

Política ambiental del Reino Unido

AGUSTÍN GARCÍA URETA

Sumario

	<u>Página</u>
1. Algunos datos físicos a considerar	350
2. Un repaso a la evolución general de la política ambiental en el Reino Unido	350
3. Evolución de la organización administrativa del ambiente	354
3.1. Sobre la transferencia de poderes a las regiones en el Reino Unido .	354
3.2. El Ministerio de Medio Ambiente (<i>Department of the Environment, food and the Regions</i> , DEFRA)	355
3.3. La Agencia de Medio Ambiente (<i>Environment Agency</i>)	356
3.4. Las autoridades locales	358
4. Evolución de algunos sectores ambientales relevantes	359
4.1. Cuestiones generales	359
4.2. Evaluación de impacto ambiental	359
4.3. Control integrado de la contaminación y protección de la atmósfera	361
4.4. Residuos y suelos contaminados	363
4.5. Protección de la naturaleza	365
4.6. Derecho de aguas	367
4.7. Derecho urbanístico	367
4.8. La protección del ambiente y el Convenio Europeo de Derechos Humanos	368
Reseña Bibliográfica	369

1. ALGUNOS DATOS FÍSICOS A CONSIDERAR

El Reino Unido posee, junto con Irlanda, una configuración posiblemente única en Europa, ya que su situación como isla le proporciona ciertas ventajas que los otros países continentales no poseen. Tiene una superficie de aproximadamente 244.000 km², con una población que ronda los 62 millones de habitantes y una densidad estimada de 231 personas por km², aunque en Inglaterra esta cifra se sitúa en las 360. Estos números ya dan una muestra de los problemas con los que se enfrenta, sobre todo en materia de suelo. Cerca de un 80% se utiliza para la agricultura, aunque se está produciendo una reducción del mismo a un 70%, debido a que las explotaciones agrícolas británicas son bastante eficientes, si se las compara con las situadas en otros Estados miembros de la Unión Europea. Aproximadamente un 9% del suelo se utiliza para actividades forestales y el restante está ocupado por el proceso urbanizador que se concentra, sobre todo, en el suroeste, alrededor de Londres, aunque existen importantes núcleos urbanos en el centro, caso de Birmingham, Manchester y Leeds (entre otros). El norte (Escocia) no ofrece tanta densidad poblacional, si bien existen algunas áreas de importancia alrededor de Glasgow y Edimburgo. El resto de esta región permanece, en buena medida, escasamente poblada. De hecho, se calcula que aproximadamente 25.000 personas abandonan el norte cada año, mientras que sureste gana unas 70.000. Otra de las características del Reino Unido es su situación insular que le permite dispersar la contaminación a causa de la lluvia y de la corriente de aire (*jet stream*) que cruza todo el país y que encuentra pocos obstáculos montañosos a su paso. Los ríos británicos son de trayecto corto y caudaloso, de tal manera que el punto más alejado del mar está situado a unos 120 kilómetros de distancia, aproximadamente, aspecto que facilita la evacuación de efluentes contaminantes. Esta circunstancia ha proporcionado una ventaja a la industria británica si se la compara con otros sectores de la Europa continental, v.g., Alemania y Países Bajos, sujetos a restricciones debido a su localización. Esto, con todo, no ha evitado la acusación de que una parte de las deposiciones ácidas que se producen en los bosques de la Europa continental y en los países escandinavos está causada por la contaminación originada en el Reino Unido. Esta imputación dio lugar a la introducción, con el Acta Única Europea (1986), de una cláusula en el Tratado CE por la que se han de tener en cuenta los datos científicos y técnicos a la hora de preparar la normativa ambiental comunitaria [art. 174.3, (primer inciso)], ya que el Reino Unido, bajo el gobierno de Margaret Thatcher, discutía las evidencias científicas que la acusaban de ese efecto.

2. UN REPASO A LA EVOLUCIÓN GENERAL DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN EL REINO UNIDO

Como en todos los países, en el Reino Unido también ha habido un tipo de legislación que se podría llamar, desde una perspectiva general, ambiental. Cuestión diferente sería hablar de una política ambiental (coherente). Haciendo un breve repaso histórico es bien conocido el caso de la ejecución de un ciudadano

londinense en el siglo XVII por quemar carbón durante las sesiones del Parlamento, contraviniendo una orden de la Reina Isabel I. La Revolución Industrial experimentada por este país a finales del siglo XVIII (con anticipación al resto de países europeos) trajo consigo la necesidad de adoptar medidas de control de la contaminación atmosférica, y en general de mejora de la salubridad, debido a la expansión de las ciudades y con ello el incremento de condiciones muy poco higiénicas tanto en relación con el saneamiento o el tratamiento de los residuos. Sin embargo, habrá que esperar prácticamente hasta la segunda mitad del siglo XIX para encontrarse con normas generales en esta materia, como las *Diseases Prevention Acts 1848* y *1855*, respectivamente, la *Alkali Works Regulation 1863*, la *Sewage Utilization Act 1865*, o la *Public Health Act 1875*, que ponen de manifiesto las resistencias existentes en aquel entonces para que los poderes públicos interviniesen en estas materias. De ahí que estas normas tuviesen una naturaleza más potestativa que obligatoria. Este criterio de política ambiental ha sido común en el Reino Unido, lo que explica la escasa incidencia de la normativa victoriana en las condiciones de salubridad de las ciudades. Unidas a las disposiciones en materia de salubridad comenzaron a aparecer, de forma más tardía, las de carácter urbanístico. Sin embargo, el enfoque no resultó coherente en un inicio. Motivadas por las precarias condiciones de las ciudades, se adoptaron algunas medidas con el fin de demoler edificios (*Artizans' and Labourers' Dwellings Act 1868*), aunque resultaron insuficientes en la medida en que se requería llevar a cabo una planificación sistemática del espacio. Habrá que esperar hasta el siglo XX para advertir un cambio en las orientaciones normativas y la necesidad de dotarse de un cuerpo coherente de normas. Así surgieron la *Public Health Act* de 1936 y la de 1961, y la *Control of Pollution Act* de 1974. Aparte de éstas, un hito en la materia se produjo con la *Town and Country Planning Act 1947*, base de toda la política urbanística ulterior.

La política ambiental del Reino Unido ha experimentado distintos impulsos en los años setenta y noventa del siglo XX, a consecuencia de las novedades que se produjeron en tales décadas, esto es, la celebración de las Conferencias de Estocolmo (1972) y de Río de Janeiro (1992). En la década de los setenta, una vez que los efectos de la primera conferencia se diluyeron, las consideraciones ambientales vieron reducida su posición entre las prioridades de los poderes públicos. Sin embargo, es a partir de 1985 cuando comienza a pergeñarse una nueva política ambiental, indudablemente ligada a las transformaciones que se suscitaron en las Comunidades Europeas, sobre todo a partir de la adopción del Acta Única Europea. Habrá que esperar hasta 1990 para encontrar el primer informe medianamente desarrollado sobre la política ambiental de este país (*This Common Inheritance*), con un paralelo en 1994 (*Sustainable Development, the UK Strategy*). De esta época son la *Environmental Protection Act 1990* y *1995*, dando paso a la correspondiente agencia ambiental. Sin embargo, no hay que concebir a estas normas como leyes generales de protección del ambiente sino como disposiciones que pretenden regular determinados factores del medio. En esta época hay que añadir dos eventos de carácter internacional en los que participó el Reino Unido, por una parte el Convenio sobre el cambio climático y el Convenio de biodiversidad. A partir de mediados de la

década de los noventa, la política ambiental se ha visto marcada por las novedades producidas en el Derecho comunitario, caso del sistema del control integrado de la contaminación y, en particular, por el cambio climático en el que el Reino Unido se ha mostrado muy activo, presionado también por diversos informes científicos provenientes de este país. Esta última cuestión está influyendo profundamente la política ambiental del Reino Unido, ya no sólo por el incremento del precio del petróleo, sino, en especial por causa de los compromisos adquiridos bajo el Protocolo de Kioto, lo que parece plantear una vuelta a la energía nuclear. Además, las evidencias científicas presentadas por instituciones públicas como el *Natural Environment Research Council*, en materia de cambio climático, no resultan muy halagüeñas para el Reino Unido, en la medida en que apuntan a una reducción de la influencia de la corriente del golfo, que mantiene estables las temperaturas en este país. Sin embargo, las emisiones de gases de efecto invernadero se han incrementado un 2,1% desde 2002 y se prevé que el volumen del tráfico rodado aumente en un 25% para la próxima década y que el aéreo llegue a los quinientos millones de vuelos para 2030. En este contexto, algunas de las medidas adoptadas en el Reino Unido han recibido atención debido a su novedad. Éste es el caso del impuesto de circulación, por un importe de 8 libras, aprobado por el Alcalde Londres, en vigor el 17 de febrero de 2003, trayendo consigo una reducción de un 15% en el tráfico. Este mecanismo va a ser implantado en otras áreas de la ciudad. Sin embargo, aunque diversas ciudades, caso de Manchester o Birmingham manifestaron inicialmente su interés en el sistema, sólo Edimburgo parece querer implantarlo en la actualidad.

Algunas decisiones del Parlamento de Westminster han tenido un impacto no sólo mediático sino en amplios sectores de la población, caso de la caza del zorro, que trasciende esta práctica, iniciada en el siglo XVI, para afectar a las relaciones del mundo rural con el urbano. La *Hunting Act 2004*, que se encuentra en vigor desde el 18 de febrero de 2005, y que ha tenido su paralelo en Escocia, fue el resultado de un largo período de discusiones y desencuentros en el Parlamento y ha dado paso a distintas acciones judiciales no sólo ante los tribunales británicos sino también ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por lo que habrá que esperar a sus resultados. Hay otros aspectos que habría que añadir en este repaso de la política ambiental en el Reino Unido. Uno de ellos pasa por la incidencia del Derecho comunitario. Este país no ha escapado a las distintas normas aprobadas por las instituciones europeas. La visión de este ordenamiento no siempre ha sido positiva sino, más bien, todo lo contrario. El Derecho comunitario implicaría una invasión constante de normas (*the incoming tide*), que vendría a reducir el omnipresente papel del Parlamento de Westminster. Para el Reino Unido, como para otros Estados miembros de la Unión Europea, la integración en esta organización supranacional en 1973 supuso un cambio en la orientación de la política ambiental, sobre todo por lo que respecta a la necesidad de establecer obligaciones concretas y vinculantes, lo que ha ocasionado algunos problemas. En este país existe una tradición de acuerdos voluntarios, por los que aquellos afectados por la normativa ambiental puedan adaptarse a nuevos requisitos, por medio de compro-

misos que no tengan necesariamente carácter vinculante. Con todo, esto no implica que este país incumpla las obligaciones adquiridas con la Unión, como lo demuestra que su récord en materia de transposición de la normativa comunitaria es bueno, y así lo constata la Comisión Europea en sus informes anuales sobre la aplicación del Derecho comunitario. Esto, sin embargo, no ha evitado las críticas a la política ambiental seguida por los sucesivos gobiernos conservadores y, en algunas materias, por el laborista actualmente en el poder. Como ejemplo baste señalar el importante choque que se produjo entre la Comisión (en concreto su comisario de medio ambiente Ripa di Meana) y el gobierno de este país bajo el partido conservador, a raíz de una serie de proyectos de construcción que, en opinión del primero, venían a infringir la Directiva 85/337 de evaluación de impacto ambiental. El roce terminó con la dimisión del primero. No obstante, en términos generales, el Reino Unido transpone correctamente la normativa ambiental comunitaria, sin que se hayan producido numerosos asuntos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, a pesar de que algunos aspectos de la política ambiental del Reino Unido no se han enmendado correctamente. Éste es el caso de la aplicación de la Directiva 76/160, relativa a las aguas de baño. Otros sectores, como es el caso del acceso a la información, se han visto modificados por la normativa europea (Directiva 90/313 y actual Directiva 2003/4), modificando los patrones de transparencia de las Administraciones.

En la evolución de la política ambiental es preciso añadir otras consideraciones. Por una parte, la existencia de una robusta social civil que se ha movilizado tradicionalmente en contra de proyectos y políticas promovidas desde el gobierno. No obstante, hay que considerar el asociacionismo como un valor en sí mismo, lo que se pone de manifiesto en el hecho de la que la *Royal Society for the Protection of Birds* cuente con más de un millón de socios, 1.300 empleados, más de 13.000 voluntarios, y unos ingresos que superan los 50 millones de libras esterlinas. En tercer lugar, como en otros Estados de la Unión Europea, las autoridades locales se han embarcado en la adopción de las denominadas Agendas 21 locales que engloban una serie de actividades en pro del ambiente, ya sea desde la perspectiva del ahorro energético, el transporte, la protección de la biodiversidad o los problemas de salud. Un cuarto aspecto es la incidencia de determinados comités creados con el fin de proporcionar distintas opiniones bien fundadas sobre temas relativos al ambiente. En este punto merece destacar la *Royal Comisión on Environmental Pollution*, creada en 1970 y con una reputada labor consultiva, así como otros dos comités, ubicados en el ámbito parlamentario, *House of Lords Select Committee on the European Communities* (en la actualidad *European Union Committee*) y *House of Commons Select Committee on the Environment, Transport and the Regions*. Estos comités no sólo sirven para el intercambio de opiniones en la materia, sino que inciden en el diseño de las distintas políticas que afectan al ambiente. En los últimos tiempos se han planteado diversas iniciativas en materia ambiental que todavía no han fructificado. Entre las posibles novedades futuras se encuentra la creación de un tribunal ambiental al que puedan acudir las organizaciones conservacionistas sin necesidad de justificar un interés particular en el asunto que se presente ante el tribunal. Sin

embargo, no parece que este objetivo se vaya a materializar en un corto espacio de tiempo, aunque encontraría respaldo en el Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (1998). El único movimiento reseñable ha sido la posibilidad, en Escocia, de que determinados recursos bajo la *Nature Conservation (Scotland) Act 2004*, puedan ser llevados ante un órgano jurisdiccional especial (*Scottish Land Court*). Otros aspectos que se están desarrollando en la actualidad, caso de la transferencia de poderes a las regiones (Escocia, Gales e Irlanda del Norte), así como la incorporación del Convenio de Derechos Humanos, en particular, por medio de la *Human Rights Act 1998*, pueden plantear modificaciones respecto de la política ambiental, aunque una buena parte de la misma se siga pergeñando en Bruselas. En general, y al igual que en otros Estados miembros de la Unión Europea, la política ambiental del Reino Unido ha experimentado una clara transformación. Frente a la desidia de los gobiernos durante la década de los años ochenta, que ignoraron los llamamientos para atajar distintos problemas, caso de las deposiciones ácidas, en la actualidad se percibe una mayor concienciación de que es preciso adoptar medidas coherentes en pro del ambiente. Posiblemente, la clave radique en una mayor integración y coherencia entre las políticas adoptadas por los distintos departamentos ministeriales, objetivo que dista de ser alcanzado.

3. EVOLUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL AMBIENTE

3.1. SOBRE LA TRANSFERENCIA DE PODERES A LAS REGIONES EN EL REINO UNIDO

El Reino Unido se puede caracterizar por dos circunstancias que han sido comunes a otros Estados del entorno europeo y occidental. Por una parte, la inexistencia de una política ambiental consistente. Por otra, la diversidad de organismos que han estado encargados de la protección del medio, aspecto que se ha modificado con la creación de las agencias ambientales que vienen a aglutinar, en buena medida, la estrategia en esta materia. El Reino Unido ha sido tradicionalmente un Estado centralizado, tendencia que se incrementó durante el último y prolongado mandato del partido conservador. Con la subida al poder del partido laborista se inició un proceso de transferencia de poderes a las Regiones. Éste se ha concretado en la adopción de la *Scotland Act 1998*, *Government of Wales Act 1998* y *Northern Ireland Act 1998*, y la creación de tres Parlamentos. No obstante, la transferencia efectuada a estas Regiones resulta dispar. Mientras que en el caso Escocés y de Irlanda del Norte los poderes atribuidos resultan más amplios, esto no ocurre en Gales cuya autonomía resulta de carácter marcadamente administrativo. De hecho, su Parlamento no puede dictar Leyes (*Acts*) a diferencia de los Parlamentos escocés y norirlandés. Igualmente el grado de autogobierno de Escocia y de Irlanda del Norte excede con mucho del de Gales en relación a las materias en las que puede dotarse de una política propia. Incluso la organización administrativa pone de manifiesto que los redactores de la *Scotland Act 1998* y *Northern Ireland Act 1998*, por una parte, y la *Government of Wales Act 1998*, por la otra, eran conscientes de las

diferencias de grado entre dichos ejecutivos. Así como en el Escocia e Irlanda del Norte, el gobierno de la región es denominado *Executive* y a la cabeza del mismo se encuentra un *First Minister*, en Gales dicho órgano sólo alcanza a denominarse *Executive Committee*, estando dirigido por un *First Secretary*. Por lo que respecta a las Regiones en las que se divide Inglaterra (que acumulan el 85% de la población) las asimetrías son mayores si se tiene en cuenta que no existe previsión alguna respecto de éstas. El sistema de distribución de competencias que han diseñado las tres Leyes de transferencia tiene interés (y complejidad) sobre todo en el caso Escocés y Norirlandés, porque, a diferencia de anteriores experiencias, se ha optado por establecer una única lista que contenga todas aquellas materias que corresponden al Parlamento británico. La protección del ambiente queda, en principio, en manos de las Regiones al no ser una materia estrictamente reservada al Parlamento de Westminster. Ahora bien, existen algunos sectores relacionados con aquél en los que el Gobierno de Londres sigue siendo competente, v.g., procedimientos científicos con animales, energía: electricidad (generación, distribución y suministro), petróleo y gas (incluyendo, por ejemplo, la propiedad, la exploración y la explotación de yacimientos), carbón, energía nuclear (incluyendo la seguridad de las instalaciones y la responsabilidad por daños), conservación de la energía, transporte (transporte por carretera, por ferrocarril y marítimo, transporte aéreo), otras materias (transporte de material radioactivo). Como en otros Estados, la amplitud del concepto de «ambiente» puede suscitar dificultades a la hora de determinar las líneas divisorias entre una materia y otra. Con todo, y desde una perspectiva general, la elaboración de la política ambiental en el Reino Unido (Inglaterra y Gales) corresponde principalmente al Gobierno de Londres, si bien existe un Ministerio expresamente encargado de esta política. Los distintos departamentos ministeriales están obligados a considerar las implicaciones ambientales de las actividades que desarrollan. Las relaciones entre la Administración central y las que han surgido a raíz del proceso de transferencia de poderes a las regiones, se han materializado en una serie de acuerdos generales y en distintos otros bilaterales.

3.2. EL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (*DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT FOOD AND THE REGIONS, DEFRA*)

Éste es el principal órgano encargado de la gestión y desarrollo de la política ambiental, pero no únicamente de esto como se desprende de su denominación, ya que abarca también las competencias del anterior Ministerio de Agricultura, así como las relativas al mundo rural. Su configuración actual data de 2001, cuando el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación se fusionó con el de Medio Ambiente, Transporte y Regiones, aunque su concreta creación como tal superministerio se remonta a 1997. En la actualidad cuenta con unos 8.000 funcionarios. Tiene su sede en Londres, pero cuenta con oficinas regionales, incluyendo una en Gales (Cardiff). Su presupuesto suele rondar los 15.000 millones de libras. En su cabeza se sitúa el *Secretary of State* (Ministro), responsable de todo el Ministerio y

representante del Reino Unido en el Consejo de Ministros de medio ambiente de la Unión Europea, así como en las negociaciones de acuerdos internacionales en esta materia. Esta figura se acompaña de cuatro *Ministers* (Secretarios de Estado), divididos en las siguientes áreas: Primera: medio ambiente, que abarca temas como el cambio climático, asuntos ambientales de carácter horizontal, organismos modificados genéticamente, compuestos químicos, residuos, incluyendo los de naturaleza radiactiva. También se encarga de la Agencia de Medio Ambiente. Segunda: asuntos rurales y calidad de vida urbana, lo que abarca la caza con perros, cauces fluviales, las distintas áreas de protección de la naturaleza, calidad del ambiente atmosférico, entre otras. Tercera: pesca, agua y naturaleza. Cuarta: alimentación, energías renovables y sector agrícola. Como se puede apreciar, el papel del Ministerio de Medio Ambiente es muy amplio, aunque se condensa principalmente en la preparación de las líneas básicas de la política ambiental. Además, el *Secretary of State* tiene una posición central en materia de urbanismo y en la ejecución de la política ambiental, lo que incluye importantes potestades i) normativas, ii) de control de los presupuestos y iii) de orientación por medio de las circulares administrativas que le corresponde a él adoptar y que constituyen un medio importante de interpretación de la normativa que se adopta en las materias de su departamento.

En las otras Regiones del Reino Unido existen también los correspondientes departamentos de medio ambiente.

3.3. LA AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE (*ENVIRONMENT AGENCY*)

Como en otras materias que afectan al ambiente en el Reino Unido, la creación de la Agencia, con la *Environmental Protection Act 1995*, no resultó fácil. Ésta aglutina buena parte de la organización ambiental. De esta manera, tanto la Autoridad Nacional encargada de los Ríos (*National Rivers Authority*), como el Organismo encargado de la Contaminación y del control integrado de la contaminación (*Her Majesty's Inspectorate of Pollution*), han quedado incluidas en la Agencia. No obstante, ésta no aglutina todas las funciones relativas al ambiente ni todos los sectores relacionados con éste. Otras agencias se encargan de la conservación de la naturaleza y las entidades locales aúnan la competencia en materia urbanística con otras de carácter ambiental. Algunos organismos, como el responsable de la supervisión del agua para el consumo humano (*Drinking Water Inspectorate*), se sitúan fuera de la Agencia, aunque dentro de DEFRA.

Resultaría muy prolijo (y descriptivo) precisar en concreto todas las atribuciones de la Agencia, de ahí que se indiquen las principales reconocidas desde su creación.

a) En materia de aguas: Control de la contaminación en el medio acuático. Esto incluye la fijación de objetivos de calidad ambiental, la prevención de la contaminación y la potestad sancionadora e inspectora. La gestión en materia de aguas, incluyendo la autorización para la extracción de caudales. Control de las inunda-

ciones. Normativa en materia de pesca. Control de la navegación y conservación de los recursos hídricos. Vertidos en aguas continentales.

b) En materia de residuos: Autorizaciones de instalaciones de gestión de residuos o de vertederos. Registro de actividades que quedan exceptuadas de autorización para la gestión de residuos. Control de la entrega de residuos. Empleo de lodos de depuradoras en la agricultura. Vertidos de residuos en el mar.

c) Procesos industriales: Control de las emisiones procedentes de actividades industriales, que quedan bajo el control de la Agencia, de acuerdo con lo establecido en la *Environmental Protection Act 1990*. No obstante, la Agencia no cubre todas instalaciones sujetas a este mecanismo de protección, correspondiente algunas de ellas a las autoridades locales. Autorizaciones.

d) Otras funciones: circulares en materia de control integrado de la contaminación. Investigación en materia ambiental: entrada en cualquier propiedad, con acompañamiento policial si se presume que las funciones de la agencia se van a ver obstaculizadas; instalación de equipos de medición. Circulares en materia de suelos contaminados.

e) Órdenes de restauración o de adaptación a las condiciones de la autorización y el ejercicio de la potestad sancionadora. En el período 2004/2005, la Agencia impuso sanciones por un importe superior a las 770.000 libras esterlinas.

La Agencia puede solaparse con otros organismos, sobre todo, aquellos encargados de la protección de la naturaleza y con las autoridades locales, aunque no resulta competente en todos aquellos sectores que indudablemente tienen que ver con el ambiente, caso de la energía nuclear, de cuyo control se encarga el *Nuclear Installations Inspectorate*. Aunque la Agencia es un órgano independiente, de acuerdo con el art. 1.1 de la *Environment Act 1995*, sin embargo el Ministro de Medio Ambiente puede establecer orientaciones que han de ser seguidas por aquélla, tanto en materias concretas, como puede ser el control integrado de la contaminación o las autorizaciones sobre gestión de residuos, como en asuntos generales. Existen otras agencias ambientales en Escocia (*Scottish Environmental Protection Agency*, SEPA), cuyo presupuesto depende del Parlamento Escocés y que tiene algunas diferencias con su homóloga de Inglaterra y Gales, careciendo, por ejemplo, de potestad sancionadora, que habrá de ejercerse por medio del fiscal general para esta Región. Sin embargo, sus potestades en materia de contaminación atmosférica van más allá de las de la agencia para Inglaterra y Gales. En Irlanda del Norte, la agencia encargada de ejecutar la política ambiental es la *Environment and Heritage Service* (EHS). No obstante, ha de tenerse en cuenta que la autonomía norirlandesa fue suspendida por el Gobierno británico el 14 de octubre de 2002 y, en el momento de escribir esto todavía no ha sido reestablecida.

La actividad de la Agencia no ha estado exenta de críticas que han puesto en evidencia su poca transparencia y a la falta de instrucción de procedimientos sancionadores. De ahí que se la haya llegado a calificar como un «tigre sin dentadura». Igualmente, ha sido objeto de crítica su tendencia a la procedimentalización

frente a la consecución de objetivos de calidad ambiental o la ausencia de criterios claros respecto de temas de trascendencia, caso de la regulación de los organismos modificados genéticamente. A lo anterior habría que añadir la confusión sobre sus funciones y la actuación de los funcionarios, más centrada en las pequeñas empresas que en las grandes corporaciones.

3.4. LAS AUTORIDADES LOCALES

La estructura administrativa relativa a las autoridades locales se divide, principalmente, en dos escalones fuera de las áreas metropolitanas: por una parte, los *county councils* y los *district councils*, que son los que aglutinan la mayoría de las atribuciones ambientales. Estos dos no tienen una relación jerárquica entre sí, sino que su situación depende de las competencias que ejercen. Aparte de éstos, existen en las áreas metropolitanas los denominados *metropolitan districts*. La ciudad de Londres (*Greater London*) tiene una estructura compleja. Por una parte, consta de 32 *London Boroughs*, que tienen encomendadas las principales funciones de carácter local. A éstos hay que unir la *City of London*, entidad más reducida que sólo cubre 2.6 km², y que se administra por su propia autoridad, denominada *The Corporation of London*. Sin embargo, Londres ha vuelto a recuperar la figura del Alcalde, tras el referéndum celebrado en virtud de la *Greater London Authority (Referendum) Act 1998*, y también la figura de la *Greater London Authority* como entidad administrativa para toda la ciudad. De hecho, la *Greater London Authority Act 1999* recoge diversas competencias del Alcalde de Londres en diversas materias, caso del transporte, en el que ha tenido una importante repercusión la implantación de un impuesto de circulación en 2003, al que anteriormente se ha hecho alusión. Sin embargo, las funciones del Alcalde abarcan otras facetas de la política ambiental, ya sea la gestión de los residuos o la calidad de la atmósfera. Las principales funciones que corresponden a las autoridades locales en materias relativas a la protección del medio abarcan el urbanismo, los suelos contaminados, el control de la contaminación acústica, la contaminación atmosférica, en todo aquello que no esté atribuido a la Agencia, como ocurre con las prohibiciones de circulación en el caso de contaminación atmosférica, las medidas sanitarias, en general, incluyendo los residuos urbanos, y el control integrado de la contaminación, salvo las competencias de la agencia. Como en otros países del entorno de la Unión Europea, las autoridades locales se enfrentan a dos problemas. Por una parte, la intervención de las autoridades centrales, que son las que marcan la pauta en materia ambiental. En segundo lugar, las dificultades financieras que coartan la actuación que éstas tienen atribuidas, como sucede con la gestión de los residuos o los suelos contaminados. De ahí que el gobierno británico y, en su caso, los regionales, tengan que proporcionar fondos extra para poder garantizar las distintas políticas de las que las autoridades locales son competentes. El problema es que dichos fondos no siempre resultan suficientes.

4. EVOLUCIÓN DE ALGUNOS SECTORES AMBIENTALES RELEVANTES

4.1. CUESTIONES GENERALES

La inexistencia de una Constitución escrita en el Reino Unido implica que no se puedan encontrar una serie de principios relativos a la protección del ambiente, como sucede con la Constitución española de 1978. No obstante, ésta es una afirmación general. El Derecho de este país está directamente influenciado tanto por el Derecho internacional, comunitario como por el Convenio Europeo de Derechos Humanos que, aunque no menciona expresamente al ambiente como derecho, sí que ha dado paso a importantes sentencias en virtud de la incidencia de la contaminación o el ruido en la vida privada de las personas, derecho que goza de protección bajo el art. 8 CEDH y ahora en virtud de la *Human Rights Act 1998* (aplicable a partir del 2 de octubre de 2000). Esta última incorpora las exigencias del CEDH en el ordenamiento jurídico de este país. Por otra parte, la *House of Lords* ha manifestado que determinados principios generales de la política ambiental, caso del desarrollo sostenible, pueden ser tenidos en cuenta por ellos, una vez que han sido acogidos por las autoridades británicas (*Pepper v. Hart* [1993]). Esta posición diverge de anteriores sentencias en las que se había considerado que la decisión de una autoridad local de subvencionar el transporte público por motivos ambientales era ilegal, debido a que la normativa aplicable en el caso exigía que dicho sistema de transporte se gestionase de forma económica. De esta manera, resultaba exigible un análisis coste-beneficio que no incluía los beneficios de carácter ambiental (*Bromley L.B. v. Secretary of State* [1982]). No obstante lo anterior, el Reino Unido ha contado con mecanismos de Derecho privado que han servido, si bien limitadamente, para la protección del ambiente a través de las correspondientes acciones en el caso de las relaciones de vecindad y para la protección de la propiedad (*law of nuisance*). Éstas se han desarrollado esencialmente por medio de la jurisprudencia. Sin embargo, este sistema tiene sus límites. Para poder plantear las correspondientes acciones judiciales es preciso que se haya producido un daño en los bienes patrimoniales de un tercero que, en consecuencia, estará legitimado para su defensa (*Hunter v. Canary Wharf* [1997]). Otros terceros en los que no concurra esta circunstancia carecerán de tal consideración, salvo que se acuda por la vía penal. Además, estas acciones tienen por objeto el daño al derecho de propiedad pero no a otros factores ambientales, caso del paisaje. En todo caso, los tribunales han admitido la existencia de responsabilidad en el caso de sustancias que salgan de una propiedad contaminando otra (*Rylands v. Fletcher* [1868], doctrina ligeramente modificada en el asunto *Cambridge Water Co. V. Eastern Counties Leather* [1994]).

4.2. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

El Reino Unido ha contado con un sistema de evaluación ambiental integrado en la legislación urbanística, que ha requerido tradicionalmente (pero de forma

genérica) la consideración de todas aquellas cuestiones relacionadas con la concesión de una autorización para la ejecución de proyectos de construcción, incluyendo, por tanto, las ambientales. De hecho, en el debate en el Parlamento de Westminster sobre la Directiva 85/337, un lord citó como ejemplo el requerimiento de la Reina Isabel I a los *sheriffs* de Hertfordshire y Middlessex para que llevaran a cabo un estudio sobre las implicaciones de la construcción de un acueducto en un río navegable. Es, sin embargo, con la Directiva 85/337/CEE –a la que tanto se opuso el gobierno británico durante más de cinco años– que se establece un sistema formal de evaluación. Éste se instauró en un primer momento por medio de las *Town and Country Planning (Assessment of Environmental Effects) Regulations 1988*, que fueron sustituidas en 1999 (para incorporar la Directiva 97/11), modificadas ulteriormente y cubriendo otros sectores específicos, caso de las *Environmental Assessment (Uncultivated land and semi-natural areas) (England) Regulations 2001*. La misma construcción del tunel bajo el Canal de la Mancha y de las correspondientes vías férreas exigió la aprobación de una normativa específica en la materia (*The Channel Tunnel Rail Link (Assessment of Environmental Effects) Regulations 1999*). Otro de los problemas que se planteó inicialmente fue el relativo a los proyectos que no precisaban de una autorización para su ejecución, de acuerdo con la normativa urbanística, pero que sí podían requerir una evaluación de impacto. Por ello, se tuvo que introducir una modificación en la *Town and Country Planning (General Permitted Development) Order 1995*, exigiendo que en el caso de proyectos sujetos a evaluación, se exigiese la correspondiente licencia urbanística.

En términos generales, la implantación formalizada de las exigencias de la evaluación de impacto ambiental ha ocasionado problemas similares a los de otros Estados miembros de la Unión Europea. La aplicación de la Directiva 85/337 no ha resultado del todo satisfactoria en el Reino Unido, debido a otros factores adicionales. En primer lugar, la oposición del gobierno británico a un mecanismo que siempre consideró como un obstáculo para el desarrollo económico. Como se ha señalado anteriormente, esto dio lugar a un enfrentamiento con la Comisión Europea a consecuencia de una serie de proyectos de construcción de carreteras. Por otra parte, las autoridades locales no han contado con la preparación suficiente para calibrar las implicaciones ambientales de los proyectos, a lo que se incluye la poca calidad de los estudios de impacto y su tendencia a justificar la necesidad de llevar a cabo el proyecto más que a evaluar sus efectos ambientales. En este terreno, las decisiones judiciales que han tratado de estas cuestiones han sido habitualmente deferentes con la Administración. Hay que tener en cuenta, además, que el test de control de la discrecionalidad administrativa no suele anular las decisiones de aquélla, entendiendo que es la Administración la que está en mejores condiciones para considerar los efectos ambientales de un proyecto. No obstante, la *House of Lords* ha indicado, en el asunto *Berkely v. Secretary of State for the Environment* (2000), que la discrecionalidad administrativa no puede evitar el cumplimiento sustancial de los requisitos de la Directiva. Con todo, la modificación de la Directiva 85/337 (por medio de la Directiva 97/11) ha introducido determinados cambios en la normativa existente respecto del contenido de la decisión final, así como del procedi-

miento a seguir en el caso de proyectos con efectos transfronterizos, cuestión que había quedado omitida al transponerse la Directiva de 1985. Igualmente, la jurisprudencia del TJCE ha aportado criterios de control de las decisiones administrativas en esta materia. No obstante lo anterior, algún asunto suscitado en el Reino Unido ha tenido trascendencia comunitaria. Una sentencia de la *House of Lords* en el asunto *R v. North Yorkshire Country Council* ex parte *Brown* (1990) declaró, que la fijación de condiciones en determinadas autorizaciones constituía, en realidad, la concesión de una autorización, por lo se requería, en su caso, una evaluación de impacto. Esta sentencia dio paso a una modificación de la normativa británica. A raíz de esta sentencia, y de una explotación minera no sujeta a evaluación, se planteó ante el TJCE, en el asunto *The Queen, a instancia de Delena Wells v. Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions*, una cuestión prejudicial en la que se consideró la invocación de las disposiciones con efecto directo de la Directiva en las denominadas «relaciones triangulares».

Por lo que respecta a la evaluación de planes y programas, el Reino Unido dio paso a la transposición de la Directiva 2001/42 en 2004, fecha límite para su incorporación en los ordenamientos internos (*The Environmental Assessment Regulations 2004*, con sus paralelas para Escocia, Gales e Irlanda del Norte). Por ello no es posible todavía efectuar un análisis de las implicaciones reales de esta norma en la práctica administrativa de este país. Lo que sí resulta claro es que las estimaciones iniciales acerca del número de evaluaciones que se debían efectuar, que rondaban la cifra de 100 en el ámbito de las Administraciones y 25 en el sector privado, resultaron claramente escasas, teniendo en cuenta que sólo en Escocia se preveían llevar a cabo unas 200 por parte de la Administración.

4.3. CONTROL INTEGRADO DE LA CONTAMINACIÓN Y PROTECCIÓN DE LA ATMÓSFERA

El Reino Unido, como otros países del entorno europeo, ha experimentado diversos mecanismos de control de la contaminación, lo que afecta directamente a las Administraciones. Un enfoque integrado no sólo persigue que los distintos factores ambientales sean considerados conjuntamente, sino que las autoridades involucradas lo sean también. Por ello, la *Environmental Protection Act 1990* estableció los mecanismos necesarios para lograr este objetivo, con anticipación a la Directiva 96/61. De hecho, sólo establecía el marco jurídico ya que fueron necesarios ulteriores desarrollos. El sistema entró en vigor en 1991 para las nuevas industrias, modificaciones sustanciales de las ya existentes y para las plantas de combustión. El resto de procesos fueron sucesivamente sujetos durante un período de cinco años que finalizó el 31 de enero de 1996. De esta manera, esta norma recogía dos sistemas. Por una parte, el control integrado de aquellas actividades más contaminadoras, bajo la intervención de la Agencia de Medio Ambiente. Por otro, el control ordinario de la contaminación (*Local Air Pollution Control*) atribuido a las autoridades locales. Mientras que el control integrado se aplicaba a aquellas actividades más contaminantes y a sus emisiones sobre cualquier factor del ambiente, el segundo tenía por objeto las emisiones en el aire. La necesidad de incorporar plenamente

los requisitos de la Directiva 96/61 llevó a la aprobación de la *Pollution Prevention and Control Act 1999* (que modifica la *Environmental Protection Act 1990*) estableciendo una serie de reformas en esta materia. Los nuevos requisitos normativos, que tienen como horizonte el año 2007, establecen un sistema parecido al anterior por lo que se refiere a las autoridades competentes: Por una parte, aquellas instalaciones que quedan sujetas a la Agencia Ambiental (85% aproximadamente) y sobre las cuales se vienen a aplicar la totalidad de requisitos del sistema integrado de la contaminación. Por otra parte, las autoridades locales se encargan de otro grupo de instalaciones con menor efecto contaminante. Estas autoridades también son las competentes respecto de aquellas instalaciones sujetas al control de contaminación atmosférica (*Local Air Pollution Control*). En todo caso, el Ministro de Medio Ambiente se reserva la capacidad de emitir directrices sobre aquellas condiciones que deban (o no) aparecer en las autorizaciones o acerca de aquellos objetivos que se deban alcanzar por medio de las condiciones que se añadan a una autorización.

El sistema instaurado en el Reino Unido resulta bastante complejo y refleja algunas de las dificultades que se suscitan con la transposición de la Directiva 96/61/CE en los Estados miembros de la UE (incluyendo la mera incorporación de la normativa relevante). El TJCE ha condenado al Reino Unido por la no incorporación en plazo de todas las obligaciones de la Directiva (*Comisión v. Reino Unido*, asunto C-39/01 [2001]). Este país reconoció que se había dado cumplimiento a la mayor parte de la Directiva 96/61 en Inglaterra, Gales y Escocia, pero que no había concluido aún la adaptación del Derecho interno respecto a Irlanda del Norte, Gibraltar y los territorios «off-shore» del Reino Unido. Por otra parte, ciertas definiciones que son necesarias a los efectos de autorizar un proceso industrial, caso de las mejores técnicas disponibles, ocasionan incertidumbre a pesar de las aclaraciones que ha ido dictando el Gobierno. Otro problema ha sido el solapamiento con otras autorizaciones, caso de las licencias urbanísticas, que mantienen su propio ámbito de aplicación. Por ello, las normas que se adoptaron con el fin de garantizar la plena aplicación de la Directiva, con el horizonte de 2007, persiguen una mayor coordinación entre las autoridades, centrales y locales, estableciéndose mecanismos de informe sobre aquellos aspectos en los que cada una sea competente, aunque corresponda a la otra autorizar la instalación en cuestión, como sucede con las licencias de obras o los requisitos de contaminación acústica. Con todo, se achaca al sistema en su conjunto una falta de transparencia, debida, en parte, a la amplia discrecionalidad con la que cuentan las autoridades encargadas de llevar adelante el mecanismo de control integrado.

Por lo que respecta a la contaminación del aire, ésta siempre ha constituido un problema en el Reino Unido, como lo puso de manifiesto el episodio de diciembre de 1952 que causó más de cuatro mil muertes en Londres. La evolución de la política ambiental en los últimos años ha pasado por la adaptación a los diferentes requisitos de la normativa comunitaria, unificándose anteriores leyes (*Clean Air Acts 1956 y 1968*) en la *Clean Air Act 1993*. Los tribunales han adoptado una visión amplia de la contaminación atmosférica, sosteniendo que resulta aplicable a activi-

dades de demolición de instalaciones industriales y que no es necesario probar que la contaminación haya salido de la instalación, extendiéndose fuera de ella, para entender que se está ante una emisión (*O'Fee v. Copeland*, 1996). En este terreno hay que destacar la labor de una agencia, *Her Majesty's Inspectorate of Pollution* que, de 1987 a 1996, tuvo en sus manos el control de la contaminación atmosférica, hasta ser reemplazada por la agencia ambiental. Como en el caso de esta última, su actividad estuvo sujeta a críticas, que incidieron en su falta de transparencia y escasez de procedimientos sancionadores contra las instalaciones industriales en general. A lo anterior se añadía la carencia de un servicio jurídico propio, que se suplía con la contratación de abogados externos, lo que explicaría la poca preparación de sus acciones judiciales. En todo caso, la regulación actual sobre la contaminación atmosférica pasa por el mecanismo del control integrado de la contaminación.

4.4. RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS

La política del Reino Unido en materia de residuos ha presentado bastantes problemas. De hecho, la acción de los poderes públicos no surge hasta entrada la década de los años 70, por medio de la *Control of Pollution Act 1974*, que pretendió establecer un sistema coherente en esta materia. Sin embargo, los problemas tanto administrativos, v.g., el papel de las autoridades locales, que eran a la vez titulares de las instalaciones de depósito de los residuos y se encargaban igualmente de la concesión de autorizaciones, como la falta de planes que determinasen los objetivos a conseguir, y la ausencia de potestades de control, llevaron a plantearse una reforma sustancial, que se ha plasmado principalmente en la *Environmental Protection Act 1990*. Ésta ha concretado el papel de las autoridades locales, dejando el grueso de la normativa en manos de las Agencias de medio ambiente, ha incrementado las obligaciones sobre productores y gestores y ha introducido nuevos tipos delictivos, como el tratamiento, o vertido de residuos que pueda acarrear la contaminación del ambiente. La atención de los poderes públicos por esta materia es creciente, como lo manifiesta la creación en 1996 de un impuesto relativo al depósito de residuos en vertederos, gravado sobre los titulares de éstos que, a su vez, lo repercuten en los productores de residuos, afectando así a los aproximadamente 100 millones de toneladas que se calcula se depositan en los vertederos en el Reino Unido. En este país se aplica, como no podría ser de otra manera, la misma definición de residuo que aporta la Directiva 75/442, modificada por la Directiva 91/156. El TJCE ha condenado al Reino Unido por incumplimiento de las Directivas 75/442 (residuos), 91/689 (residuos peligrosos) y 94/62 (residuos de envases). En concreto, el TJCE ha apreciado que este Estado miembro no había aprobado planes de gestión de residuos que abarcasen la totalidad de este país (*Comisión v. Reino Unido*, asunto C-35/00, 2002). Una de las dificultades con las que se encuentra la política en materia de residuos es, sin duda, el del reciclado. En la actualidad, cuatro quintas partes de los residuos urbanos acaban en el vertedero, aunque para el año 2005 el Gobierno británico había establecido como objetivo que un 25% los

mismos fuesen objeto de reciclado. Como en otros ámbitos, las autoridades locales se encuentran con problemas financieros para hacer frente a tales objetivos. De ahí que las autoridades centrales hayan destinado partidas que rondan los 140 millones de libras esterlinas en los últimos años.

Por lo que respecta a los suelos contaminados, su régimen jurídico estaba previsto de manera inicial en la *Environmental Protection Act 1990*, y fue objeto de desarrollo por medio de la *Environment Act 1995*. Ahora bien, el desarrollo de estas disposiciones ha estado sujeto a muchos debates y cambios de orientación, sobre todo en relación con la necesidad de apoyar a las autoridades locales para llevar a cabo las funciones que tienen encomendadas, lo que ha exigido la aportación de fondos provenientes del Gobierno central. Se trata de una materia que, como otras relativas al Derecho ambiental, se encuentra sujeta a numerosas definiciones que resulta preciso tener en cuenta a los efectos de determinar el significado jurídico de las normas relevantes. El concepto de suelo contaminado se define en la *Environmental Protection Act 1990* como cualquier suelo que, en opinión de la autoridad local en cuyo territorio se localice, se encuentre en una situación tal, debido a sustancias, tanto en la superficie como en el subsuelo, que se produzca un daño significativo o que exista una probabilidad significativa de producirse tal daño; o se cause contaminación de las aguas o se pueda producir tal contaminación. Las cifras sobre la posible extensión territorial de los suelos contaminados en el Reino Unido hablan por sí solas. De acuerdo con el Ministerio de Medio Ambiente, se calcula que se encuentran afectadas unas 360.00 hectáreas, aunque como el propio Ministerio ha señalado, no todas las localizaciones implican un riesgo real para las personas o los bienes. Posiblemente sea difícil cuantificar la superficie exacta o precisar el número de localizaciones que deberían considerarse como contaminadas. Algunas fuentes apuntan que unas 100.000. A lo anterior se añade, obviamente, el coste de la limpieza que se calcula en unos 15.000-20.000 millones de libras esterlinas. Generalmente, la restauración de los lugares se llevará a los efectos de dar un uso adecuado (*suitable for use*). Esto quiere decir que el suelo debe quedar libre aquellas sustancias que llevaron a declararlo contaminado. Por ello, la restauración puede quedar, en principio, en este estadio. Sin embargo, siempre cabe que vaya más allá en el caso de que se pretenda dar al suelo ulteriores usos, ya sean industriales o residenciales.

Hasta la fecha y debido a la lentitud en la aplicación de los requisitos normativos en esta materia, no es posible hacer un balance adecuado de la implantación de los requisitos de la *Environmental Protection Act 1990*. Las críticas se han centrado en los diversos vaivenes que ha sufrido esta materia, aparte de su complejidad. Entre estos aspectos hay que mencionar el limitado número de inspecciones que se están llevando a cabo a los efectos de la identificación de los lugares, debido a los pocos recursos con los que cuentan las autoridades locales. Sin embargo, no se han suscitado muchos litigios a causa de la aplicación de las disposiciones sobre suelos contaminados, aunque las previsiones apuntan a un incremento en los años venideros. A esto hay que añadir que el sistema establecido pretende, en primer

lugar, el acuerdo antes que la imposición de medidas de restauración, lo que dará paso a diferentes interpretaciones de las normas relevantes.

4.5. PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA

Como en otros países del entorno europeo, la necesidad de proteger la naturaleza ha ido teniendo una mayor acogida en el Reino Unido debido al progresivo deterioro de la misma, teniendo en cuenta que inició la revolución industrial con anticipación al resto de Estados europeos, trayendo consigo una importante deforestación y degradación ambiental. Con todo, y a diferencia de otros sectores del ambiente, el Reino Unido se ha mostrado favorable a la adopción de medidas de protección de los hábitats y de las especies de flora y fauna, en una época en que las Comunidades Europeas carecían de una expresa competencia en la materia, lo que se puso de manifiesto con la adopción de la Directiva 79/409/CEE relativa a las aves silvestres.

A los efectos de la conservación de la naturaleza existen diversas agencias encargadas. Como en otras materias, ha sido la *Environmental Protection Act 1990* la que ha determinado el marco jurídico-organizativo alterando la situación existente con la *National Parks and Access to the Countryside Act 1949*. Por una parte, *English Nature* (con competencia en Inglaterra), que se encarga de asesorar a las autoridades urbanísticas, emitiendo dictámenes en el caso de proyectos que puedan afectar a áreas protegidas, y de designar y gestionar algunas zonas de protección, caso de las denominadas *National Nature Reserves* y *Sites of Special Scientific Interest*. Esta agencia tiene sus paralelas en Gales, *Countryside Council*, en Escocia, *Scottish Natural Heritage*, y en Irlanda del Norte, *Environment & Heritage Agency for Northern Ireland*. A pesar de tener un contexto territorial determinado, las tres agencias vienen a ser similares, tanto en su estructura como en sus potestades. Sin embargo, a partir de 2007 se prevé la creación de una nueva agencia para Inglaterra (*Natural England*) que aglutine a la existente, *English Nature*, las competencias del departamento de desarrollo rural, que actualmente se localizan en DEFRA, y la *Countryside Agency*, esta última creada en 1999. Entre las potestades que tendrá atribuidas se pueden citar las siguientes: promover la conservación de la biodiversidad y el acceso al ambiente natural, así como la mejora del ambiente natural en su conjunto. Asimismo, podrá designar *Sites of Special Scientific interest*, *National Parks*, *Areas of Outstanding Natural Beauty*, y gestionar *National Nature Reserves*. Sin embargo, las reformas planteadas no han estado exentas de críticas que entienden que la nueva agencia puede verse incapaz de frenar proyectos de desarrollo que entren en conflicto con los objetivos que ésta debe perseguir. A lo anterior hay que añadir el temor de que el *Secretary of State* pueda dictar instrucciones a la nueva agencia interfiriendo en su labor, a diferencia de las anteriores que poseían un status de independencia.

Existe una amplia gama de espacios naturales protegidos en el Reino Unido, caso de los *Sites of special scientific interest*, (SSSI), que pretenden ser una muestra de

los hábitats más representativos del Reino Unido. Una de las peculiaridades del sistema británico, que antes se ha indicado, es el enfoque voluntario frente a la imposición de estrictas normas. Esto se pone de manifiesto en el caso de la gestión de los SSSI, ya que diversas normas permiten la conclusión de acuerdos con cada uno de los propietarios de los lugares afectados por tal declaración. Sin embargo, la experiencia no ha resultado satisfactoria, sobre todo debido a la falta de fondos que permitan compensar a los titulares de derechos por los perjuicios ocasionados. Otras figuras responden a diferentes objetivos, caso de las *National Nature Reserves*, que se definen como áreas destinadas al estudio o la investigación de la flora, fauna o elementos geográficos o geológicos de interés, o para la protección de determinados elementos naturales que sean de especial interés. Ahora bien, el caso más sobresaliente es el de los Parques Nacionales. Estos ofrecen un ejemplo interesante de cómo las características físicas del Reino Unido inciden en la protección de la naturaleza, ya que estas áreas se encuentran afectadas por la presencia e incidencia humanas, calculándose que hay unos 200.000 residentes habituales en los Parques Nacionales, lo que implica una importante presión que se incrementa en los períodos vacacionales. Esta circunstancia difiere de la práctica en otros países, sobre todo los EEUU, en los que los Parques Nacionales se conciben como tierra de nadie (*no man's land*), a pesar de que sean objeto de visitas multitudinarias. Por ello, en el Reino Unido la designación de un Parque Nacional no afecta necesariamente al status de la propiedad, a pesar de que existen importantes parcelas de terrenos incluidos en los Parques que se sitúan en manos públicas, incluyendo propiedades de la Corona (*Crown Land*). Por lo que respecta a la administración de los Parques Nacionales, ha sido la *Environment Act 1995* la que ha venido a modificar de forma sustancial su organización, estableciéndose una autoridad para el Parque, lo que implica que asuma la gran mayoría de las competencias de las Administraciones encargadas de cuestiones urbanísticas. Esta transferencia de funciones no ha quedado sin crítica debido al temor de un aumento de la burocracia y de la falta de transparencia. Este sistema se sigue, en buena medida en Escocia por medio de la *National Parks (Scotland) Act 2000*. Con todo, la peculiar situación de los Parques Nacionales no evita que se sigan efectuando proyectos de importancia, caso de la existencia de una central nuclear en los límites del Parque de Snowdonia (Gales).

Por lo que respecta a la incorporación del Derecho comunitario cabe realizar algunas apreciaciones. Por una parte, el Reino Unido ha designado más de doscientas zonas de especial protección para las aves, de acuerdo con la Directiva 79/409, y se ha remitido a la Comisión Europea una lista con casi trescientas áreas susceptibles de ser designadas zonas de especial conservación, bajo la Directiva 92/43. No obstante, el TJCE ha condenado al Reino Unido por no incorporar diversas obligaciones básicas exigidas por la Directiva 92/43 (hábitats) (*Comisión v. Reino Unido*, asunto C-6/04, de 20 de octubre de 2005; *Comisión v. Reino Unido*, asunto C-131/05, sentencia de 17 de noviembre de 2005).

4.6. DERECHO DE AGUAS

A pesar de la tradicional visión del Reino Unido como *the kingdom of the pouring rain*, la realidad no siempre ha reflejado esta perspectiva, ya que también se producen episodios de sequía, en particular en la costa este. El Reino Unido dio paso a la privatización del tratamiento, gestión, suministro e instalaciones receptoras en 1989, trasladando estas funciones a una serie de compañías. No obstante, el Parlamento británico autorizó la creación de distintas agencias con el fin no sólo de controlar a las empresas, sino en particular para cumplir con las obligaciones exigidas por la normativa comunitaria respecto de la calidad del agua. En un primer momento, de 1989 a 1996, se encargó de la calidad de las aguas la *National Rivers Authority*, creada por la *Water Act 1989*. En la actualidad se pueden distinguir las encargadas de la fijación de los precios máximos que se pueden cobrar, caso de *OFWAT*, creada por la *Water Industry Act 1991* (modificada por la *Water Act 2003*), de la calidad de los ríos y de las aguas marítimas, competencia ésta atribuida a la agencia de medio ambiente, y de la regulación de la calidad del agua de uso humano (*Drinking Water Inspectorate*) y sus homólogas en las Regiones. La privatización no fue bien recibida en todos los sectores. Sin embargo, en términos generales, la calidad del agua ha mejorado y los precios se han mantenido en límites razonables. Sin embargo, el mayor reto al que se enfrenta este sector es la aplicación de la Directiva marco 2000/60, lo que exige que las compañías del agua tengan que llevar a cabo cuantiosas inversiones en la mejora de la red.

4.7. DERECHO URBANÍSTICO

No se puede hacer una reseña sobre la política ambiental en el Reino Unido sin tener en cuenta el Derecho urbanístico. La expresión *Town and Country Planning* goza de una amplia tradición en este país, adquiriendo carta de naturaleza en 1909 con la *Housing, Town Planning Act*. Las autoridades británicas eran conscientes de que una mejora de las condiciones de salubridad, por medio del saneamiento, no resultaba suficiente para afrontar el caos que existía en las ciudades en las que habían proliferado los barrios sin control. Sin embargo, no bastaba sólo con demoler edificios, sino que era preciso llevar a cabo una planificación sistemática del espacio. La actual normativa se concentra en la *Town and Country Planning Act 1990* y sus paralelas en las otras Regiones. La incidencia de esta rama del ordenamiento jurídico reside en que no existe ningún derecho al uso de la propiedad con fines urbanísticos si no se autoriza previamente por la Administración. El concepto principal a tener en cuenta es el de *development*, que se define como la ejecución de operaciones de construcción, ingeniería, minería u otro tipo de actividades en, sobre o bajo el suelo. Asimismo, la definición incluye la realización de cualquier cambio material en el uso de un edificio u otro tipo de suelo, esto es, un impacto físico, substancial y relevante a los efectos de la normativa urbanística.

Uno de los problemas que presenta el sistema urbanístico es la existencia de una presunción a favor de la concesión de licencias, que se ha visto habitualmente

apoyada por los tribunales, y que implica que aproximadamente un 90% de las solicitudes sea estimado. Esta circunstancia no ha escapado a las críticas por sus efectos sobre el ambiente. Con todo, los tribunales han sostenido que no corresponde al derecho urbanístico duplicar los controles que respondan a otras autoridades, v.g., ambientales (*Gateshead MBC v. Secretary of State for the Environment*, 1995). La concesión de una licencia urbanística puede hacerse de forma incondicional o bien sujeta a condiciones. En principio, la discrecionalidad de la Administración sería ilimitada, ya que la ley deja esta cuestión a su libre albedrío, aunque con sujeción a los distintos planes urbanísticos y circulares administrativas que deben ser tenidas en cuenta por las autoridades locales. Con todo, los tribunales han reaccionado contra una posible liberalidad a la hora de fijar estas condiciones, sujetándolas al principio de proporcionalidad o razonabilidad. El sistema de recursos contra las decisiones en materia urbanística ha sido objeto de variación. En la actualidad se encarga el denominado *Planning Inspectorate*, que es una agencia que depende de Viceprimer Ministro (*Deputy Prime Minister*), aunque al servicio del Ministro de Medio Ambiente. Cuenta con unos 800 miembros, de los cuales 300 son inspectores. Ahora bien, esta agencia puede contratar a personas externas a la agencia, rondando su número en unas 200. Todas ellas hacen frente a unos 40.000 recursos anuales. El inspector se encarga de examinar el recurso planteado. En contadas ocasiones, sin embargo, dicho recurso da paso a una institución bien asentada en el reunido, la *public enquiry*, a semejanza de un proceso jurisdiccional. En cualquier caso, el sistema de recurso sigue anclado en la regla de que sólo aquel que haya solicitado la correspondiente licencia puede recurrir su denegación. La *House of Lords* señaló, en el asunto *R (Alconbury) v. Secretary of State*, 2001), que el hecho de que el Ministro de Medio Ambiente diseñase la política urbanística y resolviese también los recursos en esta materia, incluyendo el poder de avocación (*call-in*), no implica una violación del art. 6 CEDH, ya que sus decisiones podían ser objeto de control judicial.

4.8. LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE Y EL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

El ruido ocasionado por los aeropuertos británicos, en particular Heathrow, ha dado paso a una serie de pronunciamientos bajo el CEDH (*Powell y Rayner*, 1990). Han sido los asuntos *Halton* de 2001 y 2003, respectivamente, los que han puesto de manifiesto la relación entre el art. 8 CEDH y la protección del ambiente, aunque ciertamente, tal derecho no aparece en el CEDH. No obstante, así como en la sentencia de 2001 el TEDH adoptó una postura estricta en relación con el plan de vuelos nocturnos en aquel aeropuerto, esta posición se vio modificada por la Gran Sala del TEDH, aceptando las decisiones adoptadas por las autoridades británicas y el balance de intereses que se había tenido en cuenta. Otros asuntos planteados en el Reino Unido han tratado de la compatibilidad de la legislación urbanística con el art. 8 CEDH en el caso de los gitanos y sus caravanas (*Coster v. Reino Unido*, 2001; *Lee v. Reino Unido*, 2001; *Connors v. Reino Unido*, 2004). Si bien el TEDH ha admitido la necesidad de proteger las consideraciones urbanísticas, el

último asunto condenó a este país por no motivar suficientemente el desahucio de una familia de este grupo étnico.

Reseña bibliográfica

- ALDER, J., *Constitutional and Administrative law* (Palgrave, Hampshire, 2005).
- ALDER, J., «Environmental Impact Assessment – The inadequacies of English Law», (1993) *Journal of Environmental Law* 203.
- ALDER, J. y WILKINSON, D., *Environmental law & ethics* (Macmillan, London, 1999).
- EVERARD, M., «Implementing the Water Framework Directive: Opportunities and risks», (2002) *Water Law* 30.
- DEFRA, *Integrated Pollution Prevention and Control. Practical Guide*. Edition 4, 2005, accesible en Internet, www.defra.gov.uk
- FARTHING, J., MARSHALL, B. y KELLET, P., *Pollution prevention and control-The new regime* (Lexis Nexis, Hampshire, 2003).
- GARCÍA URETA, A., «La Transferencia de Poderes a las Regiones en el Reino Unido: El Caso de Escocia», (1999) *Revista Vasca de Administración Pública* 133.
- JONES, B. y PARP WORTH, N., *Environmental liabilities* (Shaw & Sons, Crayford, 2004).
- ROSS, A., «The UK approach to delivering sustainable development in Government: A case study in joined-up working», (2005) *Journal of Environmental Law* 27.
- PONTIN, B. y WILLMORE, C., «Displacing remedies from environmental to planning law: The enforcement of contaminated land legislation in Britain», (2006) n. 6 *Yearbook of European Environmental Law* 97.
- THORNTON, J. y BECKWITH, S., *Environmental law* (Thomson, London, 2004).
- TROMANS, S., «Environmental Impact Assessment: Recent Decisions and Practical Issues», (2001) *Environmental Liability* 18.

