

# CRONICA SOBRE EL CURSO «PROBLEMAS ACTUALES DEL DERECHO AMBIENTAL» (\*)

Por

BEATRIZ SETUÁIN MENDÍA

Area de Derecho Administrativo

Facultad de Derecho. Universidad de Zaragoza

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. PLANTEAMIENTOS GENERALES EN TORNO AL DERECHO AMBIENTAL: 1. *El Derecho ambiental no es un derecho neutral*. 2. *Las fuentes del Derecho ambiental: fuentes internacionales*. 3. *Los principios generales del Derecho ambiental*.—III. EL FRACASO DE LOS PRINCIPIOS GENERALES. LOS EXPERIMENTOS NUCLEARES FRANCESES DE 1995.—IV. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL: 1. *La Evaluación de Impacto Ambiental en Derecho comparado*. 2. *La Evaluación de Impacto Ambiental en Derecho comunitario*.—V. LA PROTECCIÓN DEL PAISAJE COMO ELEMENTO DEL MEDIO AMBIENTE. —VI. EL CUMPLIMIENTO DEL DERECHO AMBIENTAL COMUNITARIO EN LOS ESTADOS MIEMBROS. ESPECIAL REFERENCIA AL CASO FRANCÉS.

## I. INTRODUCCIÓN

En el marco del Programa de Doctorado de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza (1) se celebró, durante los días 28, 29 y 30 de abril de 1997, un curso que, bajo el título «Problemas actuales del Derecho Ambiental», impartió el Profesor Michel PRIEUR, Decano Honorario de la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de Limoges, Presidente del Centre International de Droit Comparé de l'Environnement, Director de la «Revue Juridique de l'Environnement» y, asimismo, Director del prestigioso Centre de Recherches Interdisciplinaires en Droit de l'Environnement, de l'Aménagement et de l'Urbanisme (CRIDEAU-CNRS) (2).

(\*) En realidad, el curso del que ahora se da cuenta ha de enmarcarse en otro más amplio que, con el título de «Derecho Administrativo Comparado», e integrado también por otros seminarios, se ofrece como Curso en el programa de Doctorado de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza, y, asimismo, como jornadas abiertas a miembros de otras Universidades españolas. Completaron este curso genérico los seminarios titulados «Liberalización de servicios y derecho mortuario», impartido por el Profesor Leopoldo TOLIVAR ALAS, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo, y «Problemas actuales del Derecho Público en Italia», a cargo del Profesor Claudio MIGNONE, Profesor Ordinario de Derecho Administrativo en la Universidad de Génova.

(1) Programa que ha sido distinguido con la calificación de «Doctorado de Calidad» por parte del Ministerio de Educación y Ciencia.

(2) Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Derecho del Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Urbanismo (CRIDEAU-CNRS).

Evidentemente, el título del curso, en sí mismo, suscitó un gran interés, habida cuenta la preocupación que por las cuestiones medioambientales existe en la actualidad, y no sólo a nivel interno sino también, y de modo primordial, a nivel internacional. A mayor abundamiento, la presencia de uno de los especialistas más reputados en la materia acrecentó más, si cabe, la respuesta inicial (3), lo que permitió la asistencia, junto con los alumnos de doctorado, de Becarios de Investigación, Profesores Ayudantes y Profesores Asociados de otras Universidades españolas que se encuentran elaborando sus Tesis Doctorales sobre temas ambientales. De este modo, y gracias al impulso del Profesor LÓPEZ RAMÓN, Catedrático de Derecho Administrativo y responsable del curso, la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza se va convirtiendo, cada día más, en un foro cualificado de discusión e intercambio de conocimientos en torno a los problemas ambientales analizados desde la óptica jurídica; foro que, a buen seguro, seguirá proporcionando en los años venideros oportunidades de debate tan fructíferas como de la que ahora se da noticia (4).

Por concretar el objeto de este trabajo, en esta crónica pretenden plasmarse los aspectos sustanciales del curso, siguiéndose para ello el esquema utilizado por el conferenciante en sus exposiciones, al entender que es éste, y no otro, el modelo que permite desarrollar el hilo argumental de un modo más claro. De este modo, se comenzará ofreciendo una visión panorámica sobre los principios generales del Derecho ambiental, para posteriormente reflexionar sobre el fracaso de los mismos, teniendo como ejemplo claro los experimentos nucleares franceses en el atolón de Mururoa. A renglón seguido, se analizará una de las figuras claves del Derecho ambiental —la Evaluación de Impacto Ambiental—, para pasar a exponer a continuación la consideración del paisaje como nuevo elemento a tener en cuenta en el Derecho ambiental, superando la visión anterior, meramente estética. Por último, se reflejará el grado de cumplimiento del Derecho ambiental comunitario en los Estados miembros, con una especial referencia al caso francés.

---

(3) Clásico es, para los estudiosos del Derecho ambiental, la consulta del manual del Profesor PRIEUR, *Droit de l'environnement*, que, editado por Dalloz, ha alcanzado ya en 1996 su tercera edición.

(4) Afirmación indudable si se tiene en cuenta que, en el mismo Programa de Doctorado de Derecho Administrativo, el Profesor LÓPEZ RAMÓN imparte también este año un curso específico en la materia titulado «Fuentes de Derecho Ambiental». Estos cursos suponen la continuación de otros similares impartidos en años anteriores. Tal es el caso de «Fuentes del Derecho Ambiental», durante el curso académico 1995-96, o «Régimen jurídico de los espacios naturales protegidos», durante el curso académico 1994-95; curso éste que dio lugar a la aparición de una monografía con el mismo título y editada por Kronos en Zaragoza, 1995.

## II. PLANTEAMIENTOS GENERALES EN TORNO AL DERECHO AMBIENTAL

### 1. *El Derecho ambiental no es un derecho neutral*

La ecología (5) surgió, como tal ciencia, en el siglo XIX, con una orientación meramente biológica, es decir, circunscrita en exclusiva al plano morfológico y físico de los seres vivos y su entorno. Sin embargo, esta visión orgánica va a ser superada en el siglo XX, al ir tomando cuerpo, junto a ella, condicionantes de tipo subjetivo, bien sean sociales, ideológicos e, incluso, políticos (caso de los partidos verdes). Este hecho lleva al Profesor PRIEUR a catalogar a la ecología como una nueva moral de comportamiento, que, al ir evolucionando, va a dar a su vez origen a una nueva rama del Derecho: el Derecho ambiental. En efecto; será en el momento en que, ante el deterioro al que se ve sometido, los poderes públicos decidan intervenir jurídicamente a fin de evitar nuevas acciones contaminantes, cuando surja el Derecho específico del medio ambiente; Derecho que se nutrirá, ante la falta de componentes propios lógica en una rama aún no configurada, de elementos de otras disciplinas: Derecho civil, penal, administrativo...

La intención de este nuevo Derecho de síntesis es integrar el medio ambiente en las demás políticas públicas de carácter sectorial, a modo de disciplina horizontal que las entrecruce. Evidentemente, no es un modo fácil de operar, dado que supone un condicionamiento de los modos normales de actuación (actuaciones verticales o sectoriales), pero es, a juicio del Profesor PRIEUR, hacia el que hay que tender y el que, de modo inequívoco, propugnan los grandes textos internacionales.

Presentado, pues, el Derecho ambiental, el conferenciante pasó a analizar sus fuentes.

### 2. *Las fuentes del Derecho ambiental: fuentes internacionales*

Son tres las fuentes clásicas del Derecho ambiental:

a) *Derecho internacional común*. Sería aquel que proviene de las costumbres internacionales aceptadas comúnmente. En este sentido, se alude al principio de la responsabilidad internacional por los daños producidos a los recursos naturales de otros Estados (responsabilidad transfronteriza) como ejemplo típico de lo que hay que entender por principio de Derecho internacional común.

A la vista de esta definición, la pregunta que se plantea el Profesor PRIEUR es la de si, efectivamente, existe un Derecho internacional común o si, por el contrario, los innegables avances en la materia producidos a lo

---

(5) Palabra derivada del griego *oikos* (casa, medio) y *logos* (conocimiento, ciencia), y que vendría a significar la ciencia que estudia las relaciones del hombre con el medio en el que habita.

largo de los últimos treinta años suponen meros planteamientos nuevos pero carentes de rasgos generales que puedan dar idea de la existencia de un acervo colectivo. Esta cuestión, por lo que parece, no tiene una respuesta unívoca, y así, frente a la voluntad innegable de aceptar la existencia del mismo, surgen las dificultades prácticas que instituciones como el Tribunal Internacional de Justicia de La Haya encuentran para la formulación de los principios que le den contenido (6).

b) *Reglas convencionales relativas al medio ambiente*. En la actualidad existen más de novecientos Tratados internacionales, tanto bilaterales como multilaterales, relativos al medio ambiente, algunos de los cuales, por cierto, llegan a un grado muy elevado de perfección técnica, tanto a nivel organizativo como a nivel sustantivo.

c) *Recomendaciones, resoluciones y declaraciones de diversas Organizaciones y Conferencias Internacionales*. Estos instrumentos, pese a su carácter no obligatorio (7), presentan *de facto* un valor importante, en cuanto que los principios en ellos contenidos suelen inspirar los derechos internos.

El primer ejemplo de Declaración Internacional relativa al medio ambiente fue la Declaración de Estocolmo de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 16 de junio de 1972. Si hubiese que mencionar la característica fundamental de la misma, ésta sería su clarividencia respecto de lo que habría de ser el Derecho ambiental, tanto es así que la mayoría de los principios hoy más o menos unánimemente aceptados en el ámbito internacional ya fueron por ella formulados. Posteriores, y también como hitos importantes en la materia, son reseñables la Carta Mundial de la Naturaleza, aprobada por Resolución de la ONU de 28 de octubre de 1982, y la Estrategia Mundial para la Conservación de la Naturaleza, dictada por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza en 1983. Esta última supone una reescritura más científica de la primera, y de ahí la importancia de leerlas en conjunto (8).

La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 7 de mayo de 1992, es la última manifestación de instrumento de este tipo y, a su vez, la más importante. En efecto, pese a su poca originalidad —muchos de los principios allí formulados aparecían ya enunciados en la Declaración de Estocolmo—, la peculiaridad del momento político en que se celebró la reunión de Río, con una concienciación generalizada a nivel internacional de la penosa situación del medio ambiente y la consiguiente necesidad de búsqueda de soluciones, hizo que su impacto fuese mucho

(6) De hecho, el Tribunal Internacional de Justicia de La Haya tiene en su organización interna una Cámara especial dedicada al medio ambiente, lo que supone que, cuando menos en principio, se reconoce la existencia de un derecho específico en la materia. Sin embargo, ésta es una manifestación más bien simbólica, dada la eficacia limitada del Tribunal, supeditada a la decisión de los Estados de acudir a la misma; decisión, por cierto, nunca tomada en lo que respecta a la Cámara especial de medio ambiente.

(7) Conforman lo que, a nivel internacional, se ha venido conociendo como *soft law*.

(8) La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza es el único ejemplo de organización internacional con una composición paritaria y en condiciones de igualdad Estados/Organizaciones no gubernamentales.

mayor. La prueba está en la gran cantidad de instrumentos que, al socaire de la misma, surgieron en los tres años siguientes: Convenio sobre la Modificación del Clima de 9 de mayo 1992 (9), Convenio sobre la Diversidad Biológica de 5 de junio de 1992 (10), Convenio Mundial sobre la Desertificación de 17 de junio 1994 (11), Convenio de Nueva York sobre la Pesca en Alta Mar de 4 de agosto de 1995...

El problema práctico que puede plantear esta multiplicidad de instrumentos es el de la coordinación entre las distintas instancias implicadas. Conscientes del mismo, todas las organizaciones que actúan en el plano europeo (Unión Europea, Consejo de Europa, Comisión Económica de la ONU para Europa, OCDE...) han manifestado su deseo común de solucionarlo, celebrándose para ello en Sofía, en 1995, una reunión entre los Ministros de Medio Ambiente europeos y los representantes de estas organizaciones. Esta reunión tuvo como plasmación documental la Estrategia Pan-Europea de la Diversidad Biológica y Paisajística, instrumento éste de carácter planificador caracterizado por el reparto de los diversos campos de acción que realiza entre las distintas instancias comprometidas, lo que, sin duda alguna, es buena muestra de la voluntad de cooperación existente entre los distintos Estados y las Organizaciones Internacionales.

### 3. *Los principios generales del Derecho ambiental*

Para finalizar con este apartado, el Profesor PRIEUR, y a modo de ilustración de las ideas generales esbozadas hasta el momento, formuló los que, a su modo de ver, constituyen los principios generales del Derecho ambiental.

a) *Carácter obligatorio de la protección del medio ambiente y de los recursos naturales.* Pueden distinguirse en el mismo tres elementos que constituyen su cuerpo:

- El derecho fundamental al medio ambiente, formulado como tal en las Constituciones de muchos países (12). No es éste el caso fran-

---

(9) Ratificado por España el 16 de noviembre de 1993 («BOE», núm. 27, de 1 de febrero de 1994).

(10) Ratificado por España el 16 de noviembre de 1993 («BOE», núm. 27, de 1 de febrero de 1994).

(11) Ratificado por España el 15 de enero de 1996 («BOE», núm. 36, de 11 de febrero de 1997).

(12) En España, y si bien no ha sido formulado como tal derecho fundamental, puesto que el reconocimiento del derecho a un medio ambiente adecuado se realiza en un artículo de la Constitución (el 45) situado fuera del capítulo relativo a aquéllos, ha suscitado mucho interés su consideración como auténtico derecho subjetivo, y como tal exigible por los ciudadanos, siempre, eso sí, que las leyes sectoriales concretas hayan determinado el alcance del mismo. Esta cuestión, evidentemente, excede con mucho el objeto de esta crónica, por lo que me remito, por todos, a JORDANO FRAGA, *La protección del derecho a un medio*

cés, que, pese a las recomendaciones en tal sentido, sigue sin reconocerlo en su norma suprema, si bien en la reciente Ley de 2 de febrero de 1995, sobre reforzamiento de la protección del medio ambiente, sí se ha introducido con valor de principio legal.

- La protección del medio ambiente para las generaciones futuras, cuestión ésta que rara vez aparece planteada como tal en los derechos internos.
- El medio ambiente como patrimonio común de la humanidad, consideración que cada vez va tomando más cuerpo en su configuración actual.

b) *El desarrollo sostenible*. Este principio, ya formulado implícitamente en la Declaración de Estocolmo, y de modo explícito en la de Río, tiene a su vez cuatro elementos constitutivos: integración del medio ambiente en otras políticas; necesidad de erradicar la pobreza; responsabilidad común pero diferenciada, y participación de los nuevos actores, tales como mujeres, pueblos indígenas y jóvenes.

c) *Quien contamina, paga*, en el que cabe distinguir una doble orientación: una, que lo contempla desde el punto de vista de la responsabilidad (deber de reparar los daños por quien los ha causado), y otra, de signo económico (internalización de los costes de protección del medio ambiente).

d) *No discriminación*. Significa la atribución de las mismas consecuencias por las normas de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en los distintos países, a fin de evitar la posición dominante de uno sobre otros.

e) *Información, participación y cooperación*. Este principio puede interpretarse tanto como el deber de información recíproca entre los Estados —obligación internacional inexcusable hoy tras su formulación como principio en la Declaración de Río— como el deber de información, dentro de un mismo Estado, entre los distintos niveles territoriales y entre éstos y los ciudadanos.

f) *Prevención*. Realizada a través de distintos instrumentos como las Evaluaciones de Impacto Ambiental, las autorizaciones administrativas e, incluso, la gestión racional de los recursos naturales.

g) *Cautela o precaución*. Este principio operaría en una situación donde hay una falta de certeza científica acompañada de un riesgo grave e irreversible. Sólo el concurso de ambos elementos justificaría la operatividad del principio de cautela mediante la imposición de limitaciones a la actividad de que se tratase por el poder público.

---

*ambiente adecuado*, Ed. Bosch, 1995. Del mismo autor, *El derecho a un medio ambiente adecuado*, «Revista Aragonesa de Administración Pública», 4, 1994. También, DELGADO PIQUERAS, *Régimen jurídico de derecho constitucional al medio ambiente*, «Revista Española de Derecho Constitucional», 38, 1993, y VELASCO CABALLERO, *El medio ambiente en la Constitución: ¿derecho público subjetivo y/o principio rector?*, «Revista Andaluza de Administración Pública», 19, 1994.

### III. EL FRACASO DE LOS PRINCIPIOS GENERALES. LOS EXPERIMENTOS NUCLEARES FRANCESES DE 1995

Los experimentos nucleares que el Gobierno francés llevó a cabo en el atolón de Mururoa, en el Océano Pacífico, a lo largo de 1995, pusieron de manifiesto, al margen de otras cuestiones de carácter político, el fracaso de los principios generales de Derecho internacional ambiental. En efecto, en torno a esta cuestión se planteó un interesante debate jurídico, impulsado por el intento de discernir si el Derecho permite la realización de experimentos nucleares; debate que terminó con un rosario de acciones ante los Tribunales de Justicia de distintas instancias que evidenciaron el déficit del que adolece el ordenamiento actual a nivel mundial.

La cuestión se planteó en primer lugar ante los Tribunales franceses. Concretamente, fue el Consejo de Estado el que se pronunció sobre la misma, y lo hizo en el sentido de considerar la decisión de 13 de junio de 1995 del Presidente de la República, Jacques Chirac, por la que se acordaba la realización de los experimentos, como un «acto político de gobierno» y, como tal, excluido del conocimiento por parte de los tribunales internos (13). Con idéntica intención, también el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas eludió dar una respuesta, amparándose en la falta de legitimación del recurrente (14). El Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo, por su parte, utilizó análogo argumento para rechazar la acción ante él planteada por diecisiete habitantes de la zona afectada (15).

La última acción se planteó ante la Corte Internacional de Justicia. En efecto, Nueva Zelanda y Australia decidieron acudir ante este Tribunal, invocando el precedente que supuso una decisión de 1974 por la que se obli-

---

(13) En Derecho francés hay una reducción de la categoría de los actos políticos de gobierno, de tal modo que sólo va a caber en dos campos: el de las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, y en el ámbito del Derecho internacional y comunitario. En este caso concreto, el Consejo de Estado entendió que la decisión del Presidente de la República estaba en relación con los Tratados de No Proliferación de los Experimentos Nucleares y de Prohibición Total de los mismos de 1968, que en aquellos momentos (concretamente, del 17 de abril al 12 de mayo) se estaban revisando en Nueva York, lo que permitió fácilmente subsumir aquélla en la categoría mencionada.

(14) Quien planteó la acción fue un ciudadano francés, habitante de una isla del Pacífico, a unos 2.000 kilómetros de la zona de los experimentos. El Tribunal entendió que, de acuerdo con los términos del artículo 146 de Tratado EURATOM, esa persona no se veía afectada individual y directamente por las experiencias, con lo que carecía de legitimación para recurrir. Previamente, la Comisión había entendido que el artículo 34 del Tratado EURATOM (que supedita la toma de decisiones peligrosas en materia nuclear a previo informe de la Comisión) podría ser referido, en general, también a las experiencias nucleares de carácter militar, como las de este caso. Pero la no consideración de estos experimentos concretos como decisión peligrosa evitó su aplicación efectiva.

(15) Concretamente, entendió que la falta de legitimación derivaba de la imposibilidad de acreditar por los recurrentes una vulneración del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, dado que esta hipotética violación, aparte de ser futura, no era segura, no bastando la mera amenaza para reconocer la legitimación. En definitiva, se trata de un problema de prueba, y en este caso concreto la violación no se pudo probar.

gó a Francia a paralizar unos experimentos nucleares atmosféricos que llevaba a cabo este país por esas fechas. Sin embargo, dos eran los obstáculos que surgían ahora. Por una lado, la imposibilidad del reexamen de la decisión anterior, habida cuenta el distinto calibre de los experimentos en ambas ocasiones: atmosféricos los primeros y subterráneos los actuales. Y, en segundo lugar, y como objeción más importante, está la renuncia que, respecto de cuestiones de defensa nacional, había hecho Francia de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia. La suma de ambos obstáculos conllevó, inevitablemente, el fracaso de la acción.

Finalmente, y ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, se ha planteado una acción en el mismo sentido; acción que ha de calificarse de «parajudicial», dado el carácter de órgano administrativo de conciliación, dentro del procedimiento de defensa de los derechos humanos, que tiene aquélla. De momento, no ha habido pronunciamiento al respecto.

La conclusión que el Profesor PRIEUR extrae de esta «peregrinación judicial» es tan clara como rotunda: ha existido un fracaso total del Derecho, y más concretamente del sistema de defensa de los derechos humanos.

#### IV. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA, en adelante) fue la siguiente cuestión sobre la que el Profesor PRIEUR disertó, y lo hizo con una gran profundidad, dada la consideración de «corazón del Derecho ambiental» de la que, a su entender, dicha figura se ha hecho acreedora, y ello en su doble naturaleza: tanto como instrumento jurídico-formal integrante de un procedimiento administrativo como en su faceta de instrumento científico de conocimiento detallado del medio ambiente.

La exposición versó en torno a una doble distinción.

##### 1 *La Evaluación de Impacto Ambiental en Derecho comparado*

La mayoría de los países contemplan, de una manera muy similar además, la figura de EIA, por lo que no se hace necesario el análisis pormenorizado de la misma (16). Lo que sí, en cambio, es digno de mención, a juicio del ponente, es la extensión que, del ámbito material de la EIA, se está produciendo. En efecto, si en un principio la figura de la EIA se asociaba a actuaciones y trabajos concretos, en los que se determinaba caso por caso su necesidad, en la actualidad se tiende a vincularla de modo más amplio a programas, planes y normas generales; visión esta última que permite te-

(16) La razón de su generalización no es, desgraciadamente, producto de una concienciación colectiva en torno a la necesidad de preservar el medio ambiente, sino que obedece a razones mayoritariamente económicas, habida cuenta que las instituciones financieras internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional...) condicionan la financiación del desarrollo a la existencia, en el país destinatario de los fondos, de EIA, lo que ha apresurado la implantación de la figura.

ner una visión global de la figura y sentar mejor las bases para las posteriores actuaciones concretas.

## 2. *La Evaluación de Impacto Ambiental en Derecho comunitario*

La norma vigente en la materia en el ámbito europeo es la Directiva 85/337, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (17). Esta Directiva ha sido recientemente modificada por la Directiva 97/11, de 3 de marzo (18). Además, hay una propuesta de Directiva que, tras la estela de la Directiva del Consejo 92/43, de 21 de mayo de 1992, relativa a la Conservación de los Hábitats Naturales y de la Fauna y Flora Silvestre (19), que así lo impone, pretende extender la aplicación de la EIA también a planes y programas, cuestión ésta que, por ahora, no se realiza.

Dos fueron las cuestiones sobre las que el Profesor PRIEUR quiso detenerse de un modo más específico. En primer lugar, la relativa a la necesidad o no de especialización en los redactores de las EIA, punto éste sobre el que no hay unanimidad en los Estados de la Unión Europea, y así, frente a la rigidez de esta exigencia en Bélgica, donde se requiere una autorización especial, contrasta la laxitud francesa, que trae como consecuencia, a juicio del ponente, la defectuosa realización de muchas de las EIA en ese país. Y, en segundo lugar, la labor interpretativa que de la Directiva 85/337 ha realizado el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. En efecto, la norma europea, dado su rango, deja a la determinación de los Estados miembros la adaptación concreta de sus exigencias a instrumentos normativos internos, lo que, en la práctica, ha derivado en una indeseable pluralidad de situaciones que se ha hecho necesario reconducir a la unidad. En este punto, indudablemente, es donde ha jugado su papel el Tribunal, y así, mediante Sentencia dictada el 2 de mayo de 1996, zanja controversias futuras sentando las siguientes notas:

a) Los proyectos de instalaciones y obras que, según el Anexo I de la Directiva, están obligatoriamente sometidos a EIA, lo están *siempre y en todo caso*, sin que quepa por parte de los Estados miembros el establecimiento de limitaciones y exclusiones particulares.

b) Los proyectos que, según el Anexo II de la Directiva, podrán estar o no sometidos a EIA, según si los Estados miembros consideran que sus

(17) «DOCE», núm. L 175/40, de 5 de julio de 1985. Por cierto que el Profesor PRIEUR relató las dificultades que acompañaron a la redacción de este texto, dadas las enormes consecuencias que sobre los derechos nacionales de los Estados miembros iba a tener la aprobación de la misma. En efecto, no hay que olvidar que, en 1985, la figura de la EIA era prácticamente desconocida en el ámbito europeo, y su imposición por una Directiva supondría la necesidad de modificación de aspectos importantes de Derecho administrativo interno, habida cuenta su carácter de acto administrativo que finaliza un procedimiento administrativo.

(18) «DOCE», núm. L 73, de 14 de marzo de 1997.

(19) «DOCE», núm. L 206, de 22 de julio de 1992.

características lo exigen, habrán de ser *obligatoriamente analizados caso por caso* para determinar si responden a los criterios de la norma y decidir en consecuencia, sin que quepa en ningún caso la realización por una norma interna de una exclusión genérica y apriorística de la necesidad de EIA respecto de aquéllos.

c) Las EIA transfronterizas que regula el artículo 7 de la Directiva en ningún momento han de entenderse referidas solamente a las instalaciones contaminantes situadas en zonas limítrofes, sino que, habida cuenta la universalidad de muchos tipos de contaminación, como la atmosférica o la acuática, *todas* las instalaciones susceptibles de tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente de otro Estado miembro, estén donde estén situadas, han de estar sometidas a EIA.

## V. LA PROTECCIÓN DEL PAISAJE COMO ELEMENTO DEL MEDIO AMBIENTE

La conceptualización del paisaje como mero elemento estético, con valor únicamente para pintores o literatos, ha quedado hoy superada. Así es; en la actualidad, el paisaje aparece considerado como un elemento más del marco en el que se desenvuelve nuestra vida ordinaria, es decir, como un elemento más del concepto global de medio ambiente, lo que ha implicado que de puro objeto escénico ha pasado a ser también un objeto jurídico: un objeto que los poderes públicos han de tener en cuenta también en la realización de sus políticas (20). Habida cuenta esta realidad, el Profesor PRIEUR analiza los ejemplos que, de esta nueva consideración, se contienen en los distintos niveles normativos.

En lo que respecta al Derecho internacional, el ponente ha detectado un interés nuevo y creciente por este elemento del medio ambiente, y ello pese a que en la Declaración de Río no se alude al mismo, y pese a que no existe en la actualidad ninguna Convención Internacional que lo tenga como objeto directo (21). Manifestación inequívoca de este interés es el proyecto de celebración, en el marco del Consejo de Europa, de un Convenio Europeo sobre el Paisaje.

El Derecho comunitario, por su parte, tampoco permanece ajeno a esta corriente pro-paisajística, si bien, al igual que ocurre en el plano interna-

---

(20) Si bien la generalización del paisaje como objeto jurídico es relativamente reciente, la idea no es nueva. De hecho, en el siglo XIX y primeros años del siglo XX aparecen en varios países europeos algunas regulaciones jurídicas puntuales del paisaje, al hilo de normas sobre bosques, parques nacionales, obras hidráulicas y energía hidráulica. En España, concretamente, es la Ley de Parques Nacionales de 1916 la que menciona el concepto de «paisaje destacable o remarcable».

(21) Efectivamente, las referencias al paisaje que se pueden encontrar a nivel internacional están en Convenciones cuyo objeto específico era otro: Convención de París de 23 de noviembre de 1972 sobre el Patrimonio Mundial, Natural y Cultural, Convención de Espoo sobre Evaluación de Impacto Ambiental de 25 de febrero de 1991, Convención de Salzburgo para la Protección de los Alpes de 7 de noviembre de 1991, Convención de Helsinki sobre los Ríos Transfronterizos de 17 de marzo de 1992... Por contra, la única Convención que ha tenido al paisaje como tema específico ha sido de carácter local: Convención del Benelux sobre la Protección del Paisaje, celebrada en 1982.

cional, la referencia a este elemento es siempre indirecta y al hilo de otras cuestiones (22).

Por último, y en lo que hace a los derechos internos, la regla general en la normativa comparada es que las referencias al paisaje se contengan en tres sectores distintos de la legislación: legislación sobre monumentos, legislación sobre la naturaleza y legislación sobre ordenación del territorio y urbanismo. Ello no obsta para que algunos países dispongan de normativa específica sobre el tema, siendo el caso más reciente el de Francia (23), y que, incluso, las Constituciones de algunos países (las menos) mencionen directamente al paisaje en su articulado (24).

#### VI. EL CUMPLIMIENTO DEL DERECHO AMBIENTAL COMUNITARIO EN LOS ESTADOS MIEMBROS. ESPECIAL REFERENCIA AL CASO FRANCÉS

Que existe una gran cantidad de normas comunitarias de carácter ambiental por todos es sabido. En concreto, y según datos ofrecidos por el Profesor PRIEUR, hay cerca de doscientos treinta textos en la materia, de los cuales ciento cuarenta tienen valor jurídico, es decir, son Reglamentos o Directivas. Además, las Directivas medioambientales representan un trece por ciento del total de las aprobadas por la Unión Europea hasta este momento. Indudablemente, la magnitud de las cifras evidencia la preocupación que la protección medioambiental genera en el seno de la Unión. Por ello, y como corolario lógico a este interés, se hace necesario conocer si las obligaciones impuestas por estos textos van cumpliéndose en los distintos Estados o si, por el contrario, muchas de estas previsiones, como así parece ser, terminan quedándose en papel mojado.

A este deseo de conocer el grado de cumplimiento de la legalidad ambiental parece responder la Comunicación interorgánica 96/500, de 26 de octubre, la cual va a ser discutida próximamente en el Consejo de Ministros de Medio Ambiente. El Profesor PRIEUR, que ha tenido acceso a la misma, la ha valorado como un programa de acción ciertamente interesante, en cuanto que pretende incrementar el control del cumplimiento de la legalidad ambiental utilizando medidas voluntarias, y evitando el recurso a nuevas reglas de carácter procedimental que conllevarían necesarias

(22) Así, el paisaje aparece mencionado en la Directiva 92/43, de Hábitats, o en la Directiva 85/337, sobre Evaluación de Impacto Ambiental.

(23) Ley de 8 de enero de 1993. Esta ley, manifestación del carácter estelar que el paisaje tiene en la actualidad dentro de las preocupaciones del Ministerio de Medio Ambiente francés, presenta como dato destacable la inclusión, como elemento obligatorio, del elemento paisajístico en la planificación urbanística, y la posibilidad, en esta línea, de la imposición por las autoridades centrales de directrices paisajísticas en determinadas zonas; directrices que se impondrían a la planificación local.

(24) No es el caso de la Constitución española de 1978, que, pese a la mención expresa al paisaje que el artículo 45 del Anteproyecto contenía, en la actualidad elude la referencia al mismo y, como tal, habrá de entenderse incluido en el genérico concepto de medio ambiente.

modificaciones de los derechos internos (25). Habrá que ver el resultado final.

Sin embargo, y al margen de estas disposiciones, más o menos inmediatas pero hoy por hoy futuras, la realidad es que los instrumentos de control actualmente establecidos por el Derecho comunitario resultan claramente insuficientes para asegurar el cumplimiento de sus propias disposiciones. Así, la Comisión, a quien, según el artículo 155 del Tratado de la Unión Europea, corresponde el control de la aplicación de la normativa comunitaria, ve en gran medida vaciada de contenido esta atribución al carecer de poderes directos para imponer su cumplimiento (26). Lo mismo ocurre en el caso de la Agencia Europea del Medio Ambiente, a la que su Reglamento de creación (27) no atribuye competencias de control, por oposición de los Estados miembros.

Tras la presentación de este panorama, ciertamente desalentador, el Profesor PRIEUR analizó la situación de la aplicación del Derecho comunitario en Francia. En niveles cuantitativos, las cifras resultan bastante positivas: cerca del noventa y dos por ciento de las Directivas comunitarias han conocido normas de trasposición internas, el número de denuncias por infracciones de esta normativa cada vez es mayor (en torno a cincuenta en los últimos dos años), así como los pronunciamientos de condena a los infractores por parte del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (siete en 1995). Sin embargo, pese a lo anterior, y en lo que hace al plano jurídico, se han planteado problemas importantes en torno a la trasposición de las Directivas; problemas que pueden resumirse fundamentalmente en tres:

a) *La utilización de las circulares administrativas como instrumentos internos de trasposición*, práctica común durante muchos años en el país vecino. A este respecto, y tras ser interrogado sobre la cuestión, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha entendido que la circular no

---

(25) Medidas que irían en la línea de fomentar las rondas de consultas para la preparación de los textos comunitarios, a fin de evitar posteriores dificultades en las fases de aprobación y de entrada en vigor; de mejorar los canales y la frecuencia de las informaciones recíprocas sobre el estado de la trasposición de Directivas entre los distintos Estados miembros; de impulsar la sensibilización por el Derecho medioambiental comunitario en general... Es decir, se trataría de formular recomendaciones que supusiesen una armonización de actuaciones de modo informal, prefiriéndose este *modus operandi* a la imposición, vía Directiva, de un modelo procedimental y procesal determinado que tuviese como fin categorizar las modalidades de cumplimiento del Derecho ambiental comunitario.

(26) De lo que dispone la Comisión es de un procedimiento, denominado recurso de incumplimiento y regulado en el artículo 169 del Tratado de la Unión Europea, que le faculta para, en caso de apreciar incumplimiento en algún Estado miembro, y tras el oportuno apercibimiento vía dictamen, recurrir ante el Tribunal de Justicia.

(27) Reglamento del Consejo 1210/1990, de 7 de mayo, por el que se crea la Agencia Europea del Medio Ambiente y la Red Europea de Información y Observación sobre el Medio Ambiente. «DOCE», núm. L 120/1, de 11 de mayo de 1990. Las funciones de la Agencia, enumeradas en el artículo 2 del Reglamento, van desde labores de información a la Comunidad y a los Estados, hasta tareas de registro y difusión de informaciones fiables sobre el medio ambiente, pero, como se ha recogido *supra*, en ningún caso trabajos de control.

es el modo correcto de efectuar la trasposición, so pena de impedir el conocimiento por los ciudadanos de sus derechos en la materia.

b) *La existencia de normativa interna francesa sobre la misma materia que la Directiva que se pretende trasponer.* Este problema se planteó respecto de la EIA. En efecto, Francia tenía, desde 1976, legislación sobre aquélla (28), de modo que cuando se aprobó la Directiva 85/337, este país consideró que ya disponía de legislación adaptada en la materia, lo que no hacía necesaria su trasposición. Sin embargo, y pese a que la Comisión ha decidido no condenar esta decisión, lo cierto es que, posteriormente y al hilo de una obra concreta (el túnel de Somport), se ha evidenciado la inexactitud de esta afirmación. Así es; el Tribunal Administrativo de Pau decidió, en 1992, anular la declaración de interés general de dicho túnel por entender que la EIA, limitada a las exigencias de la normativa francesa, sólo tenía en cuenta los efectos directos de la obra, obviando los indirectos, cuando lo cierto es que la Directiva comunitaria obliga a la consideración de ambos. Esta decisión tuvo como consecuencia una modificación de la normativa francesa, a fin de adaptarla, ahora sí, a la Directiva, con lo cual, y de este modo, puede entenderse, a juicio del Profesor PRIEUR, que la trasposición ya está realizada.

c) *La pluralidad de rango de las normas internas de trasposición.* En Derecho interno francés, de un tiempo a esta parte, se está utilizando, como instrumentos de trasposición de Directivas comunitarias, tanto Leyes (cuando el objeto de las mismas verse sobre materias reservadas a la Ley) como Reglamentos (para las partes técnicas de las Directivas y cuando se trate de materias reservadas al Reglamento). Esto trae como consecuencia que, en muchos casos, y para trasponer una sola Directiva, las normas utilizadas van a ser más de una. Esta situación se va a ver agravada por el silencio que las normas con rango de ley suelen guardar respecto de su origen comunitario, lo que va a obligar al ciudadano a acometer una labor de rastreo para identificar qué normas comunitarias han sido o no traspuestas, a efectos de un posterior control judicial. Indudablemente, este *modus operandi* plantea un problema de confusión que puede derivar fácilmente en una situación de indefensión para el ciudadano.

Se acaba de aludir al control por los jueces franceses del cumplimiento del Derecho comunitario en ese país. Y a este tema dedica el conferenciante sus últimas reflexiones. En este sentido, menciona la posibilidad de que el juez administrativo imponga a la Administración la modificación de una reglamentación que vulnera el Derecho comunitario, así como la ejecución de actividades en aplicación del contenido del mismo. El único límite a esta vía se encontrará en los actos administrativos individuales, puesto que el destinatario de las normas comunitarias es el Estado, y no los individuos, con lo que el argumento de la violación del Derecho comunitario por su destinatario no se sostiene.

---

(28) Concretamente, la Ley de 19 de julio de 1976, relativa a las instalaciones clasificadas para la protección del medio ambiente.

De este modo finalizó el curso del que ahora se da cuenta. Por mi parte, y al margen de lo comentado, me gustaría dejar constancia de la satisfacción que produce en quien escribe la posibilidad de participar en encuentros de esta naturaleza. Efectivamente, no siempre es fácil tener al alcance de la mano a uno de los mayores especialistas mundiales en Derecho ambiental, dispuesto además a resolver cuantas dudas se le planteen. Ni tampoco es común poder comentar, en estrecha cercanía, las cuestiones que a uno preocupan con personas que se mueven en el mismo círculo de intereses. Por ello, y no quiero dejar de reseñarlo, al margen del enriquecimiento científico, que no es pequeño, brilla con luz propia el enriquecimiento personal que estas reuniones suponen.