

Francia: la nueva «hoja de ruta» ambiental

Este estudio se ha realizado en el marco del proyecto de investigación DER 2010-18571 «Régimen jurídico de los recursos naturales» financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

DIEGO VERA JURADO

Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga

ROBERTO GALÁN VIOQUÉ

Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Sevilla

Sumario.—1. INTRODUCCIÓN.—2. LA CONSOLIDACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO AMBIENTAL.—3. LA NUEVA POLÍTICA AMBIENTAL FRANCESA: HACIA UNA TRANSICIÓN ECOLÓGICA.—4. ASPECTOS SECTORIALES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL FRANCESA.—4.1. *Desarrollo sostenible*.—4.2. *Cambio climático*.—4.3. *Energía*.—4.4. *Áreas naturales protegidas*.—4.5. *Biodiversidad*.—4.6. *La lucha contra la contaminación*.—4.7. *La «excepción francesa» a los organismos genéticamente modificados*.

* * *

1. INTRODUCCIÓN

Desde la última edición del Observatorio de Políticas ambientales del año 2011 en la que abordamos la situación de las políticas ambientales en Francia, sin duda, la principal novedad que se ha producido ha sido el relevo en la Presidencia de la República por parte del socialista *François Hollande*.

En la etapa anterior, el llamado proceso de *Grenelle*, que tenía unos objetivos ambientales muy ambiciosos, había dominado toda la escena medioambiental en Francia. El nuevo Presidente, que había sostenido un discurso «ecologista» durante la campaña electoral, ha propuesto una «transición ecológica» que busca convertir la protección del medio ambiente en un motor de la economía gala. Pretende que las políticas ambientales dejen de tener la consideración de obstáculos para la actividad

económica. Uno de los aspectos centrales de esta nueva política ambiental francesa radica en el cambio de la política energética francesa para lo que *Hollande* plantea reducir las emisiones de CO₂, diversificar las fuentes de energía, favoreciendo las renovables y disminuyendo la dependencia nuclear. Al mismo tiempo que defiende la independencia energética de Francia.

Aparte de los cambios que se han introducido en la política ambiental gala como consecuencia del relevo presidencial, vamos a analizar también las principales medidas que se han adoptado en la fase final del proceso de *Grenelle* con especial atención al desarrollo sostenible, a la lucha contra el cambio climático y la contaminación, al impulso de las energías renovables, la protección de la biodiversidad y de las áreas naturales protegidas y a la posición de Francia en relación con los organismos genéticamente modificados (OGM).

2. LA CONSOLIDACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO AMBIENTAL

Desde la constitucionalización de la Carta del Medio ambiente en el año 2005 sus preceptos se han ido convirtiendo en la base de las normas ambientales en Francia. Son ya cotidianas las sentencias, tanto del Consejo Constitucional como del Consejo de Estado o de los Tribunales administrativos, que invocan directamente sus disposiciones como parámetro de validez.

De especial interés resulta la decisión del Consejo Constitucional núm. 2012-283 QPC, de 23 de noviembre, recaída en el asunto *M. Antoine de M* que resuelve una cuestión prioritaria de constitucionalidad elevada por el Consejo de Estado en relación con diversos preceptos del Código del Medio ambiente (Artículos L. 341-1, L. 341-2, L. 341-3, L. 341-6, L. 341-9, L. 341-10 et L. 341-13) que regulaban la clasificación de una zona como monumento natural o sitio de especial conservación o preservación. En primer lugar, se plantea el debate, recurrente, acerca de la compatibilidad de las limitaciones ambientales que derivan de esta clasificación con los derechos a la propiedad y a la libertad de empresa. El alto Tribunal galo comienza afirmando que estos dos derechos pueden ser limitados legalmente siempre que las limitaciones estén justificadas por un motivo de interés general y sean proporcionadas al objetivo perseguido. No le cabe ninguna duda que la clasificación de un terreno como monumento natural o sitio de especial conservación o preservación obedece a un interés general como es el de garantizar la «*conservación y preservación de lugares que presentan un interés desde el punto de vista artístico, histórico, científico, legendario o pintoresco*» (Considerando 16º). Así mismo, considera que no resulta desproporcionado a los fines de la protección ambiental que se persiguen el hecho de que el propietario, al que se le haya impuesto la clasificación de sus terrenos contra su voluntad, tenga que restituir la indemnización que se le haya podido conceder si se le retira esta clasificación. Salvando siempre la parte correspondiente al daño que efectivamente hubiese sufrido. Ni tampoco que se le obligue a comunicar, con un preaviso de 15 días, su enajenación ni que se someta a autorización cualquier actuación que se quiera realizar de sus terrenos (Considerando 17º a 19º).

Esta misma compatibilidad entre la protección ambiental y el disfrute económico de unos bienes se plantea también, en esta misma decisión, desde la perspectiva del desarrollo sostenible proclamado en el artículo 6 de la Carta del Medio ambiente. Este precepto dispone que las *«políticas públicas deben promover un desarrollo sostenible. Para este fin, conciliarán la protección y mejora del medio ambiente con el desarrollo económico y el progreso social»*. El Consejo Constitucional afirma, tajantemente, que *«esta disposición no instituye un derecho o una libertad que la Constitución garantice; por lo que su desconocimiento no puede, por sí mismo, ser invocado en el ámbito de un cuestión prioritaria de constitucionalidad»* (Considerando 22º).

Una posición parecida, en cuanto a la naturaleza jurídica de algunos preceptos de la Carta del Medio ambiente, la ha mantenido también en su decisión núm. 2012-282 QPC, dictada el mismo día 23 de noviembre en el asunto *Association France Nature Environnement et autre*. Para el Consejo Constitucional francés *«corresponde al legislador y, en el marco definido por la ley, a las autoridades administrativas determinar... las modalidades de aplicación»* de lo dispuesto en los artículos 1 y 3 de la Carta del Medio ambiente que establecen los derechos de toda persona *«a vivir en un medio ambiente equilibrado y sano»* y a *«prevenir, en las condiciones establecidas por la ley, el daño al medio ambiente o, en su defecto, limitar sus consecuencias»*, respectivamente (Considerando 7º). Añadiendo que *«el Consejo Constitucional no tiene un poder general de apreciación y decisión de la misma naturaleza que el Parlamento; y que no le corresponde sustituir la apreciación del Legislador sobre los medios con los que se hace efectivo el ejercicio del derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente equilibrado y sano y el principio de prevención del daño al medio ambiente»* (Considerando 8º). Con lo que se deja muy a la claras el alcance que tienen, al menos estos preceptos de la Carta del Medio ambiente, en el ordenamiento constitucional francés.

En esta misma línea de restringir el alcance de los preceptos contenidos en la Carta del Medio ambiente habría que citar la decisión del Consejo de Estado francés, núm. 342990, de 24 de septiembre de 2012, en la que se confirma la anulación realizada por el Tribunal administrativo de apelación de Lyon de la prohibición adoptada por el Alcalde de Valence, basada únicamente en el principio de precaución recogido en el artículo 5 de la Carta del Medio ambiente, de cultivar en distintas zonas de su término municipal plantas genéticamente modificadas. Este precepto establece que *«cuando la producción de un daño, aunque incierto por el estado de conocimiento científico, pueda afectar de manera grave e irreversible al medio ambiente, las autoridades públicas velarán, de conformidad con el principio de precaución y en el ámbito de sus competencias, por la aplicación de procedimientos de evaluación del riesgo y por la adopción de medidas provisionales y proporcionadas para que cese la producción del daño»*. El Consejo de Estado afirma con rotundidad que *«lo que resulta de esta disposición es que el principio de precaución se impone a todas las autoridades públicas en el ámbito de sus atribuciones, pero que no tiene por objeto ni por efecto permitir a una autoridad pública excederse de su ámbito competencial; que, por lo tanto, el artículo 5 de la Carta del Medio ambiente no podrá ser interpretado como habilitante para que los Alcaldes adopten una reglamentación local respecto del cultivo de plantas genéticamente modificadas en pleno campo con la finalidad de proteger las explotaciones vecinas de los efectos de estos*

cultivos; que esta competencia corresponde únicamente a las autoridades nacionales a las que las disposiciones precitadas del Código del Medio ambiente le atribuyen la policía especial sobre la diseminación de organismos genéticamente modificados y de velar por el respeto al principio de precaución, que la reglamentación prevista por el Código del Medio ambiente tiene precisamente por objeto garantizar, conforme a los objetivos fijados por el artículo 1 de la directiva de 12 de marzo de 2001 transpuesta por ella; que, por lo tanto, se deduce que la competencia del Alcalde para adoptar la orden impugnada en virtud de sus facultades generales de policía no puede justificarse por el principio de precaución...» (Considerando 6º).

Muy diferente ha sido la posición que ha mantenido el propio Consejo Constitucional en relación con la eficacia del derecho de los ciudadanos a acceder a la información ambiental que obre en poder de las Administraciones Públicas y a participar en la toma de las decisiones administrativas que vayan a tener incidencia sobre el medio ambiente establecido en el artículo 7 de la Carta del Medio ambiente. En su decisión 2011-183/184 QPC, de 14 de octubre de 2011, asunto *Association France Nature Environnement*, se declararon no conformes con este derecho varios preceptos del Código del Medio ambiente porque no contemplaban la participación ciudadana en la aprobación, por parte de la Administración, del listado de instalaciones clasificadas que tienen, lógicamente, una fuerte incidencia sobre el medio ambiente. No obstante, el Consejo Constitucional, prudentemente, moduló los efectos de este fallo, dictado en el marco de una cuestión prioritaria de constitucionalidad que le había formulado la Corte de Casación, al posponer la efectividad de la anulación de los preceptos inconstitucionales hasta el día 1 de enero de 2013.

Igual que hizo en su más conocida decisión núm. 2012-282 QPC de 23 noviembre de 2012, recaída en el asunto *Association France Nature Environnement et autre*, en la que declaró la inconstitucionalidad de los preceptos del Código de Medio ambiente que regulaban precisamente la aplicación a las decisiones del Estado y sus organismos públicos del principio de participación pública establecido en el artículo 7 de la Carta del Medio ambiente. El artículo 120-I del Código del Medio ambiente había excluido de la aplicación del principio de participación pública a «*las decisiones no reglamentarias del Estado y de sus organismos públicos, así como sus decisiones reglamentarias que tengan un efecto indirecto o un efecto no significativo sobre el medio ambiente*». El Consejo Constitucional confirma la validez de la exclusión de la aplicación de este principio respecto de las disposiciones reglamentarias que no tengan una incidencia significativa sobre el medio ambiente, pero señala que «*ninguna otra disposición legislativa general garantiza, en ausencia de disposiciones particulares, la aplicación de este principio en relación con las decisiones no reglamentarias que puedan tener una incidencia directa y significativa sobre el medio ambiente; por lo que el Legislador ha privado de garantías legales a la exigencia constitucional prevista en el artículo 7 de la Carta del Medio ambiente*» (Considerando 17º). También con prudencia pospone la efectividad de la anulación de este precepto al 1 de septiembre de 2013. En unos parecidos términos se ha pronunciado también en su decisión, ya citada, núm. 2012-283, de 23 de noviembre, asunto *M. Antoine de M* y la anterior núm. 2012-263 QPC de 13 de julio, asunto *Association France Nature Environnement*.

Con una admirable diligencia el nuevo Gobierno francés presentó ante la Asamblea Nacional, en octubre de 2012, un proyecto de ley relativo a la aplicación del principio de participación del público establecido en el artículo 7 de la Carta del Medio ambiente que se ha convertido en la Ley 2012-1460, de 27 de diciembre, del mismo título (*Loi núm. 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en oeuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement*), que entró en vigor el 1 de enero de 2013. El artículo 120-I del Código del Medio ambiente establece ahora que el principio de participación pública se aplica a «*las decisiones, distintas de las decisiones individuales, de las autoridades estatales incluidas las autoridades administrativas independientes y establecimientos públicos, que afecten al medio ambiente, incluso cuando en la legislación específica que le sea de aplicación no se prevea la participación pública en su elaboración*». Para garantizar que esta participación pública es tenida en cuenta se prohíbe que se pueda adoptar definitivamente una decisión que pueda tener efectos significativos sobre el medio ambiente «*antes de la expiración del plazo para la formulación de alegaciones por el público y de la redacción de una síntesis de sus alegaciones. Salvo que no haya habido alegaciones, este plazo no podrá ser inferior a los cuatro días siguientes a la finalización del plazo de la consulta*»; añadiendo que «*a partir de la fecha de la publicación de la decisión y durante un periodo mínimo de tres meses, la autoridad administrativa que haya adoptado la decisión pondrá a disposición del público, por vía electrónica, la síntesis de las alegaciones del público, así como un documento separado con los motivos de la decisión*» (L 120-II).

Esta Ley, que fue aprobada con una amplia mayoría en ambas cámaras, desarrolla también el procedimiento de participación por vía electrónica previsto en el Código del Medio ambiente, garantizando para quienes no tiene acceso a las nuevas tecnología la consulta de los documentos en soporte papel en las Prefecturas y las Subprefecturas. Resulta encomiable, también, que en la propia Ley se prevea la realización de dos experiencias pilotos, a desarrollar en un periodo de 18 meses, para probar la eficacia de la realización de consultas públicas por vía electrónica.

3. LA NUEVA POLÍTICA AMBIENTAL FRANCESA: HACIA UNA TRANSICIÓN ECOLÓGICA

Una de las principales propuestas de la nueva Presidencia francesa ha sido la de poner en marcha una transformación del sistema productivo francés para hacerlo más sostenible desde el punto de vista medioambiental. Para este fin se encomendó a la recién nombrada Ministra de la Ecología, de desarrollo sostenible y de la energía, Delphine Batho, la preparación de una conferencia ambiental para elaborar «una hoja de ruta» para la transición ecológica (*Feuille de route pour la transition écologique*). El método que se siguió para la realización de esta conferencia fue el de la concertación social con la que el Gobierno pretende equipararla. A esta conferencia asistieron catorce ministros y unas 300 personas pertenecientes a organizaciones no gubernamentales, sindicatos, empresarios y colectivos locales.

Apoyándose en esta «hoja de ruta»¹, el nuevo Gobierno se ha propuesto, entre otros objetivos, impulsar una nueva fiscalidad ecológica, poner en marcha una transición energética, reforzar la protección de la biodiversidad, aprobar un programa para la renovación de viviendas e incentivar a la industria automovilística francesa para el desarrollo de un vehículo de muy bajo consumo.

Para coordinar la gestión de todo este proceso se propuso en esta conferencia ambiental, que va a tener a partir de ahora un carácter anual, la creación de un nuevo órgano, el denominado Consejo nacional de la transición ecológica (*Conseil national de la transition écologique*), que está llamado a sustituir al Comité nacional para el desarrollo sostenible y de Grenelle del medio ambiente (*Comité national pour le développement durable et Grenelle de l'environnement*). El Gobierno ha aprovechado la tramitación de la, ya citada, Ley 2012-1460 para introducir en su articulado la creación de este nuevo órgano, que se configura esencialmente como un órgano asesor que tendrá que ser consultado obligatoriamente en relación con los proyectos de leyes relativos al medio ambiente, la biodiversidad, y la energía y con las estrategias nacionales relativas al desarrollo sostenible, a la biodiversidad y al desarrollo de la responsabilidad social y ambiental de las empresas (nuevo art. 133-2 del Código del Medio ambiente). Este Consejo podrá además ocuparse de cualquier cuestión relacionada con la transición ecológica o el desarrollo sostenible. El Gobierno está obligado a informar anualmente al Consejo nacional de la transición ecológica de la evolución de los indicadores nacionales de desarrollo sostenible para que pueda evaluar los avances que se vayan produciendo. Sus dictámenes se pondrán a disposición del público por medios electrónicos y se comunicarán, también electrónicamente, al Parlamento, a los Consejos económicos, sociales y ambientales, así como a las instituciones regionales interesadas en la transición ecológica. La determinación de su composición y funcionamiento está pendiente de la aprobación de un Decreto del Gobierno.

El nuevo Gobierno ha mantenido básicamente la estructura institucional del precedente Ministerio de la Ecología con la destacada novedad de que se le han vuelto a otorgar a este Ministerio las competencias en materia de energía, que tanta trascendencia tienen para el medio ambiente. Su denominación actual es la de Ministerio de la Ecología, de desarrollo sostenible y de la Energía (*Ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie*).

En el ámbito de la legislación ambiental general merece destacarse la Ordenanza núm. 212-34, sobre simplificación, reforma y armonización de las disposiciones de policía administrativa y de policía judicial del Código del Medio ambiente (*Ordonnance núm. 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement*) que lleva a cabo una modificación y actualización del régimen de la disciplina ambiental en Francia.

1. http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Feuille_de_Route_pour_la_Transition_Ecologique.pdf

4. ASPECTOS SECTORIALES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL FRANCESA

También se han producido cambios en la política ambiental francesa en los años 2011 y 2012 desde una perspectiva sectorial. Veamos

4.1. DESARROLLO SOSTENIBLE

En julio de 2010 se aprobó, en cumplimiento de un mandato contenido en la Ley *Grenelle I*, la Estrategía nacional de desarrollos sostenible «hacia una economía verde y equitativa» [*Stratégie nationale de développement durable «vers une économie verte et équitable» (SNDD)*] que constituye un documento relevante en el que se sistematizaban todas las políticas públicas que están involucradas en el desarrollo sostenible y se identificaban los retos y también las dificultades que a corto, medio y largo plazo pueden ir apareciendo en Francia.

La misma *Grenelle I* preveía que el Gobierno hiciera un seguimiento anual de la ejecución de la SNDD, lo que se cumplió con la presentación ante el Parlamento en octubre de 2011 del primer informe anual (<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Premier-rapport-au-Parlement-sur.html>). Este informe ha sido coordinado por el Comité nacional de desarrollo sostenible y de *Grenelle* del medio ambiente y ha contado con la participación de los sindicatos, de las organizaciones empresariales y profesionales, asociaciones, fundaciones y las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la protección del medio ambiente. Se trata de un documento denso, y en cierta manera complaciente, en la que se recogen dentro de los nueve retos que se habían identificados en la SNDD (Consumo y producción sostenible, sociedad del conocimiento, gobernanza, cambio climático y energía, transportes y movilidad sostenible, conservación y gestión de la biodiversidad y de los recursos naturales, sanidad pública y prevención y gestión de riesgos, demografía, inmigración e inclusión social y retos internacionales en materia de desarrollo sostenible y pobreza) las distintas acciones gubernamentales que se han realizado durante su primer año de vigencia.

Probablemente lo que tenga más interés de este primer informe es que se han seleccionados una serie de indicadores ambientales que, de mantenerse en el tiempo, van a permitir a Francia contar con unas estadísticas ambientales fiables que reflejen el grado de acercamiento o, en su caso, de alejamiento al objetivo de orientar su actividad económica hacia un desarrollo sostenible.

4.2. CAMBIO CLIMÁTICO

Íntimamente ligado con el desarrollo sostenible se encuentran la lucha contra el cambio climático. En julio de 2011 Francia aprobó el Primer Plan Nacional de adaptación al cambio climático (*1er Plan national d'adaptation au changement climatique*), convirtiéndose así en el primer país de la Unión europea en contar con un documento de esta naturaleza. Este Plan, que fue objeto de una amplia concertación social

durante su elaboración, tiene como doble objetivo propiciar la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para contener el calentamiento global y prever la adaptación de Francia a la modificación del clima que, inexorablemente, se va producir para prevenir riesgos humanos, medioambientales, materiales y financieros.

Este Primer Plan nacional de adaptación al cambio climático se compone de 84 líneas de acción que se desarrollan en 230 medidas concretas para el periodo 2011-2015. El anterior Gobierno francés, en un contexto de fuerte crisis económica, dotó este Plan con 171 millones de euros, cantidad a la que habría que sumarle unos 391 millones de euros que se destinarán a inversiones en el ámbito de la biodiversidad, la salud o la agricultura. Estas medidas persiguen economizar y optimizar la utilización del agua; desarrollar avances en relación con nuevas enfermedades y reforzar los dispositivos sanitarios de emergencias; adaptar las políticas de ordenación del territorio en el entorno del litoral y diversificar la biodiversidad de las especies vulnerables al cambio climático y la prevención de incendios forestales. Este Plan tiene que ser objeto de un seguimiento anual y de una revisión final en el año 2015.

Para que los ciudadanos puedan tener una información precisa sobre el estado del clima el Ministerio de la Ecología, de Desarrollo Sostenible y de la Energía ha abierto una página web sobre adaptación al cambio climático que es gestionado por el Observatorio nacional sobre los efectos del cambio climático [*Observatoire national sur effets du réchauffement climatique* (ONERC)]².

Poco antes de que apareciera este Plan se publicó el Decreto núm. 2011-678, de 16 de junio relativo a los Planes regionales del clima, aire y energía (*Décret núm. 2011-678 du 16 juin 2011 relatif aux schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie*). Estos planes regionales del clima, aire y energía son planes que, dentro de los ámbitos espaciales en los que operan, establecen la orientación y los objetivos a conseguir, con un horizonte temporal, entre 2020 y 2050 para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, luchar contra la contaminación atmosférica, desarrollar el mercado de las energías renovables y adoptar medidas dirigidas a la adaptación al cambio climático.

La elaboración de los planes regionales del clima, aire y energía corren a cargo, conjuntamente, del Ministerio de la Ecología, de Desarrollo Sostenible y de la Energía a través del prefecto de la región, y de los consejos regionales. Antes de su aprobación estos planes tienen que someterse a información pública, que se tendrá que poder realizar por vía electrónica, y se tendrán que solicitar informes a numerosos entes e instituciones tanto públicos como privados (Consejos generales de los departamentos regionales, Municipios, empresas de distribución de gas y electricidad, entre otros).

Estos planes tienen que incluir, además, a los planes eólicos regionales [*schémas régionaux éoliens* (SRE)] que son los planes en los que se determinan las zonas en las que

2. <http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Impacts-et-adaptation-ONERC-.html>

se van a poder ubicar instalaciones de producción de energía eólica. La mayoría de estos esquemas regionales eólicos están ya aprobados. Para la Asociación Francesa de Energía eólica [*France énergie éolienne (FEE)*] suponen, sin embargo, un fuerte obstáculo para el desarrollo de la energía eólica en Francia por las limitaciones administrativas, urbanísticas y ambientales que establecen. El conjunto de los SREs ya aprobados contemplan la instalación entre 25.000 MW y 30000 MG en 2020 y 55000 en 2030. Actualmente, Francia tiene ya instalado 7.196 MW de eólico terrestre (Ardenne con 1.052 MW; Picardie con 939 MW; Bretagne con 738 MW; la Lorraine con 679 MW; la región Centre con 672 MW; l'Ile-de-France con 19 MW; la Franche-Comté con 30 MW; le Limousin con 33 MW y la región PACA con 47 MW).

4.3. ENERGÍA

Como ya se ha indicado, uno de los principales objetivos de la nueva Presidencia francesa de *Hollande* es poner en marcha un proceso de adaptación del modelo de producción energética que persigue esencialmente reducir el peso de la energía nuclear en el *mix* de producción eléctrica. Francia cuenta con 19 centrales nucleares que tienen 58 reactores funcionando. Actualmente es el segundo país del mundo, después de Estados Unidos, en producción de energía nuclear. El objetivo de la denominada transición energética es que la energía nuclear pase del 75% actual al 50% en 2025. Para ello apuesta por una reducción y un consumo eléctrico más eficiente y por el desarrollo de las energías renovables.

Esta nueva política energética ha recibido el aval del influyente Consejo de Política Nuclear (*Conseil de politique nucléaire*) que es un órgano de carácter estratégico que fue creado por el anterior Presidente *Sarkozy* y en el que se reúnen los principales actores del sector de la energía nuclear. Lo que no resulta muy coherente con este nuevo planeamiento, como han criticado las principales asociaciones ecologistas francesas, es que al mismo tiempo que se propone una reducción de la energía nuclear en Francia se mantenga la construcción de un nuevo prototipo de reactor nuclear de tercera generación en la central nuclear de *Flamanville*, que tiene previsto entrar en funcionamiento en 2016, y que se haya hecho una apuesta internacional por exportar la tecnología nuclear francesa a países emergentes como China e India. Hay que destacar, no obstante, que el nuevo Gobierno francés ha anunciado el cierre anticipado, también para 2016, de la central nuclear de *Fessenheim (Alsace)*, que es la más antigua de Francia.

El accidente nuclear de *Fukushima*, ocurrido en marzo de 2011, causó una honda preocupación en la sociedad francesa. Tras este accidente se modificó el Código del medio ambiente, mediante la Ordenanza núm. 2012-6, de 5 de enero por la que se modifica los libros I y V del Código del medio ambiente (*Ordonnance núm. 2012-6 du 5 janvier 2012 modifiant les livres Ier et V du code de l'environnement*), para introducir normas que aseguren la transparencia en materia de energía nuclear que «*está constituida por el conjunto de disposiciones adoptadas para garantizar el derecho del público a una*

información fiable y accesible en materia de seguridad nuclear» (en la redacción que le da al Art. L. 125-12 del Código del medio ambiente). Para garantizar el acceso a esta información se creó el Alto Comité para la Transparencia y la Información sobre Seguridad Nuclear (*Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire*) que se configura como «una instancia de información, de concertación y de debate sobre los riesgos relacionados con actividades nucleares y el impacto de estas actividades sobre la salud de las personas, sobre el medio ambiente y sobre la seguridad nuclear» (nuevo Art. L 121-34 del Código del medio ambiente).

En relación con la energía nuclear merece la pena citar, por último, la decisión del Consejo de Estado, núm. 324294, de 9 de diciembre de 2011, recaída en el asunto *Association réseau sortir du nucléaire* en la que se rechaza el recurso interpuesto por esta Asociación, opuesta a la energía nuclear, contra el decreto que autorizaba a «Electricidad de Francia» [*Électricité de France (EDF)*] completar las operaciones de cierre definitivo y el desmantelamiento de la instalación nuclear de base núm. 45 de la central nuclear de *Bugey*, situada en el Municipio de *St. Vulbas (Ain)*, porque no apreció que se hubiera incumplido la obligación de someter la decisión a información pública.

Tanto el nuevo Gobierno como el precedente han mantenido una política constante de convocatoria de licitaciones de instalaciones eólicas y solares, fotovoltaicas y termosolares (septiembre de 2011 y julio de 2012). Pero donde más ha destacado Francia en los dos últimos años ha sido en relación con el impulso a la energía eólica marina. En julio de 2011 se convocó la primera licitación para la construcción de 500 a 600 aerostatos a lo largo de la costa francesa con una producción de 1920 MW, que deberá estar en funcionamiento en 2016. El nuevo Gobierno francés se ha apresurado en convocar la licitación de dos parques eólicos *off-shore* con una capacidad, cada uno de ellos, de 1000 MW, uno en *Tréport* y el otro en *Noirmoutier*. Esta apuesta por las energías renovables tiene como finalidad, también, la de desarrollar un sector industrial nacional en el ámbito de las energías renovables, hasta ahora prácticamente inexistente.

La construcción de las instalaciones de energías renovables se ha encontrado en Francia, como en España, con una fuerte litigiosidad. El Consejo de Estado, por ejemplo, en su decisión, núm. 341274, de 9 de diciembre de 2011, en el asunto *M. BENET et Mme JAUSSAN veuve BENET*, anuló un acuerdo del Prefecto de *Aude* que había otorgado a una sociedad mercantil la autorización para construir un parque eólico en el municipio de *Néviau* porque estaba situado parcialmente en un espacio natural protegido. Especialmente interesante resulta su decisión, núm. 326367, de 22 de mayo de 2012, en la que, rectificando los fallos previos de la Corte administrativa de apelación de *Douai* y del Tribunal administrativo de *Amiens*, rechaza la legitimación del municipio de *Vauxcéré* para impugnar la autorización de un parque eólico en el municipio vecino de *Perles*, basándose en que es visible para sus vecinos. Una buena prueba de las dificultades administrativas a las que se enfrentan las instalaciones de energías renovables lo constituye el asunto resuelto por la decisión de la Corte administrativa de apelación de *Nancy*, de 26 de junio de 2012, que anuló la aprobación la zona de

desarrollo eólico de *Côtes-de-Champagne* por no haberse sometido correctamente al trámite de información pública.

Dentro de las sombras de la política ambiental francesa en materia de energías renovables habría que mencionar la defectuosa transposición de la Directiva 2009/28/CE, del Parlamento europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, que se llevó cabo a través de la Ordenanza núm. 2011-1105, de 14 de septiembre (*Ordonnance núm. 2011-1105 du 14 septembre 2011 portant transposition des directives 2009/28/CE et 2009/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 dans le domaine des énergies renouvelables et des biocarburant*). La Comisión europea abrió un procedimiento por incumplimiento contra la República francesa porque consideraba que los procedimientos administrativos para el acceso a la producción de electricidad por fuentes renovables en Francia no eran lo suficientemente transparentes ni claros. También ha cuestionado los criterios sobre el tiempo de utilización de los biocarburantes y la falta de una regulación completa de las garantías de origen de la distribución de electricidad con origen en fuente de energías renovables.

Pero, la cuestión que más dudas ha sembrado en relación con el futuro de las energías renovables, como ha sucedido en España, está relacionada con las medidas de recorte del gasto público que se han aplicado a las políticas de fomento de las energías renovables, en particular respecto de las tarifas de compra de la electricidad producida por fuentes renovables. El Consejo de Estado ha planteado una cuestión prejudicial al Tribunal de la Justicia de la Unión Europea para que se determine si la reducción de estas tarifas son compatibles con el Derecho comunitario en la medida que se aprobaron sin haber cumplido con la obligación, caso de que se las considere ayudas de Estado, de comunicárselo previamente a la propia Comisión.

El mismo Consejo de Estado ha dictado una importante decisión, la núm. 337528, de 12 de abril de 2012, recaída en el asunto *Syndicat national des producteurs d'énergie photovoltaïque y otros*, en la que rechaza la impugnación realizada por varias Asociaciones y productores de energía fotovoltaica contra un acuerdo del Ministerio de Economía y energía (*Ministère de l'économie et de l'énergie*), de 12 de enero de 2010, que modificó las condiciones de compra de electricidad producida por instalaciones de energía solar. Para el Consejo de Estado este cambio en las condiciones de compra no constituye violación de la garantía del derecho de propiedad protegido en el protocolo adicional 1º del Convenio europeo para la protección de los derechos fundamentales ni del derecho al acceso a la justicia de su artículo 6, porque se trata de decisiones adoptadas por motivos imperiosos de interés general. Tampoco lesionaría lo establecido en artículo 6 de la Carta del Medio ambiente, ya citado, relativo al desarrollo sostenible porque «*el acuerdo impugnado se dirige a redefinir las condiciones de compra de la electricidad producida por instalaciones que emplean la energía solar, para adaptar el nivel de las tarifas a la evolución de los costes de producción de esta electricidad y evitar un aumento excesivo de la carga que resulta de la obligación de compra para los consumidores de electricidad*». Ni, finalmente, desconocería el principio de confianza legítima «*que forma parte de los*

principios generales del derecho de la Unión europea, pero que no encuentra su aplicación en el orden jurídico nacional más que en los casos en los que la situación jurídica que va a conocer el juez administrativo francés se rija por este derecho: que ningún texto jurídico de la Unión europea, ... tiene por objeto regular las modalidades de compra de la electricidad producida a partir de fuentes de energía renovables», lo que le llevó a excluir también el planteamiento de una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión europea.

El nuevo ejecutivo galo ha anunciado, en su hoja de ruta ambiental, su compromiso de mantener una estabilidad en la política de fomento de las energías renovables en Francia.

Una de las cuestiones más polémicas que se han planteado en Francia en los últimos años en relación con la energía y la protección del medio ambiente ha sido la de la explotación de los denominados gases no convencionales. Nuestro país vecino tiene en materia de gas una gran dependencia tanto de Rusia como de Argelia. Y ambos canales de distribución de gas han estado envueltos en los últimos años en una serie de circunstancias (corte del gaseoducto a su paso por Ucrania, la «primavera árabe, ...», etc) que han supuesto una seria amenaza para la continuidad del suministro. Además, hay que tener presente el agotamiento progresivo de las reservas de hidrocarburos de origen fósil y el aumento del consumo mundial de gas, que según las previsiones de la Agencia internacional de la energía aumentará en un 50% entre 2006 y 2030.

Para paliar esta situación se están desarrollando tecnologías nuevas para extraer gas por otras vías, lo que se denominan los gases no convencionales. En concreto en Estados Unidos y en Canadá se está extrayendo gas a partir de yacimientos de pizarra. Lo que suponía ya en 2009 un 50% del consumo interno de gas en Norteamérica. El problema radica en la tecnología tan agresiva que hay que emplear para obtener este gas. Se la denomina la técnica de fracturación hidráulica horizontal y consiste en inyectar a gran presión agua con una serie de productos químicos para disolver la pizarra que se encuentra situada a más de 3000 metros de profundidad y generar el gas que se canaliza hasta el exterior. Las consecuencias ambientales son graves tanto por el fuerte consumo de agua que requiere como por la contaminación de las aguas subterráneas que produce, con el consiguiente riesgo para la salud humana.

El Gobierno galo, como otros ejecutivos europeos, se han fijado en la explotación de estos gases no convencionales como vía para asegurarse una mayor independencia energética. Francia, además, dispone de numerosas cuencas sedimentarias (París y sureste de Aquitania...) en la que se concentra más del 25% de las reservas europeas, según las estimaciones actuales.

Los riesgos que la explotación de los gases no convencionales comporta explica el fuerte rechazo por parte de las organizaciones ecologistas, sobre todo de *France Nature Environnement* (FNE) y de *Amis de la Terre*, a la concesión de los primeros permisos de investigación para la exploración de gases no convencionales. La presión realizada dio como resultado la aprobación de la Ley núm. 2011-835, de 13 de julio, dirigida a

prohibir la exploración y la explotación de minas de hidrocarburos líquidos o gaseosos por fracturación hidráulica y a abrogar los permisos exclusivos de investigación que afectan a proyectos que recurran a esta técnica (*Loi n.º 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique*). Su título no puede ser más ilustrativo. Su artículo primero establece, con rotundidad, que en «*aplicación de la Carta del Medio ambiente de 2004 y del principio de acción preventiva y de corrección previsto en el artículo L. 110-1 de Código del medio ambiente, la exploración y la explotación de minas de hidrocarburos líquidos o gaseosos por perforación seguida de fracturación hidráulica de la roca están prohibidos en el territorio nacional*». La ley crea un ente, la Comisión Nacional de orientación nacional de seguimiento y de evaluación de las técnicas de exploración y de explotación de hidrocarburos líquidos y gaseosos (*Commission nationale d'orientation, de suivi et d'évaluation des techniques d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures liquides et gazeux*), compuesta por un diputado y un senador, designado por los presidentes de sus asambleas respectivas, representantes del Estado, de colectividades territoriales, de asociaciones y de trabajadores y empresarios de empresas relacionadas con este sector, que tiene como función «*evaluar los riesgos ambientales asociados a las técnicas de fracturación hidráulica o a técnicas alternativas*» y emitir «*un informe público sobre las condiciones de la puesta en marcha de experimentaciones realizadas con un exclusivo fin de investigación científica bajo control público*» (Art. 2). Además, somete a los permisos de investigación ya concedidos a un procedimiento de revisión (Art. 3).

El nuevo Gobierno francés ha confirmado el mantenimiento de esta moratoria para la exploración y explotación de gases no convencionales. Lo que le han criticado las principales asociaciones ecologistas es que en unos acuerdos firmados con Argelia, con la presencia del propio Presidente *Hollande*, se haya incluido la posibilidad de realizar experimentaciones para la extracción de gases no convencionales en el desierto argelino.

4.4. ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Durante los dos últimos años se ha producido un avance destacado en la protección de las áreas naturales en Francia. En el plano normativo han sido numerosas las disposiciones que se han aprobado para completar el régimen jurídico de los espacios naturales. Así, la Ordenanza n.º 2012-9, de 5 enero de 2012, relativa a las reservas naturales (*Ordonnance n.º 2012-9 du 5 janvier 2012 relative aux réserves naturelles*) actualiza la regulación contenida en el Código del Medio ambiente en materia de reservas naturales y los Decretos n.º 2011-2020, de 29 de diciembre, relativo a los parques nacionales (*Décret n.º 2011-2020 du 29 décembre 2011 relatif aux parcs nationaux*) y n.º 2012-83, de 24 de enero, relativo a los parques naturales regionales y que contiene diversas disposiciones relativas a los parques naturales marinos y a las reservas naturales (*Décret n.º 2012-83 du 24 janvier 2012 relatif aux parcs naturels régionaux*

et portant diverses dispositions relatives aux parcs naturels marins et aux réserves naturelles) modernizan el régimen jurídico de los parques nacionales y de los parques naturales.

Destacan por su relevancia dos Decretos. El Decreto núm. 2011-1030, de 29 de agosto, relativo a las cartas de los parques nacionales (*Décret núm. 2011-1030 du 29 août 2011 relatif aux chartes des parcs nationaux*) que ha introducido algunos cambios en la regulación de las denominadas Cartas de los parques nacionales. Unos de los principales problemas a los que se enfrentan los parques nacionales, como el resto de las áreas protegidas, son las limitaciones que suponen para el desarrollo de actividades económicas. Para paliar en parte estas limitaciones se desarrollan, junto a lo que se denomina el corazón del parque nacional, donde las limitaciones son muy intensas, las llamadas áreas de adhesión que permitiría una mayor actividad económica en la zona adyacente y que sustituyen a las anteriores zonas periféricas de los parques nacionales. Para las áreas de adhesión las cartas contendrían orientaciones y medidas que podrán ser asumidas voluntariamente por los municipios incluidos en ellas. El nuevo Decreto refuerza la participación pública en la elaboración de estas Cartas y las somete a evaluación ambiental estratégica.

El 30 de diciembre 2012 se aprobaron las tres primeras Cartas de parques nacionales sometidas a este nuevo Decreto. Se trata de la Carta del parque nacional *des Pyrénées* aprobada por el Decreto núm. 2012-1542, de 28 de diciembre, de aprobación de la carta del parque nacional *des Pyrénées* (*Décret núm. 2012-1542 du 28 décembre 2012 portant approbation de la charte du Parc national des Pyrénées*). Este parque nacional fue creado en 1967 y tiene un corazón del parque de 45700 hectáreas y un área de adhesión de 206300 hectáreas. Comprende a 86 municipios. La del parque nacional de *Écrins* aprobada por medio del Decreto núm. 2012-1540, de 28 de diciembre, de aprobación de la carta del parque nacional *des Ecrins* (*Décret núm. 2012-1540 du 28 décembre 2012 portant approbation de la charte du Parc national des Ecrins*). Este parque se inauguró en 1973, tiene 92527 hectáreas de corazón del parque y un área de adhesión de 178854 y se extiende por 61 municipios. Y, finalmente, la Carta del parque nacional de *Mercantour* aprobada por el Decreto núm. 2012-1541, de 28 de diciembre, de aprobación de la carta del parque nacional de *Mercantour* (*Décret núm. 2012-1541 du 28 décembre 2012 portant approbation de la charte du Parc national du Mercantour*). El parque nacional de *Mercantour* fue creado en 1979, tiene un corazón del parque de 68500 hectáreas y una área de adhesión de 146500 y engloba a 28 municipios. En el perímetro de sus respectivas áreas de adhesión se prevén medidas dirigidas a lograr un desarrollo sostenible de las zonas con el objeto de preservar los recursos naturales existentes y permitir un desarrollo rural promoviendo actividades turísticas y deportivas. A estas tres primeras Cartas habría que sumar la del parque nacional *des Calanques* que se ha aprobado junto a su Decreto de creación. El Ministerio de la Ecología ha invitado a todos los municipios comprendidos en estas áreas a que se adhieran a las diferentes Cartas.

La imposición de obligaciones y limitaciones ambientales dentro de las áreas protegidas ha sido también conflictiva desde una perspectiva judicial. Merece citarse la deci-

sión del Consejo de Estado, núm. 321219, de 8 de febrero de 2012, dictada en el asunto *Union des industries de carrières et matériaux de construction de Rhone-alpes*. Esta asociación de canteras impugnaba las obligaciones que la nueva Carta del parque natural regional *des Bauges* había impuesto a la actividad de extracción de materiales dentro del parque. El prestigioso órgano jurisdiccional galo estima el recurso por estimar que no puede ser impuesta a través de estas cartas. Por el contrario, en su decisión, núm. 337144, de 23 de marzo de 2012, recaída en el asunto *Commune de Hures-la-Parade*, el Consejo de Estado rechaza la impugnación realizada por este Municipio contra la inclusión de una parte de su territorio, donde se encuentran situados unos acantilados, dentro del perímetro del corazón del parque nacional *des Cévennes*. Sostiene, en concreto, que «*se deduce de la documentación incorporada al expediente que la inclusión de la parte del territorio del Municipio de Hures-la-Parade, donde están situado los acantilados de la garganta de la Jonte, que el ejercicio del poder reglamentario se ha hecho a partir de una correcta aplicación del párrafo primero del artículo L. 331-1 del Código del Medio ambiente*» que es el que habilita para la creación o ampliación de parques nacionales «*en espacios terrestres o marítimos en los que el medio natural, particularmente la fauna, la flora, el suelo, el subsuelo, la atmósfera, el aguas y los paisajes y, cuando proceda, el patrimonio cultural que comporten, presenten un interés especial y que deba asegurarse la protección para preservarlos contra la degradación y los ataques susceptibles de alterar la diversidad, la composición, su aspecto y su evolución*».

Muy esperado era, asimismo, el Decreto núm. 2012-1492, de 27 de diciembre, relativo a la trama verde y azul (*Décret núm. 2012-1492 du 27 décembre 2012 relatif à la trame verte et bleu*). La trama verde y azul era uno de los proyectos emblemáticos de *Grenelle*. Se trataba de crear una red de corredores, tanto terrestres como marítimos, que garanticen la continuidad ecológica de las áreas protegidas. Su objetivo es garantizar la conservación de la flora y la fauna y el buen estado ecológico de las aguas y sirven para permitir el desplazamiento de las especies animales y vegetales asegurándoles su ciclo vital y favoreciendo su capacidad de adaptación. De acuerdo con este Decreto, que modifica la parte reglamentaria del Código del Medio Ambiente, la «*trama verde y azul es una red formada de continuidades ecológicas terrestres y acuáticas identificadas por los Planes regionales de coherencia ecológica así como por los documentos del Estado, de las colectividades territoriales y de aquellos grupos a los que se reconozca por disposiciones legislativas esta competencia, y, en los casos en que proceda, la delimitación o localización de estas continuidades*» (Art. R 371-16).

Entre 2011 y 2012 ha sido intensa la tarea de creación y ampliación de las áreas protegidas. En 2012 se creó el décimo parque nacional francés, el de *des Calanques*, por medio del Decreto núm. 2012-507, de 18 de abril, por el que se crea el parque nacional *des Calanques* (*Décret núm. 2012-507 du 18 avril 2012 créant le Parc national des Calanques*). Se trata del único parque nacional en Europa que es, al mismo tiempo, parque marino y periurbano. Además, es el primer parque nacional que se crea en la Francia metropolitana desde el año 1979. Este impulso a la protección de áreas marinas ha venido seguido por la creación de tres parques naturales marinos: el del golfo de *Lion* (Decreto núm.

2011-1269, de 11 de octubre); el de *des Glorieuses* (Decreto núm. 2012-245, de 22 de febrero) y el de los estuarios *Picards et de la mer d'Opale* (Decreto núm. 2012-1389, de 11 de diciembre) y con la aprobación por el Consejo de Ministros galo, el 18 de abril de 2012, de la nueva Estrategia de creación de áreas marinas protegidas (*Stratégie de création d'aires marines protégées*) con la que se pretende que el 20% de las costas francesas se encuentren bajo alguna forma de protección ambiental en el horizonte de 2020.

Por último, en relación con el establecimiento de espacios naturales marino protegidos hay que señalar la creación, en diciembre de 2012, del parque marino internacional del estrecho *des Bouches de Bonifacio*. Este parque internacional une dos áreas marinas protegidas, la reserva natural *des Bouches de Bonifacio* en la costa de Córcega (Francia) y el parque nacional del archipiélago de la *Maddalena* en la costa de Cerdeña (Italia). Este parque internacional se ha constituido bajo la fórmula de un Grupo europeo de cooperación territorial (GECT). Se trata de un ente, dotado de personalidad jurídica autónoma, creado por la Unión europea para conseguir una cooperación más estrecha entre países fronterizos. En este grupo participan la Oficina corsa del Medio ambiente y el parque nacional del Archipiélago de la *Maddalena* y permite que se puedan adoptar medidas de protección y de gestión conjuntas.

Hay que destacar que en este periodo se han clasificado hasta 21 parques naturales regionales: el de *du Pilat* en la región de *Rhône-Alpes* (Decreto núm. 2011-95, de 24 de enero y núm. 2012-1185, de 23 de octubre); el de *de Camargue* en *Provence-Alpes-Côte d'Azur* (Décret núm. 2011-177, de 15 de febrero); el de *des monts d'Ardèche* en *Rhône-Alpes* (Decreto núm. 2011-251 du 8 mars 2011); el de *des boucles de la Seine normande* en *Haute-Normandie* (Decreto núm. 2011-254, de 9 de marzo); *de Brière* en la región *Pays de la Loire* (Decreto núm. 2011-360, de 1 de abril); *Haut-Jura* en las regiones *Franche-Comté* y *Rhône-Alpes* (Decreto núm. 2011-359, de 1 de abril); *Gâtinais français* en *Ile-de-France* (Decreto núm. 2011-465, de 27 de abril); *des Vosges du Nord* en las regiones de *Alsace* y *Lorraine* (Decreto núm. 2011-805, de 4 julio); *Oise-Pays de France* en *Picardie e Ile-de-France* (Decreto núm. 2011-816, de 6 de julio); *du Livradois-Forez* en las regiones de *Auvergne* y *Rhône-Alpes* (Decreto núm. 2011-874, de 25 de julio); *Périgord-Limousin* en las regiones de *Aquitaine* y *Limousin* (Decreto núm. 2011-998, de 24 de agosto); *la haute vallée de Chevreuse* en *Ile-de-France* (Decreto núm. 2011-1430, de 3 de noviembre 2011); *de Lorraine* en la región de *Lorraine* (Decreto núm. 2011-1651, de 25 de noviembre); *des Ardennes* en la región *Champagne-Ardenne* (Decreto núm. 2011-1917, de 21 de diciembre); *des Préalpes d'Azur* en la región de *Provence-Alpes-Côte d'Azur* (Decreto núm. 2012-421, de 28 de marzo); *des ballons des Vosges* en *Alsace, Franche-Comté y Lorraine* (Decreto núm. 2012-618, de 2 de mayo); el de *la Martinique* en la *Martinique* (Decreto núm. 2012-1184, de 23 de octubre de 2012); el de *Millevaches* en la región de *Limousin* (Decreto núm. 2012-1209, de 30 octubre); el de *des Causses du Quercy* en la región *Midi-Pyrénées* (Decreto núm. 2012-1183, de 23 de octubre); *Guyane* en la región de *Guyane* (Decreto núm. 2012-1383, de 10 de diciembre 2012) y *Haut-Languedoc* en *Midi-Pyrénées* y *Languedoc-Roussillon* (Decreto núm. 2012-1390, de 11 de diciembre). En la actualidad existen en Francia 48 parques naturales regionales.

4.5. BIODIVERSIDAD

Tras una larga tramitación el Gobierno galo aprobó en mayo de 2011 la Estrategia Nacional para la Biodiversidad 2011-2020 (*Stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020*) que venía a sustituir a su anterior de 2004. Esta Estrategia es la concretización del compromiso francés con el Convenio sobre la Diversidad biológica de Río de Janeiro de 1992 que fue ratificado por Francia en 1994. Con ella la República francesa pretende modificar en profundidad su relación con la naturaleza, proponiendo modelos de desarrollo económico y social que integren sistemáticamente a la biodiversidad.

El nuevo Gobierno francés se ha propuesto en materia de biodiversidad reforzar la eficacia de la Estrategia nacional para la biodiversidad mediante la creación de una Agencia nacional de la Biodiversidad (*Agence nationale de la biodiversité*) y con la aprobación de una Ley marco de la Biodiversidad (*Loi-cadre de la Biodiversité*).

4.6. LA LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN

La contaminación constituye uno de los problemas ambientales más graves a los que se enfrenta Francia. La Comisión europea tiene abierto un procedimiento por incumplimiento de varias directivas sobre contaminación por micropartículas. La solución que arbitró el anterior Gobierno fue la creación de las denominadas Zonas de acción prioritaria para el aire [*Zone d'actions prioritaires pour l'air* (ZAPA)]. Su regulación se introdujo por medio de dos Decretos de febrero de 2012: el Decreto núm. 2012-237, de 20 de febrero, relativo a la clasificación de vehículos y de sanciones aplicables en casos de infracción de una medida sobre prohibición o restricción de la circulación dentro de las zonas de acción prioritarias para el aire (*Décret no 2012-237 du 20 février 2012 relatif à la classification des véhicules et aux sanctions applicables en cas d'infraction à une mesure d'interdiction ou de restriction de la circulation dans les zones d'actions prioritaires pour l'air*) y el Decreto núm. 2012-238, de 20 de febrero, relativo a vehículos autorizados a circular dentro de zonas de acciones prioritarias para el aire (*Décret no 2012-238 du 20 février 2012 relatif aux véhicules autorisés à circuler au sein des zones d'actions prioritaires pour l'air*). El primer decreto habilita a los Municipios y a las agrupaciones de Municipios de más de 100000 habitantes para establecer, a título experimental, las llamadas zonas de acción prioritarias para el aire (ZAPA), donde se puede prohibir el acceso a los vehículos más contaminantes por un periodo no superior a los tres años. El segundo Decreto establece los criterios de clasificación de los vehículos en función de su polución atmosférica y tipifica las sanciones aplicables en los casos de infracción de las ZAPA.

El nuevo Gobierno galo ha renunciado a la política de las ZAPA en la lucha contra la contaminación por el grado de complejidad que representada y ha constituido un comité interministerial sobre la calidad del aire para buscar nuevas soluciones, bajo la amenaza de las sanciones comunitarias.

4.7. LA «EXCEPCIÓN FRANCESA» A LOS ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS

La República francesa se ha caracterizado por mantener una postura contraria a la extensión de los cultivos con origen en organismo modificados genéticamente (OMG). El Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictó, el 8 de septiembre de 2011, una sentencia por la que resolvía una cuestión prejudicial que le había enviado el propio Consejo de Estado en el curso de un recurso que había presentado la empresa americana MONSANTO SAS contra la suspensión provisional por parte del Ministerio de Agricultura y Pesca (*Ministre de l'Agriculture et de la Pêche*) de la cesión y la utilización de semillas de maíz modificados genéticamente y la posterior prohibición del cultivo de estas variedades de semillas afirmando categóricamente que a «*efectos de la adopción de medidas de emergencia, el artículo 34 del Reglamento núm. 1829/2003 impone a los Estados miembros la obligación de demostrar que concurre, además de la emergencia, una situación que puede presentar un riesgo importante que ponga en peligro de manera manifiesta la salud humana, la sanidad animal o el medio ambiente*». Fallo que le llevo posteriormente al Consejo de Estado a estimar finalmente el recurso interpuesto en su decisión, núm. 313605, de 28 de noviembre de 2011, recaída en el asunto *SOCIETE MONSANTO SAS* y otros.

Ya se ha citado la decisión del Consejo de Estado francés, de 24 de septiembre de 2012, que confirmó la anulación de la prohibición de cultivar plantas genéticamente modificadas por parte del Municipio de *Valence*, basada únicamente en el principio de precaución recogido en el artículo 5 de la Carta del Medio ambiente.

Finalmente, merece destacarse la aprobación del Decreto núm. 2012-128, de 30 de enero, relativo al etiquetaje de las cadenas alimentarias de los organismos calificados «no genéticamente modificados» (*Décret núm. 2012-128 du 30 janvier 2012 relatif à l'étiquetage des denrées alimentaires issues de filières qualifiées «sans organismes génétiquement modifiés»*). De acuerdo con este Decreto, los alimentos vegetales y animales, que reúnan las condiciones que establece (un máximo de 0,1% de OGM para los de origen vegetal y animal y para los de origen apícola cuando hayan estado sin OGM en un radio de tres kilómetros), «*podrán fijar en su etiquetaje para la puesta en el mercado de los alimentos al consumidor final que sus ingredientes de las cadenas de producción y comercio están calificados como “sin organismos genéticamente modificados” previstos en el artículo L. 531-2-1 del Código del Medio Ambiente*».

El nuevo Gobierno galo ha manifestado también su propósito de mantener «la moratoria» de cultivos transgénicos y la aprobación de un Plan de Agricultura ecológica.