de sus conciudadanos, lo que tiene que influenciarle de algún modo cuando dicta sentencias. Pero estas preocupaciones de la sociedad en lo que se traducen principalmente es en leyes y en reglamentos que, y esto es especialmente cierto tratándose de la "Ley de la montaña" y de la "Ley del litoral", deben buscar el equilibrio entre los objetivos parcialmente opuestos de ordenación urbanística y de protección, concebidos antes que nada para limitar la progresiva urbanización de zonas del litoral y de montaña tan frágiles como atractivas.

Si bien es cierto que hoy día acaso tengan como efecto impedir la realización de operaciones de urbanización que el interés público podría exigir, a quien eventualmente corresponde modificar esta legislación dentro del respeto de las directivas europeas es al legislador, arbitrando, en función de las sensibilidades del momento, entre diversas prioridades. Pero, en esta espera, el juez administrativo debe continuar aplicando tal legislación con todas sus limitaciones.