

Francia: el proceso Grenelle de definición de la política ambiental

DIEGO J. VERA JURADO
ROBERTO GALÁN VIOQUÉ

Sumario

Página

1. Una nueva iniciativa en la protección del medio ambiente y la sostenibilidad: el proceso <i>Grenelle</i>	170
2. Las ideas básicas del proceso <i>Grenelle</i> del medio ambiente: principales aportaciones y líneas de actuación	171
2.1. La lucha contra el cambio climático y el control de la demanda de energía	171
2.2. Preservar y gestionar la biodiversidad y los medios naturales ..	172
2.3. Preservar la salud y el medio ambiente estimulando la economía	173
2.4. Adoptar patrones de producción y consumo: agricultura, pesca, procesamiento de alimentos, distribución, utilización sostenible de los bosques y territorios	174
2.5. Construcción de una democracia ecológica: las instituciones y la gobernanza	174
2.6. Promover modelos de desarrollo del medio ambiente de competitividad y empleo	175
3. Finalización del proceso <i>Grenelle</i>	176
4. Novedades en la estructura de la administración ambiental	177
5. Novedades presentes y futuras en el Código ambiental	177

* * *

1. UNA NUEVA INICIATIVA EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y LA SOSTENIBILIDAD: EL PROCESO *GRENELLE*

Los años 2007 y 2008 han significado un avance importante en la consolidación de la política ambiental francesa. Durante este periodo se va a consolidar un proceso de redefinición de las líneas básicas de actuación ambiental y sostenibilidad, que ya se había iniciado con el *Plan clima* en 2004 y, especialmente, con la redacción de la *Carta del medio ambiente* en 2005¹. En concreto, y bajo la denominación de *Proceso de Grenelle del medio ambiente*, Francia inicia un proceso para definir su política de desarrollo sostenible y ambiental a medio y largo plazo, condicionando con ello toda la actuación pública, especialmente normativa, a través de objetivos coherentes y definidos. Se intenta evitar, de esta manera, la improvisación y la descoordinación, eliminando las actuaciones que no pueden integrarse en una solución global previamente definida. Conseguir, en definitiva, una mayor eficacia y eficiencia de los instrumentos normativos y presupuestarios. Asimismo, se pretende introducir en este proceso dos elementos significativos: por un lado, la aportación técnica y científica al diagnóstico de los problemas y al diseño de las soluciones, por otro, la participación ciudadana en la configuración de las propuestas.

Así las cosas, *Grenelle* se dividen en tres fases: una fase de diálogo y elaboración de propuestas en grupos de trabajo; una fase de participación ciudadana y, por último, la fase de elaboración de los planes de acción. En otras palabras, se quiere implantar la gobernanza ambiental en toda la actuación pública y privada de la nueva década, y se quiere hacer partiendo de un consenso general sobre los problemas y las soluciones.

El inicio del proceso se inspira en dos ideas básicas. La primera es que los riesgos asociados con la degradación del medio ambiente ya no están en duda, sólo el análisis de su tamaño y la velocidad de su implantación pueden constituir una incógnita. La segunda idea hace referencia a la necesidad de actuar con rapidez. Si las medidas adecuadas no se toman en un plazo corto de tiempo, no se pueden excluir la aparición de efectos irreversibles, extremadamente perjudiciales para la biodiversidad, el clima y la salud.

Con estas condiciones previas, el proceso de *Grenelle*, todavía no concluido, intenta dar respuesta formal y material a los principales problemas ambientales planteados en Francia y en el ámbito internacional. Su desarrollo, como ya se ha indicado, se estructura en diversas etapas, que tienen como objetivo básico conjugar las diferentes aportaciones técnicas con una intensa

1. Véase el *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006* y *Observatorio de Políticas Ambientales 2007*, donde se analiza el contenido de estos documentos.

participación ciudadana. Se inicia, concretamente, en mayo de 2007 con la constitución de un Foro que reúne a representantes de la Administración del Estado, autoridades locales, asociaciones de protección del medio ambiente, sindicatos, colegios profesionales y empresarios. El funcionamiento de este amplio colectivo de trabajo se articula a través de seis grupos, asumiendo cada uno de ellos el diagnóstico y las propuestas de los principales problemas ambientales. El objetivo básico de cada uno de ellos es hacer emerger un plan de acción en cada uno de los ámbitos, donde se tendrá que precisar los obstáculos de toda índole (jurídicos, sociales, presupuestarios, técnicos), así como los medios necesarios para conseguir los objetivos. Además, la reflexión de los diferentes grupos comprenderá las interrogantes específicas relacionadas con la dimensión internacional de los temas abordados. En concreto, son los siguientes grupos:

- Grupo 1: «La lucha contra el cambio climático y el control de la demanda de energía»;
- Grupo 2: «La preservación de la biodiversidad y los recursos naturales»;
- Grupo 3: «Creación de un entorno respetuoso de la Salud»;
- Grupo 4: «Adoptar patrones de producción y consumo: la agricultura, la pesca, procesamiento de alimentos, distribución, utilización sostenible de los bosques y territorios»;
- Grupo 5: «Construcción de una democracia ecológica: las instituciones y la gobernanza».
- Grupo 6: «Promover el desarrollo de patrones de medio ambiente de competitividad y empleo».

Estos diferentes grupos de trabajo presentaron sus propuestas a finales de septiembre de 2007, siendo las conclusiones a las que llegan especialmente significativas.

2. LAS IDEAS BÁSICAS DEL PROCESO GRENELLE DEL MEDIO AMBIENTE: PRINCIPALES APORTACIONES Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN

2.1. LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO Y EL CONTROL DE LA DEMANDA DE ENERGÍA

Con esta primera línea de actuación se quiere recordar la realidad incontestable del cambio climático y de sus impactos, así como el próximo

agotamiento de los recursos fósiles. En este sentido, Francia tiene que producir los cambios legislativos necesarios para encauzarse las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2050, estableciendo un modelo de desarrollo completamente diferente que reduzca también las necesidades de energía del país.

Para conseguir estos objetivos se proponen una serie de medidas a medio y largo plazo. En primer lugar, se propone una tarea ambiciosa de renovación energética de los edificios existentes y de nueva construcción. En este sentido se establece la necesidad de una ley de orientación sobre la «construcción eficiente» que establezca la regulación de los edificios de energía baja y de energía plus. Asimismo, se pretende extender el etiquetado energético, que existe actualmente para los automóviles y algunos aparatos electrodomésticos, a todos los aparatos de gran consumo (televisores, ordenadores, etc.) y prohibir la venta de los aparatos con un alto nivel de consumo. Otra de las cuestiones propuestas, es la ordenación nacional de las nuevas infraestructuras de transporte (carreteras, vías férreas, aeropuertos, transporte combinado, etc.) para evaluar globalmente su coherencia y su impacto sobre el medio ambiente y sobre la economía. En esta misma línea, se propone declarar de interés general la promoción y la utilización del transporte ferroviario para el transporte de mercancías. Por último, se quiere establecer una nueva regulación sobre la energía, con la que se impulse una reducción de su producción, a fin de tomar en cuenta de manera más intensa los retos medioambientales, económicos y sociales. En este sentido, se establecerán planes territoriales clima-energía en las áreas de aglomeración y grandes urbes, para una estrategia global de territorio que combine urbanismo, construcción, transportes y producción descentralizada de energía.

Asimismo, en este ámbito de actuación, se plantea un interesante debate sobre el porvenir del parque nuclear. Algunos proponen el cierre del EPR (European Pressurised Water Reactor) y el cese de la investigación sobre el reactor de 4ª generación. Otros, por el contrario, proponen apoyarse sobre la energía nuclear para mantener una cartera energética pobremente emisora de dióxido de carbono, llevando a cabo los programas del EPR y del reactor de 4 generación. En definitiva, el ya tradicional debate sobre la energía nuclear se vuelve a reproducir en el seno de Grenelle, siendo uno de los temas que quedan sin solución definida.

2.2. PRESERVAR Y GESTIONAR LA BIODIVERSIDAD Y LOS MEDIOS NATURALES

Si bien la crisis de la biodiversidad es menos conocida que la del clima, los daños relativos no son menos graves ni menos reversibles. Uno de los

factores que más han contribuido a esta pérdida de biodiversidad proviene de los cambios de utilización del suelo, la fragmentación de los espacios, la intensidad en la explotación, la introducción de especies que se han tornado invasivas y, más recientemente, el cambio climático. La biodiversidad, por tanto, debe ser un elemento central de todas las políticas públicas en Francia. De hecho la biodiversidad comienza a configurarse como un nuevo concepto con trascendencia jurídica².

En este sentido, es especialmente preocupante la denominada artificialización del territorio, que constituye uno de los principales factores de la pérdida de biodiversidad³. En este sentido las normas urbanísticas y territoriales constituyen una vía para, a través de los planes locales de urbanismo, luchar contra la regresión de las superficies agrícolas y naturales.

Las principales líneas de actuación en este ámbito serían diversas. Inicialmente, con el fin de preservar la biodiversidad en todo el territorio, se propone construir la trama verde nacional que garantice la continuidad y la proximidad entre los espacios naturales que permitan que las especies circulen y que los ecosistemas funcionen. Los grandes espacios naturales que constituyen las montañas, las grandes zonas forestales, así como el litoral no deben afrontar obstáculos a su continuidad ambiental. Propuesta equiparable, en cierto sentido, a lo que representa en España la Red de Vías Pecuarias. Otra de las iniciativas se refiere a la adopción de una *ley de orientación sobre el mar*, que permita la clarificación de las responsabilidades, así como la precisión de los ejes que Francia se ha trazado para coordinar la gestión del litoral y el mar, basada en el funcionamiento de los ecosistemas y las actividades económicas (pesca, extracción, dragados, etc.). Finalmente, se pretende reorientar la investigación y la enseñanza agronómicas al servicio de una agricultura ecológica y productiva, con el fin de preservar la diversidad genética. En este sentido, se propone un catálogo de variedades locales y tradicionales, permitiendo los intercambios y el enriquecimiento de la biodiversidad doméstica.

2.3. PRESERVAR LA SALUD Y EL MEDIO AMBIENTE ESTIMULANDO LA ECONOMÍA

Otra de las cuestiones planteadas es la referida a las implicaciones económicas de la protección de la salud ambiental y los recursos naturales. Los

2. Véase JEAN UNTERMAIER «Biodiversité et droit de la biodiversité», *Revue juridique de l'environnement*, N° 1, 2008 (Ejemplar dedicado a: Biodiversité et évolution du droit de la protection de la nature: réflexion prospective), pgs. 21-32.

3. Las superficies artificializadas de Francia representan el 8,3% del territorio, uno de los porcentajes más elevados de Europa.

progresos realizados en materia de conocimiento y reducción de los impactos sanitarios en el medio ambiente representan tanto un seguro de vida como una garantía de competitividad para las empresas que logran ser líderes en dicho ámbito. Además, la creciente competencia internacional sobre los recursos hace que se convierta en el pilar central de una futura economía. Se establecen, en este sentido, dos ejes fundamentales de actuación. Por un lado, el fortalecimiento normativo del principio de precaución, ya configurado por el derecho comunitario, que recuerda que la ausencia de prueba no significa ausencia de riesgo y que se deberán desarrollar acciones proporcionales a los riesgos en cuanto surjan dudas sobre el impacto medioambiental o sanitario. Por otro, la consideración explícita de la política medioambiental como componente de una política sanitaria general, en línea con lo establecido en el artículo 174 del Tratado de la Unión europea.

2.4. ADOPTAR PATRONES DE PRODUCCIÓN Y CONSUMO: LA AGRICULTURA, LA PESCA, PROCESAMIENTO DE ALIMENTOS, DISTRIBUCIÓN, UTILIZACIÓN SOSTENIBLE DE LOS BOSQUES Y TERRITORIOS

Aunque la vocación primera y prioritaria de la agricultura consistente en responder a las necesidades alimentarias de la población, el grado del impacto sobre el medio ambiente quizás ha superado el umbral de aceptabilidad social; y más aún, la propia durabilidad de la agricultura es en muchos casos la que está en peligro. Así las cosas, más allá de la importante evolución de las prácticas agrícolas utilizadas en los últimos diez años, resulta indispensable iniciar un cambio normativo de profunda transformación del conjunto de la agricultura y revisar las bases de la agricultura convencional, para conciliar los imperativos de eficacia económica, de resistencia al cambio climático y de realismo ambiental. Con estos objetivos, las medidas propuestas serían las siguientes: Se coincide en la necesidad de iniciar un programa hacia una agricultura sostenible. La propuesta normativa debe basarse en un dispositivo de certificación o de puntuación medioambiental. Asimismo, se propone como medida prioritaria suprimir los desequilibrios territoriales crónicos en materia de recursos hídricos. Las medidas preconizadas son, en este sentido, la generalización de la gestión colectiva de los recursos, la puesta en práctica de operaciones innovadoras de gestión de los recursos, la generalización de la irrigación sostenible y, de forma más general, una evolución en la elección de los cultivos.

2.5. CONSTRUCCIÓN DE UNA DEMOCRACIA ECOLÓGICA: LAS INSTITUCIONES Y LA GOBERNANZA

Se establece como elemento estructural de todo el proceso el situar las

preocupaciones a largo plazo en el centro del proyecto, inventar un nuevo modo de desarrollo con base en las oportunidades asociadas a los cambios de los modos de producción y de consumo. Para ello son necesarios nuevos marcos de acción y de elaboración de estas políticas.

Más precisamente, se ha buscado definir las medidas de gobernanza, recurriendo a los modos de decisión basados en la transparencia, la participación, la cooperación, la gestión integrada o la responsabilización de quienes toman las decisiones. En este sentido, se han destacado cuatro grandes objetivos estructurantes del sistema ambiental francés: el reconocimiento de los actores de medio ambiente en el seno de la sociedad civil; la introducción del medio ambiente y del desarrollo sostenible en la reforma institucional; el desarrollo y la organización de la participación ciudadana en la decisión pública y la introducción del medio ambiente y del desarrollo sostenible en la gobernanza de las empresas y el diálogo social. Las propuestas se sitúan en una perspectiva global, de conciliación de la protección y la valorización del medio ambiente, del desarrollo económico y del progreso social tal como se ha prescrito en la *Carta del medio ambiente*.

En esta misma línea hay que incluir la gobernanza de las empresas integrando el medio ambiente y el desarrollo sostenible como oportunidades estratégicas y fuentes de desarrollo económico. Este objetivo apela a la implicación de los dirigentes, la responsabilización de los consejos de administración y una renovación de los temas de la negociación colectiva de la empresa.

Por otro lado, emergieron tres dimensiones transversales que se refieren al conjunto de grupos de la Cumbre *Grenelle*: la educación para el medio ambiente, la investigación e innovación y la dimensión internacional. La puesta en movimiento del conjunto de protagonistas, la movilización de los medios necesarios para el respeto del marco jurídico existente y la comprensión de la dimensión europea, aparecen como tres condiciones esenciales. Además, la evolución de las instituciones tales como el CES (Consejo Económico y Social), CNDD (Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible) y las Comisiones Parlamentarias debe ser examinada en bloque para establecer una ambiciosa y efectiva estrategia nacional, así como para asegurar la coherencia de todas las políticas públicas, nacionales y locales a este respecto.

2.6. PROMOVER MODELOS DE DESARROLLO DEL MEDIO AMBIENTE DE COMPETITIVIDAD Y EMPLEO

Por último, se plantea la misión de abrir ámbitos sobre los nuevos modos de desarrollo sostenible favorables al empleo y la competitividad. Esta misión se inscribe en el marco de una estrategia que integra los tres pilares funda-

mentales de la exigencia medioambiental, del desarrollo social y humano y de la eficacia económica. Bajo esta perspectiva, las propuestas examinadas por el grupo y presentadas en este informe se apoyan en una doble convicción: la convicción de que es posible integrar medio ambiente, desarrollo económico y progreso social; la convicción, además, de que esta integración pasa por una reorientación profunda de nuestros modos de producción y de consumo, habida cuenta del alcance y la gravedad de los desequilibrios ecológicos actuales. Para ello se deberían poner en marcha los siguientes programas:

- Mejorar y difundir mejor los indicadores de desarrollo sostenible.
- Proporcionar información ambiental sobre los productos y los servicios.
- Promover una publicidad responsable.
- Movilizar las herramientas económicas a favor del medio ambiente.
- Favorecer la investigación y el desarrollo de las tecnologías favorables al medio ambiente.
- Sensibilizar y formar en la ecología y en el desarrollo Sostenible.

3. FINALIZACIÓN DEL PROCESO *GRENELLE*

Con la elaboración de todo este conjunto de propuestas se ve concluida la primera fase y, de manera inmediata, se inicia un segundo período de intervenciones. Este segundo período tiene como objetivo principal conseguir la participación ciudadana en el proceso iniciado, intentando conseguir la complicidad social y ciudadana en todos los temas planteados. En concreto, la segunda fase de *Grenelle* fue una consulta pública en formas distintas. Desde debates en la Asamblea Nacional, hasta reuniones en las diferentes regiones del país, pasando por la constitución de veintiocho consejos y comités consultivos, además de la intervención de los partidos políticos y los sindicatos, se establece un amplio dispositivo de participación.

Finalmente, se inicia un nuevo periodo, todavía en curso, que tiene como principal objetivo el materializar la gran mayoría de estas propuestas en un conjunto de leyes y en diversos programas de actuación, con una incidencia directa en todo el aparato normativo (especialmente, el Código ambiental) y con el consiguiente reflejo presupuestario. Más concretamente, se iniciará la aprobación del *de compromiso nacional para el medio ambiente (Grenelle 2)* y el paquete de *medidas fiscales ecológicas de la Ley de Finanzas 2008 y modificación de la Ley Finanzas de 2009 (Grenelle 3)*.

4. NOVEDADES EN LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL

Desde que la estructura tradicional del Ministerio de medio ambiente se modificara con el Decreto N^o 2007-995, de 31 de mayo de 2007, creando el actual *Ministerio de Ecología, de la energía, el desarrollo sostenible y el uso de la tierra*, algunos cambios importantes se han producido en su estructura interna. Así la remodelación ministerial de 18 de marzo de 2008 vio la creación de dos nuevos secretarios de Estado: *la Secretaría del Desarrollo de la Región de la Capital y la Secretaría de Planificación ambiental*. Asimismo, se modifican las direcciones generales existentes, creándose algunas como la Dirección General de Energía y Clima o la Dirección General de Aviación Civil (DGAC). Sin embargo, la modificación organizativa que tiene mayor relevancia es la que está relacionada con la estructura Regional del Ministerio. Esta estructura se ve sometida a una doble reforma: por una parte, se produce una simplificación de la estructura existente, por otra, se opta por una especialización de la estructura regional. En este sentido las 22 Direcciones Regionales de Equipamiento (DRE), las 22 Direcciones Regionales del Medio Ambiente (DIREN) y las 22 Direcciones Regionales de Industria, Investigación y Medio Ambiente (DRIRE) se fusionan para formar las direcciones regionales de Medio Ambiente, Planificación Física y Vivienda (DREAL). En concreto, desde el 3 de marzo de 2009, se constituyen 8 direcciones regionales de Medio Ambiente, Planificación Física y Vivienda (DREAL), se forman y se mantienen sólo 14 DIREN y 14 DRIRE. Asimismo se crean 14 sucursales de los asuntos marítimos (DRAM) y 14 de transporte regional (DRTT). En este sentido es necesario volver a recordar la relevancia que la estructura periférica estatal adquiere en la gestión administrativa del medio ambiente en Francia.

5. NOVEDADES PRESENTES Y FUTURAS EN EL CÓDIGO AMBIENTAL

Al margen de incidencia significativa que el proceso de *Grenelle*, una vez que concluya en su totalidad, va a tener sobre el Código ambiental y todo el sistema normativo francés, ya se han producido modificaciones significativas como consecuencia de algunas leyes promulgadas recientemente.

La primera modificación importante la tenemos con la promulgación de la *Ley de Responsabilidad y Prevención de daños al medio ambiente* (Loi n^o 2008-757 du 1er août 2008, relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement), promulgada el 1 de agosto de 2008. Este texto, que incorpora la Directiva comunitaria de 21 de abril de 2004, define una serie

de actividades con riesgos para los que será obligatorio adoptar medidas preventivas. Además, con esta Ley, el Libro I del Código ambiental se complementa con un nuevo Título VI sobre «prevención y reparación de los daños al medio ambiente». Se trata con esta modificación legislativa de establecer las condiciones en las que prevenir o reparar, en el marco del principio de quien contamina paga, los daños ambientales causados por cualquier actividad de un operador. El operador es, en este sentido, cualquier persona o entidad, pública o privada, que ejerce el control o que hayan participado efectivamente en una empresa, un negocio lucrativo o sin ánimo de lucro.

Asimismo, la Ley establece una serie de medidas preventivas y recursos, así como los poderes de la policía administrativa en este ámbito. Se incluye, además, el costo de la prevención y reparación, y los gastos con los que tiene que correr el operador en cada caso.

Finalmente, la segunda parte de esta Ley realiza una serie de modificaciones del Código ambiental, como consecuencia de adaptaciones del derecho comunitario. En concreto, las adaptaciones se producen en los capítulos de contaminación marítima (art. L218), calidad del aire (artículos L221 a L224), productos biológicos y residuos.

Otra de las novedades legislativas más destacadas se refiere a *Ley sobre los órganos genéticamente modificados* de marzo de 2008. En concreto, a través de esta Ley, se introducen cambios en el código ambiental, el código rural, y el código de salud pública. Probablemente uno de sus aspectos más destacados es que garantiza la libre elección de consumir y producir con o sin organismos genéticamente modificados. Asimismo, la autorización para utilizar organismos modificados genéticamente, sólo puede producirse después de una evaluación previa de los riesgos para el medio ambiente y la salud pública.

Esta Ley incluye una primera sección, por la que se establecen los principios relativos a los conocimientos y la gestión de riesgos relacionados con organismos modificados genéticamente. Esta sección se divide en tres capítulos dedicados sucesivamente a la Alta Autoridad sobre los organismos genéticamente modificados (Capítulo I), la responsabilidad (Capítulo II) y la transparencia (Capítulo III). Por último cinco artículos contienen disposiciones para la adaptación a la legislación comunitaria en relación con el uso de estos organismos (capítulo IV), y las disposiciones necesarias para la adaptación y la coherencia de las disposiciones del Código del Medio Ambiente del Código Rural y el Código de Salud Pública.

Por lo que se refiere a futuros cambios legislativos, hay que hacer de nuevo mención al importante proyecto de *Ley sobre la aplicación de la Grenelle*

del medio ambiente. Esta ley fijará las metas y, como tal, proporcionará el marco para la acción, la organización de la gestión pública y los instrumentos normativos para la lucha contra el cambio climático y la conservación de la biodiversidad. Como ya se ha puesto de manifiesto anteriormente, se intenta establecer un nuevo modelo de desarrollo sostenible que respete el medio ambiente y se vincule a una disminución en el consumo de energía, agua y otros recursos naturales. Que garantice, en fin, el crecimiento sostenible sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras.

