

Reino Unido: entre el abandono de la Unión Europea y el debilitamiento de la acción pública en defensa del ambiente

AGUSTÍN GARCÍA URETA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ELECCIONES DE 2015, PROGRAMA ELECTORAL DEL PARTIDO CONSERVADOR EN MATERIA AMBIENTAL. III. REFERENDUM SOBRE LA PERMANENCIA EN LA UNIÓN EUROPEA. IV. ESTADÍSTICAS SOBRE EL ESTADO DEL MEDIO AMBIENTE. V. FRACTURA HIDRÁULICA: LA POLÉMICA CONTINUA. VI. BIODIVERSIDAD; VII. URBANISMO Y USO DEL SUELO. VIII. CALIDAD DE LAS AGUAS. IX. ATMÓSFERA: LA CONTAMINACIÓN QUE NO CESA. X. RESPONSABILIDAD POR ACCIONES DE DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE. XI. ACCESO A LA INFORMACIÓN. XII. SANCIONES. XIII. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL.

I. INTRODUCCIÓN

Esta contribución resume algunas cuestiones relevantes en materia de política ambiental en el Reino Unido durante los años 2014-2015. En términos generales, estas siguen centradas en el cambio climático y la política energética, a lo que se une la discusión general sobre el desarrollo de la fractura hidráulica y las consecuencias derivadas del referéndum sobre la permanencia en la UE (celebrado después de escribir esta contribución). Sin embargo, la política ambiental, como sucede en otros Estados de la UE, sigue sin tener una sólida posición en la actuación de los poderes públicos, a pesar de diversos eventos que ponen de manifiesto las consecuencias del cambio climático (inundaciones repetidas en diversas

localidades de Inglaterra, v.g., York o Carlisle). Los programas de los diferentes partidos políticos y el del conservador, actualmente en el poder, confirman lo anterior.

II. ELECCIONES DE 2015, PROGRAMA ELECTORAL DEL PARTIDO CONSERVADOR EN MATERIA AMBIENTAL

Antes de exponer algunas cuestiones sobre estas y otras materias es preciso indicar que, tras las elecciones del 7 de mayo de 2015, el partido conservador obtuvo el 36.9% de los votos, lo que implica que cuenta en la actualidad con 330 escaños (de los 650 del Parlamento de Westminster). El partido liberal, con el que el primero gobernó en la anterior legislatura, sufrió una severa derrota, pasando de 57 a ocho escaños. Por su parte, el partido verde obtuvo un 3.8% de los votos (un solo escaño) lo que se explica por el sistema electoral mayoritario que rige en el Reino Unido (*first past the post*) y las circunscripciones unipersonales.¹ Al no reeditarse la coalición entre conservadores y liberales algunas cuestiones de la política ambiental pueden verse alteradas con el nuevo gobierno, caso de la construcción de parques eólicos terrestres, que fueron en su día rechazados por los liberales. De hecho, diversas políticas y medidas adoptadas en la anterior legislatura, aparecen ahora en Internet con la advertencia de que fueron adoptadas por el gobierno de coalición.

En términos generales, el programa electoral del partido conservador, al menos por lo que al medio ambiente se refiere, se caracteriza por la generalidad de sus compromisos y su carácter parcial. En otras palabras, se mezclan algunos sectores de repercusión social (caso de las defensas frente a las crecientes inundaciones) con otros en los que su contenido resulta muy genérico y, en algunos casos, combinados con obligaciones de resultado que exige (en cualquier caso) el ordenamiento jurídico, en particular el de la UE.

Por sectores, el partido conservador propuso en su programa una mejora del ambiente rural, para lo que ha comprometido un presupuesto de 3.000 millones de libras esterlinas en los próximos cinco años de legislatura, la plantación de más de 11 millones de árboles, y el recargo de 5 peniques por el uso de bolsas de plástico.² Asimismo, se incluye la

¹ Esto implicó que UKIP (*UK Independence Party*) obtuviese solo un escaño con el 12,6% de los votos escrutados).

² Esta propuesta ha podido estar motivada por el hecho de que en Escocia se ha producido una reducción masiva en el número de bolsas de un solo uso desde que tal recargo se impuso hace ya más de un año. Los datos de las principales supermercados

protección de los denominados cinturones verdes (*Green belts*) cuyo desarrollo se produjo a partir de la década de los años cuarenta del siglo XX como reacción a la creciente urbanización del territorio. En todo caso, está por ver si este propósito se va a materializar, si se tiene en cuenta el déficit de viviendas existentes, en particular en el sureste de Inglaterra (y sobre todo en la ciudad de Londres). De hecho, el gobierno actual ha manifestado su intención de reducir las trabas para su construcción. En efecto, las estimaciones que se han realizado sobre la necesidad de nuevas viviendas se cifran en unas 50.000-80.000 por año. Sin embargo, el grado de construcción ronda en la actualidad las 22.000.³

Otro de los ámbitos en los que insistió el programa electoral fue el de la calidad del aire. Sin embargo, llama la atención el escaso detalle de esta cuestión, cuando han sido reiterados los choques con la Comisión Europea acerca del estado de la atmósfera, en particular, en la ciudad de Londres. En concreto, el programa solo señala que continuarán haciendo mucho más para combatir este tipo de contaminación (y la de los ríos). Quizás porque en los últimos años se han sucedido las inundaciones en diversas regiones del país (como las producidas a finales de 2015), con unos daños valorados por la industria aseguradora en unos mil millones de libras al año, el programa electoral recuerda las inversiones de 3.000 millones de libras esterlinas en defensas frente a aquellas y la construcción de unas 1.400 adicionales. Estos compromisos se han visto empañados por diversos informes (incluido el del Comité de Cambio Climático del Parlamento) que han manifestado que la reducción de inversiones para defensas, sobre todo en 2010, ha coadyuvado a generar los problemas actuales.

El programa electoral tiene en cuenta la construcción de infraestructuras de todo tipo, en un territorio densamente poblado en algunas zonas del país. Ciertamente es que, como se expuso en una anterior contribución, dos infraestructuras han copado buena parte de la atención de las autoridades y la población en general, como son la ampliación del aeropuerto de Heathrow y del tren de alta velocidad que una Londres con las ciudades de Birmingham, Manchester y el norte de Inglaterra (más conocido como HS2). Como en otros ámbitos, el programa ofrece pocas referencias concretas, a salvo de la inversión de 300 millones de libras para

indican una reducción del uso de bolsas de plástico de alrededor un 80% desde octubre de 2014, equivalente a 650 millones menos bolsas. Las anteriores estadísticas mostraban que los escoceses empleaban más de 800 millones de nuevas bolsas de plástico de un solo uso por año.

³ Concurren en este caso otros problemas que exceden del objeto de esta contribución pero que es necesario mencionar. El precio medio de una vivienda en Londres (2013) fue de 450.000 libras esterlinas, esto es un 73% más alto que en el resto del país.

reducir la contaminación lumínica proveniente de nuevas carreteras, la construcción de mejores barreras acústicas y la restauración (en general) de hábitats. Llama la atención que se incluya como compromiso la restauración de la pérdida de biodiversidad a raíz de la construcción del citado tren, en la medida en que se trata, al menos en el caso de las Directivas de aves silvestres y hábitats, de una obligación vinculante. En esta línea genérica se enmarca el objetivo de desarrollar un plan para los próximos veinticinco años para la restauración de la biodiversidad y asegurar que las inversiones públicas y privadas en el medio ambiente se dirijan allí en donde sean más necesarias. Más concreción se localiza en el compromiso de crear un cinturón verde en los catorce territorios británicos de ultramar, como ya se ha hecho en el caso de las islas Pitcairn y se pretende llevar a cabo en la isla Ascensión (con sujeción a la posición de la población local). De una manera más indeterminada se señala que se completará la red de zonas de conservación marina, sin aclarar que la misma forme ya parte de las obligaciones derivadas de las directivas de aves silvestres y hábitats, que exigen la designación de zonas de protección en el contexto marino.

Debido a la tradición protectora de los animales en el Reino Unido (a diferencia de algunos países europeos que no es necesario citar) no podía faltar en el programa electoral del partido conservador la necesidad de garantizar los mayores estándares de tutela de aquellos, lo que implica incluirlos en los tratados internacionales en materia de comercio, así como en la reforma de la política agrícola europea (aunque esta materia no ha sido precisamente orillada por el legislador de la UE). En concreto, el programa electoral se plantea la prohibición del uso de animales en los espectáculos circenses, solicitar a otros Estados la prohibición de emplear animales a la hora de probar cosméticos y, en general, la sustitución de estos en cualesquiera pruebas que se pretenda llevar a cabo. En todo caso, el programa hace una referencia al respeto de las creencias religiosas, encomendando a la agencia de sanidad alimentaria que regule la matanza de animales por motivos religiosos, materia ya contemplada en el Derecho de la UE y examinada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Finalmente, el programa se centra en el tráfico ilegal de animales, incluyendo la oposición al levantamiento de las moratorias de la caza de ballenas, así como la prohibición completa de las ventas de marfil y el apoyo al gobierno indio para la protección del elefante asiático.

El programa del partido conservador ha sido objeto de crítica, al haberse retirado distintas propuestas y proyectos en los que aquel se había embarcado, caso de los incentivos fiscales a la compra de vehículos eléctricos o las primas a las energías renovables (en especial desde

Escocia). En este último caso, las reprobaciones han venido incluso del jefe científico de Naciones Unidas, que manifestó que el Reino Unido estaba yendo en una dirección contraria a la mayoría de países, que apuestan por la implantación de la energía renovable. Las invectivas ha surgido también al anunciar el gobierno otras medidas, como la venta de buena parte de las acciones que aquel tiene en el Banco Verde (*Green Bank*). Este anuncio se llevó a cabo en junio de 2015 y afectaría al 70% de las acciones. Durante su actividad, el Banco ha invertido unos 2.000 millones de libras esterlinas financiando unos 60 proyectos aproximadamente. Para el Comité de Medio Ambiente del Parlamento (*Environmental Audit Committee*) la privatización alentaría un cambio de enfoque del banco hacia proyectos más convencionales, alejándose de otros más complejos que encuentran más dificultades para obtener financiación. Según estas posiciones, la decisión de privatizar el banco era apresurada, sin que el gobierno hubiese aportado pruebas convincentes de que podría lograr alcanzar mejor en el sector privado los objetivos que se le habían asignado.

III. REFERENDUM SOBRE LA PERMANENCIA DEL REINO UNIDO EN LA UNIÓN EUROPEA

Los anteriores compromisos y, en general, buena parte de la política ambiental del Reino Unido, penden del resultado del referéndum de abandono de la UE celebrado el 23 de junio de ese mismo año), una vez que el 51,9% votó a favor de dejar esta organización supranacional. El hecho de que el Reino Unido en su conjunto (no así Escocia e Irlanda del Norte) ha decidido salir de la UE implica aplicar el art. 50 TUE que, por primera vez en la historia de los Tratados, regula el posible abandono de esta organización supranacional. Ha de tenerse en cuenta que esta norma no contempla una permanencia parcial. Antes al contrario, su texto prevé una salida completa de la UE sujeta, en su caso, a un lapso de dos años desde la notificación de intención de retirada.

Uno de los posibles efectos de la salida del Reino Unido sería la ulterior celebración de otro referéndum sobre la independencia de Escocia, en la medida en que la mayoría de los ciudadanos de esta Región quieren permanecer en la UE. Como se sabe, el referéndum del 18 de septiembre de 2014 arrojó como resultado que el no a la independencia se impusiese con el 55,3% de los votos, frente al 44,7% del sí. Tras el referéndum, el (entonces) primer ministro Cameron aseguró que los poderes de Escocia se iban a incrementar, en particular en materia impositiva, como así se

anunció en el discurso de la reina en el Parlamento de Westminster en mayo de 2015.⁴

Una eventual independencia de Escocia mantendría la vigencia de las normas ambientales de la UE, pero implicaría posiblemente el fin de las inversiones que lleva a cabo el Banco Verde (*Green Bank*) cuya sede se encuentra en Edimburgo. En términos generales, una salida de la UE tiene consecuencias complejas para la política ambiental y algunas de sus posibles víctimas más inmediatas, como las directivas de aves silvestres, de hábitats y de evaluación de impacto ambiental, que han estado desde hace unos años en el punto de mira del partido conservador como ejemplos de requisitos burocráticos provenientes de Bruselas. Que la UE se haya embarcado en un proceso de reforma de las dos primeras directivas, bajo el eufemismo de que han de ser adecuadas para lograr sus objetivos (“*fit for purpose*”)⁵ no es una coincidencia, obviamente. Ciertamente es que el Reino Unido es Parte de numerosos convenios internacionales de protección de distintos factores ambientales. Ahora bien, frente al tipo de compromisos que se adoptan en esos foros, las normas de la UE cuentan con mayores niveles de exigencia cuya virtud quedaría en entredicho en una salida de la UE. En este sentido, la *Royal Society for the Protection of Birds* ha señalado que así como antes de la adopción de la Directiva de Hábitats el Reino Unido estaba perdiendo un 15% de biodiversidad al año, esta tendencia se redujo al 1% después de su transposición.

Con todo, el peligro de que el Reino Unido pudiese volver a convertirse en “*the Dirty Man of Europe*”, como fue calificado en los años 70 y 80 del siglo pasado, quedaría lejos de materializarse. No obstante, existe una alta probabilidad de que políticas estrictas de protección ambiental, incluyendo en particular, la contaminación atmosférica, en la que este país está fallando de manera evidente, quizás no se resuelvan, sino que se agraven sin una supervisión europea. Estas y otras cuestiones están siendo analizadas en la actualidad por un comité del Parlamento de Westminster (*Environmental Audit Committee*), que se plantea las ventajas y desventajas de que sea una organización supranacional la que, en buena medida, dicte la política ambiental aplicable en el Reino Unido.⁶

⁴ <https://www.gov.uk/government/speeches/queens-speech-2015> .

⁵ http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/index_en.htm .

⁶ <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/environmental-audit-committee/inquiries/parliament-2015/assessment-of-eu-uk-environmental-policy/> .

IV. ESTADÍSTICAS SOBRE EL ESTADO DEL MEDIO AMBIENTE

En julio de 2015 el gobierno británico publicó diversos datos sobre el estado del medio ambiente y el consumo de recursos. Estas estadísticas se fundamentan en el sistema de Naciones Unidas sobre la contabilidad pública (*UN System of National Accounts*).⁷ Las principales conclusiones se resumen a continuación.

Las fuentes renovables y los residuos representaron el 5,6% de la energía total consumida en 2013, frente al 1,2% en 2000. Las emisiones de gases de efecto invernadero se redujeron un 23,6% entre 1990 y 2013. En 2013, 9,2 toneladas de recursos materiales fueron consumidas por habitante, frente a 12,6 toneladas en 2000. El gobierno británico gastó 14.4000 millones de libras esterlinas en la protección del medio ambiente en 2013. Las estadísticas sobre la generación de energía en Escocia en 2015 pusieron de manifiesto el cumplimiento de los objetivos del gobierno de aquella Región. Se produjeron 4.832 GW hora de electricidad renovable en 2015, un aumento del 37,3 % de la electricidad renovable respecto al mismo trimestre de 2014. La producción eólica e hidráulica se incrementaron en un 52,2 y un 27 %, respectivamente, en comparación con el mismo trimestre del año anterior.

Por lo que respecta al consumo de combustibles, este cayó un 2 % entre 2012 y 2013, en gran parte como resultado de una disminución en la combustión de carbón y electricidad en centrales de combustión de combustibles fósiles. Por otra parte, el cambio de combustible del transporte por carretera, de gasolina a diésel, continuó. Entre 2012 y 2013, el uso de diésel aumentó un 1,7%, mientras que el de gasolina se redujo en un 4,9%.

El uso del carbón disminuyó desde 1990, con 66,3 millones de toneladas equivalentes de petróleo (Mtep) en comparación con 38,7 Mtep en 2013. El mayor aumento anual del uso del carbón fue de un 24,0% entre 2011 y 2012, en parte debido a un cambio en el sector de generación de electricidad a partir de gas natural hacia más un carbón más barato. Sin embargo, entre 2012 y 2013 el consumo de carbón se redujo un 5,1%, en parte como resultado de una caída en el uso de electricidad. Aunque los combustibles fósiles han seguido siendo la principal fuente de energía para el consumo, otras fuentes (incluida la energía nuclear, renovables y residuos) se hicieron cada vez más importantes. El consumo total de energía de otras fuentes aumentó entre 2012 y 2013 en un 9,3% a

⁷ <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sna.asp> .

28,6 Mtep. La energía nuclear continuó siendo la segunda fuente de energía en 2013, aumentando ligeramente en un 1,6% a 15,4 Mtep. El consumo de fuentes renovables y residuos aumentó un 19,9% a 11,9 Mtep entre 2012 y 2013.

Las emisiones de gases de efecto invernadero se estimaron en 643,1 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente (MtCO₂e) en 2013. Este fue un 2,0% inferior a la cifra de 2012 (656,5 Mt CO₂ equivalente), y un 23,6% inferior a la cifra de 1990 (842,0 Mt CO₂e). No obstante, el CO₂ sigue siendo el gas de efecto invernadero dominante, representando el 84,4% de las emisiones totales en 2013. Durante el período de 1990 a 2013, las emisiones de CO₂ disminuyeron en un 14,1%, las emisiones de metano cayeron un 59,0% y las emisiones de óxido nitroso disminuyeron en un 51,4%. En Escocia (2013), la cifra neta de emisiones (*Net Scottish Emissions Account*) fue de 49,724,807tCO₂e. Esto significa un incumplimiento de los objetivos oficiales por 1.748.807 tCO₂e.

Las emisiones de metales pesados disminuyeron entre 1990 y 2013. La reducción más notable fue en las emisiones de plomo, un 97,8% (2,897.1 toneladas en 1990 a 64,4 toneladas en 2013). Esto se debió principalmente a la disminución en el uso de la gasolina con plomo, cuya comercialización se prohibió en la UE a partir de 2000. Sin embargo, como ponen de manifiesto los datos, pesar de la tendencia descendente a largo plazo, las emisiones de 7 de los 10 contaminantes de metales pesados aumentaron entre 2012 y 2013, en particular el níquel (15,4%). Estos incrementos se debieron principalmente al aumento del consumo de coque de petróleo en las plantas de combustión industrial entre 2012 y 2013. Sin embargo, las emisiones de partículas PM₁₀ y PM_{2.5} aparentemente disminuyeron un 53,2% entre 1990 y 2013.

Por lo que respecta al consumo de materias primas, este ha presentado una tendencia descendente. En 2013, 9,2 toneladas de materias primas fueron consumidas por habitante, frente a 12,6 toneladas en 2000. Asimismo, entre 2000 y 2013, los niveles de extracción de materias primas cayeron un 38,0%. Ahora bien, la disminución se ha visto compensada en los últimos años por un aumento de las importaciones (293,5 millones de toneladas en 2013) y una caída de las exportaciones (154,3 millones de toneladas en 2013).

La producción de bienes, servicios y tecnologías para la protección del medio ambiente aportó 26.300 millones de libras esterlinas a la economía británica (1,6% del PIB). Del mismo modo, el empleo de estos servicios creció un 5,3% entre 2010 y 2012 a 357,200.

En 2012, los residuos procedentes de los hogares llegaron a los 26.500 millones de toneladas. Inglaterra fue la responsable de la gran mayoría de los residuos generados en los hogares del Reino Unido (22.000 millones de toneladas en 2012). Aun siendo todavía baja, la tasa de reciclaje en cada región del Reino Unido aumentó entre 2010 y 2012. En cada uno de los tres años, Gales tuvo la mayor tasa de reciclaje (52,5% en 2012). En general, el Reino Unido alcanzó una tasa de reciclado del 43,9% en 2012, aumentando en 3,6 puntos porcentuales a partir de 2010.

El 47,4% del suministro de agua se empleó en los hogares, mientras que los sectores no domésticos representaron el 33,9%, y el 18,8% restante se perdió en fugas. El sector de servicios utilizó el 9,8% y el sector de fabricación un 4,3%.

Los impuestos ambientales representaron 44.600 millones libras esterlinas en 2014 (7,5% de todos los ingresos por impuestos y cotizaciones sociales en 2014). Aquellos relativos a los hidrocarburos representaron el 60,8% de todos los impuestos ambientales en ese año.

En 2014 los recursos madereros del Reino Unido se estimaron en 604.700 millones de metros cúbicos. Entre 2013 y 2014 el total de estos recursos aumentó en 5.700 millones de metros cúbicos (1,0%). Su valor se estimó en 7.500 millones en 2014, un aumento del 3,3% en comparación con 2013.

V. FRACTURA HIDRÁULICA: LA POLÉMICA CONTINUA

El desarrollo de la fractura hidráulica continúa planteando problemas en el Reino Unido. En la actualidad unos 20.000 km² se encuentran afectados por actividades de fractura hidráulica (170 instalaciones) El gobierno británico ha anunciado unas treinta nuevas licencias que afectaría a otros 2.600 km², pudiendo llegar a 13.000 km² adicionales. No obstante, en los últimos meses han surgido nuevas voces que cuestionan su ejecución, caso de la anterior ministra (conservadora) Caroline SPELMAN, frente a la posición del propio primer ministro que había hablado de la necesidad de desarrollar todo su potencial (*“Were are going all out for shale”*, en palabras literales expresadas al inicio de 2014). En opinión de la exministra y del propio presidente (en su tiempo) del comité de cambio climático del parlamento (también perteneciente al partido conservador) la explotación de la fractura hidráulica iba a traer, entre otras consecuencias, no poder cumplir con los compromisos en materia de cambio climático.

Por su parte el Comité en materia de medio ambiente del parlamento británico publicó un informe, en enero de 2015,⁸ en el que, entre otras cuestiones, afirmó que la extracción de gas de esquisto solo estaría disponible a gran escala en un lapso de diez a quince años. Por otra parte, entendió que no parecía posible que fuese capaz de competir con las energías renovables que se implantasen en el horizonte de 2025-2030. De hecho, el Comité de energía y cambio climático ya había indicado, en un informe de 2011, que los recursos provenientes de la fractura hidráulica no tendrían la relevancia energética de otros países (EEUU) por lo que tampoco se traduciría en una reducción de la factura energética de los consumidores. La constante disminución de las emisiones de CO₂ bajo la *Climate Change Act* cuestiona las energías proveniente de los combustibles fósiles, por lo que solo podría emplearse una proporción limitada del gas de esquisto. Hay que recordar en este punto que esa ley establece la obligación del ministro⁹ competente de que las emisiones de CO₂ del Reino Unido para el año 2050 sean un 80% más bajas que las de 1990.¹⁰ Es cierto, no obstante, que el ministro puede modificar tal porcentaje, porque así se le habilita en la Ley. Ahora bien, tal modificación está sujeta a dos condiciones, a saber, que existan cambios significativos en el conocimiento científico sobre el cambio climático o en la normativa europea o internacional.¹¹ Sin embargo, las reducciones de emisiones de CO₂ producidas en el lapso 2008-2102 se habrían logrado a causa de la crisis económica, por lo que era necesario adoptar otras medidas para conseguir los objetivos correspondientes en períodos posteriores. Teniendo en cuenta lo anterior, el Comité propuso establecer una moratoria a la fractura hidráulica con la finalidad de respetar los compromisos en materia de emisiones de CO₂ y prohibirla por completo en zonas protegidas y también en otras que careciesen de una figura específica de protección pero que pudiesen verse afectadas por tal técnica. Esta moratoria fue adoptada por los gobiernos de Gales (febrero de 2015) y Escocia (enero de 2015), congelando las solicitudes urbanísticas para el empleo de la fractura hidráulica. Tal medida estaba relacionada con la transferencia a estas dos regiones de la competencia para autorizar las perforaciones.

⁸ Environmental risks of fracking inquiry; <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/environmental-audit-committee/inquiries/parliament-2010/environmental-risks-of-fracking-inquiry/>

⁹ Se emplea el término de ministro y no de *secretary of state*, por motivos de asimilación con el primero.

¹⁰ Art. 1.1.

¹¹ Art. 2.2.

Ahora bien, en relación con la ejecución de la fractura hidráulica en zonas protegidas, se produjo un cambio sustancial respecto de la inicial posición del gobierno de coalición (conservador-liberal) y el actual (conservador). En un principio (enero de 2015) se propuso una prohibición completa de esta técnica en tales zonas. Sin embargo, en julio de ese mismo año (tras las elecciones de mayo) el gobierno propuso autorizar las extracciones a partir de los 1.200 metros de profundidad. Esta medida fue finalmente adoptada por el Parlamento en diciembre de 2015 (por una diferencia de treinta y siete votos), si bien las perforaciones deben ejecutarse fuera de esas zonas, llevándose a cabo de manera horizontal.

Por otra parte, la *Infrastructure Act 2015* reconoce el derecho de cualquier persona a usar sus terrenos hasta los 300 metros de profundidad pudiendo otros terceros explotar, a partir de esa cota, recursos petrolíferos o energía geotérmica sin contar con el permiso del propietario del terreno.¹² Asimismo, la ley permite que se pueda dejar el terreno en un estado diferente al original, eximiendo a los propietarios de cualquier tipo de pérdida o daño ocasionado. Esta norma hay que considerarla a la luz del asunto *Bocardo SA v Star Energy*,¹³ en el que el Tribunal Supremo había precisado que la propiedad de un terreno se extiende al subsuelo (*cuius est solum, cuius est usque ad coelum et ad inferos*) y, por tanto, el titular del mismo podía demandar por cualesquiera daños que se ocasionasen a raíz del uso de tal terreno subterráneo. De esta manera, las compañías dedicadas a la extracción de combustibles fósiles, incluido el gas de esquisto, debían negociar con el propietario para asegurarse la viabilidad de las extracciones. No obstante, la Ley de 2015 no exige a las empresas extractivas de los correspondientes títulos habilitantes, ya sean ambientales o urbanísticos. Igualmente, es preciso obtener las correspondientes autorizaciones para utilizar la superficie del terreno.

La *Infrastructure Act 2015* plantea otras vertientes, ya que el gobierno británico había avanzado en 2015 que iba a exigir a las compañías extractivas que ofreciesen a las comunidades locales la posibilidad de adquirir participaciones en tales proyectos. La ley de 2015 regula ahora una serie de obligaciones en el caso de que las negociaciones entre ambas partes no lleguen a resultados tangibles. De esta manera, la ley habilita al ministro de medio ambiente a adoptar reglamentos otorgando a particulares o a grupos de personas el derecho a adquirir una participación en los proyectos que se pretendan desarrollar en su localidad (denominado ‘*community electricity right*’). Sin embargo, tal derecho solo afecta a aquellas instalaciones con una capacidad de generación de al menos 5MW

¹² Arts. 43-48.

¹³ [2010] UKSC (*United Kingdom Supreme Court*) 35.

o a aquellas que sean objeto de modificación para alcanzar tal umbral. En todo caso, los particulares o las comunidades tienen derecho a adquirir una participación igual o menor del 5% del coste total de desarrollo del proyecto. Estas normas no tienen carácter retroactivo.

La *Infrastructure Act 2015* también pretende que las nuevas viviendas cumplan con un nivel cero de emisiones de CO₂. Este objetivo ya se planteó por el gobierno laborista en 2006, ya que los domicilios suponen un 25% de las emisiones de CO₂ del reino Unido. En Inglaterra y Gales se establece un estándar de emisiones para nuevas viviendas. Puesto que este objetivo resulta, todavía hoy, muy costoso, ley permite que las empresas constructoras no lleguen a tal estándar pero deban invertir en proyectos de reducción de CO₂, v.g., mejorar la eficiencia energética de los ya construidos, invertir en otros proyectos de reducción de emisiones o contribuir a un fondo que financie proyectos para limitarlas (*allowable solutions regime*). Dichas medidas podrán ser adoptadas por el constructor o por un tercero en nombre del primero. La Ley de 2015 establece una serie de atribuciones a favor del ministro de medio ambiente (Inglaterra y gales) para adoptar normas de construcción y disposiciones en relación a medidas a implantar en otros lugares (*off-site*). También se prevé un registro de certificados que demuestren el cumplimiento del estándar de emisiones de CO₂.

Por su parte, la polémica sobre el fracking también se ha planteado en Escocia al anunciarse por parte del gobierno el desarrollo de diversos estudios sobre esta técnica, alimentándose así los temores de que el aquel podría apoyarla. Los estudios a desarrollar abarcan, entre otras cuestiones, el desmantelamiento de las instalaciones de fracking y la estimación de la actividad sísmica asociada a esta técnica.

VI. BIODIVERSIDAD

Como en otros países del entorno europeo, la realidad de las zonas protegidas presenta una doble faz. Por una parte, un número creciente de designaciones. Por otro, la escasez de instrumentos de gestión. El Reino Unido no escapa a esta realidad. A pesar de la clasificación de veintitrés nuevas zonas marítimas, lo que implica que se haya alcanzado un número aproximado de cincuenta (20,700 km²) esta cifra todavía se encuentra muy lejos de los 127 lugares que se habían calculado en 2013. Aparte de lo anterior, las críticas se han centrado en la escasez de instrumentos de gestión, ya que la mayoría carece de tales instrumentos; de ahí que se hayan calificado de zonas protegidas, pero solo en el papel. Por otra parte

la *Infrastructures Act 2015* introdujo una previsión sobre las especies invasoras no nativas, obligando a los propietarios de terrenos a adoptar medidas contra ellas o, en su caso, permitir a terceras personas a entrar en aquellos y realizar trabajos para su erradicación. Actualmente, esta actividad depende de acuerdos voluntarios entre los propietarios y el Departamento de medio ambiente.

Por otra parte, la *Infrastructure Act 2015* dedica algunas normas a las especies alóctonas invasoras. En el Reino Unido su impacto se ha estimado en unos 1.800 millones de libras esterlinas anuales, afectando a la agricultura, horticultura e infraestructuras. Solo en la ciudad de Londres se ha calculado que el coste anual de erradicación de la *falopia japónica* es de 165 millones de libras (70 millones solo en el caso de la sede olímpica).¹⁴

Hasta la fecha, las autoridades ambientales tenían que llegar a acuerdos con los propietarios de terrenos para realizar trabajos o para acceder con el fin de erradicar especies alóctonas invasoras. Aunque una mayoría de los propietarios ha aceptado tales acuerdos, una minoría se ha opuesto a los mismos, lo que ha llevado a un cambio en esta materia. Así, la Ley otorga nuevas potestades para poder exigir a los propietarios que tomen acciones sobre especies alóctonas invasoras o permitir que otras personas entren en sus propiedades y llevar a cabo esas operaciones. En principio, tales potestades se emplearían en circunstancias excepcionales si un acuerdo voluntario no fuese posible y existiese una amenaza clara y significativa de inacción. De esta manera, se recogen potestades para la entrada en terrenos con sujeción, en su caso, a la previa autorización judicial, en aquellos abandonados o cuando la entrada en los mismos sea rechazada por su propietario. Sin embargo, no se precisa de preaviso (normalmente 48 horas antes) cuando este puede frustrar el propósito de la entrada. La Ley señala que el derecho de entrada se puede ejercer en cualquier tiempo razonable, si bien las operaciones de vigilancia para algunas especies pueden llevarse a cabo de noche.

En 2015, los tribunales británicos consideraron algunas decisiones relativas a la protección de las aves silvestres y los hábitats, que se reseñan a continuación:

¹⁴ House of Commons Environmental Audit Committee. Invasive non-native species. Fourteenth Report of Session 2013–14; <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmenvaud/913/913.pdf>.

En *Royal Society for the Protection of Birds v Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*,¹⁵ el objeto del asunto tuvo que ver con la solicitud de una empresa aeronáutica para capturar aves en una zona de especial protección (ZEPA) y evitar así los choques con las aeronaves. Tal solicitud fue estimada al igual que una ulterior a raíz del recurso presentado contra aquella. Sin embargo, la *Royal Society for the Protection of Birds* cuestionó esta segunda al entender que era contraria a los objetivos de conservación de la ZEPA. Tras considerar la jurisprudencia del TJUE, la *Court of Appeal* llegó a la conclusión de que tales objetivos no dependían de la interpretación que las partes pudiesen darles siendo significativos para la conservación de la ZEPA. Teniendo en cuenta lo anterior, la *Court of Appeal* anuló la decisión autorizando la caza.

En otro asunto con reminiscencias de Robin HOOD, *Savage v Mansfield DC*,¹⁶ se planteó la construcción de una infraestructura adyacente a un bosque que constituía un área de crianza de determinadas especies de aves (y que forma parte de la región del bosque de Sherwood). El lugar en cuestión no se había designado como ZEPA, aunque sí bajo una categoría del Derecho británico (*Site of Special Scientific Interest*). Las autoridades ambientales había sugerido a las locales que efectuasen una evaluación del potencial riesgo que podía implicar la ejecución de la infraestructura. Sin embargo, no exigió ninguna evaluación. El recurso planteado contra esta decisión se fundamentó en el hecho de que no se habían seguido las indicaciones de las autoridades ambientales. Sin embargo la *Court of Appeal* desestimó la demanda al entender que bajo la Directiva de Hábitats un lugar no requería protección hasta que se hubiese clasificado de acuerdo con ella. Por tanto, la autoridad local no estaba obligada a consultar con las ambientales acerca del impacto de la infraestructura, ya que la zona no había sido designada como ZEPA. En opinión del tribunal, el dictamen de las autoridades ambientales acerca de la necesidad de llevar a cabo una evaluación se había planteado por el riesgo de que se produjese una variación legal y no física, esto es que el bosque fuese clasificado como ZEPA. En este sentido, la evaluación tenía como objeto un futuro desarrollo y, en consecuencia, las posibles implicaciones sobre la autoridad local en el caso de que esta hubiese concedido las correspondientes licencias urbanísticas (y las eventuales indemnizaciones si tuviesen que ser revocadas). El tribunal también rechazó la alegación de la que autoridad local había incumplido la obligación de evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats de las aves silvestres.¹⁷ Esta sentencia parece ignorar que la protección de la

¹⁵ [2015] EWCA Civ (*Court of Appeal Civil Division*) 227.

¹⁶ [2015] EWCA Civ 4.

¹⁷ Directiva 92/43, art. 6.2.

Directivas de aves y Hábitats es igualmente aplicable a aquellas zonas que, reuniendo los requisitos de la primera, no hayan sido todavía designadas formalmente. En otras palabras, una zona puede ser (fácticamente) una ZEPA aunque legalmente no se haya así declarado. El art. 7 de la Directiva de Hábitats aclara esta cuestión cuando señala que las obligaciones impuestas en virtud de los apartados 2, 3 y 4 de su art. 6 sustituirán a cualesquiera obligaciones derivadas de la primera frase del apartado 4 del art. 4 de la Directiva de aves silvestres en lo que se refiere a las ZEPAS, a partir de la fecha de puesta en aplicación de la primera Directiva, “o de la fecha de clasificación o de reconocimiento por parte de un Estado miembro en virtud de la Directiva 79/409/CEE si esta última fecha fuere posterior”. Esta norma constituye un incentivo para designar ZEPAS, en la medida de que, de otra manera, si una zona cumple con los requisitos de la Directiva de aves silvestres, pero no ha sido designada, queda sujeta a los estrictos criterios del TJUE que no admiten modificaciones en las ZEPA.¹⁸

En un tercer asunto, *No Adastral New Town Ltd v Suffolk Coastal District Council*,¹⁹ se cuestionó la planificación llevada a cabo en relación con la construcción de dos mil nuevas viviendas en unos terrenos próximos a una ZEPA. La estrategia planificadora del proyecto se había desarrollado a lo largo de varios años, mediando varias evaluaciones ambientales. Sin embargo, en opinión del demandante, la autoridad local no había considerado los impactos sobre la ZEPA en un momento temprano del procedimiento de decisión. Para la *Court of Appeal* no era exigible tal obligación. La evaluación había señalado que las medidas de mitigación debían garantizar que no se produjesen efectos adversos en la ZEPA. Sin embargo, en opinión del demandante no era posible dejar para los últimos estadios las cuestiones relativas a la mitigación de impactos si la información sobre los impactos era conocida en otros anteriores. Sin embargo, la *Court of Appeal* también rechazó esta posición indicando que la cuestión importante en un caso así no era si las medidas de mitigación habían sido consideradas en una etapa inicial sino si había suficiente la información en esa etapa para que la autoridad local entendiese que las medidas de mitigación propuestas se podían lograr.

Finalmente, hay que reseñar que, en 2014, el Reino Unido obtuvo 42 millones de libras esterlinas de financiación para el desarrollo de 11 proyectos bajo el programa LIFE+ de la UE (cinco proyectos bajo LIFE+ con 29.7 millones, en los sectores de los residuos, recuperación de espacios degradados y aguas) cuatro proyectos bajo LIFE+ Naturaleza, con 15.6 millones (remoción de especies invasoras, recuperación de especies,

¹⁸ Asunto 57/89, *Comisión v. Alemania*.

¹⁹ [2015] EWCA Civ 88.

protección de la turba) y 2 proyectos bajo LIFE+ Biodiversidad (4.4 millones) (recuperación de zonas de alimentación de especies y mejora de calidad de hábitats). Estos fondos dejarán de percibirse tras la salida de la UE.

VII. URBANISMO Y USO DEL SUELO

La *Infrastructure Act 2015* ha modificado determinados aspectos de la *Town and Country Planning Act 1990*, que es la norma central en materia urbanística, con la finalidad de reducir los retrasos en la concesión de licencias de construcción. La Ley otorga al ministro de medio ambiente la facultad de disponer la exención del cumplimiento de determinadas condiciones (“*deemed discharge*”) que puedan recaer sobre una autorización. Tales condiciones se considerarán cumplidas si no se adopta una decisión al respecto dentro de un determinado período. Lo anterior implica que las autoridades urbanísticas no podrán adoptar medidas coercitivas para detener la ejecución de los trabajos.

Por otra parte, los datos sobre el uso del suelo publicados en 2015 muestran un panorama poco halagüeño. De acuerdo con las mediciones vía satélite aportadas por la Universidad de Leicester sobre el período 2010-2012, unas 225.00 hectáreas (1% de la superficie total del Reino Unido) se vieron alteradas. La superficie de los bosques se modificó en unas 100.000 hectáreas, debido a la tala de coníferas. A lo anterior hay que añadir que unas 3.000 hectáreas cambiaron de uso para permitir desarrollos urbanísticos, la construcción de parques eólicos y las actividades mineras. Por lo que respecta a los terrenos agrícolas, unas 2.000 hectáreas se destinaron a actividades extractivas. Sin embargo, en 2012, la mayoría del suelo continúa destinándose a la agricultura, mientras que su artificialización representa un 8% del total.

VIII. CALIDAD DE LAS AGUAS

Aparte de la calidad del aire, una buena parte de los ríos en Inglaterra se enfrenta al problema del no poder alcanzar los estándares exigidos por la normativa de la UE para el año 2021, a pesar de que requieran inversiones superiores a los 25.000 millones de libras esterlinas.

Por otro lado, el Tribunal Supremo tuvo que analizar, en *Manchester Ship Canal Company Ltd v United Utilities Water plc*,²⁰ si las empresas de tratamiento de aguas residuales podían descargar aguas tratadas en cursos de agua de propiedad de terceros. La cuestión tenía su interés en la medida en que tales vertidos podían constituir una inmisión ilegal en terrenos privados de terceras personas, a no ser que fuesen autorizados. El Tribunal Supremo sostuvo que las empresas eran titulares de un derecho estatutario al vertido desde emisarios que poseían antes de la entrada en vigor de la *Water Industry Act 1991*. Sin embargo, las empresas de tratamiento de aguas residuales carecían del derecho de vertido desde nuevos emisarios sin el permiso de los propietarios privados. Según el Tribunal Supremo, la *Water Industry Act 1991* no recogía un derecho en términos expresos. Sin embargo, sí era posible inferir de la misma tal derecho ya que, en caso contrario, se habría incurrido en responsabilidad por parte de las empresas. El Tribunal Supremo también advirtió de que antes de la privatización del servicio de tratamiento de aguas residuales, las autoridades locales eran titulares del derecho de vertido de los efluentes tratados. Este derecho ya se encontraba recogido, de manera implícita, en la *Public Health Act 1975* y en su versión modificada de 1936. Por su parte la *Water Act 1989* había privatizado este sector transfiriendo las funciones de suministro de agua y alcantarillado de las autoridades regionales a empresas y había reafirmado las facultades y deberes estas. En otras palabras, el derecho implícito a llevar a cabo los vertidos se había vuelto a reconocer en la *Water Act 1989*. Ahora bien, con la *Water Industry Act 1991* el panorama había cambiado, de manera que era lógico que una empresa de tratamiento de aguas residuales que pretendiese llevar a cabo un nuevo vertido a partir de 1991 debía obtener todos los consentimientos necesarios para efectuarlo en una propiedad privada, ya fuese mediante una negociación con un tercero o mediante expropiación. Sin embargo, con respecto a los emisores anteriores a 1991, el Tribunal Supremo indicó que era completamente impracticable que las empresas tuviesen que asumir que los vertidos procedentes de las tuberías existentes no fuesen legales. No era posible entender que el Parlamento hubiese creado una situación absurda, por la que se tuviesen que bloquear tales emisores, permitiendo que las aguas saliesen por las calles, simplemente porque los propietarios privados hubiesen obtenido un mandamiento judicial por entenderse que se incurría en responsabilidad civil al efectuarse los vertidos en sus propios cursos de aguas.

²⁰ [2014] UKSC 40.

IX. ATMOSFERA: LA CONTAMINACIÓN QUE NO CESA

Los problemas de contaminación atmosférica en las principales ciudades de Inglaterra no son nuevos, así como los sucesivos incumplimientos de la normativa de la UE. Aproximadamente unas 40.000 personas mueren prematuramente en el Reino Unido a causa de la contaminación atmosférica. Un informe, publicado al inicio de 2016 (*Every breath we take: the lifelong impact of air pollution*)²¹ ha evidenciado algunos aspectos de este tipo de contaminación. Aparte de las muertes prematuras, los problemas de salud derivados de la exposición a la contaminación del aire también tienen un alto coste para la sociedad, calculados en unos 20.000 millones de libras esterlinas al año. Por lo que respecta al tráfico por carretera, el informe indica que en 2012, era diez veces mayor que en 1949.²² Así como los vehículos producen muy poco monóxido de carbono, el dióxido de nitrógeno y partículas de los motores diésel han sido mal controladas. Los tipos de combustibles utilizados para el transporte por carretera han cambiado durante los últimos 20 años. En 2000, sólo el 14% de los automóviles nuevos empleaba el diésel, pero hoy en día esta cifra se ha elevado a 50%. La combinación de un mayor número de vehículos diésel y las dificultades tecnológicas para la reducción de sus emisiones han significado que las concentraciones urbanas de partículas en el aire (PM) y NO₂ no han mejorado.

El 29 de abril de 2015 el Tribunal Supremo dictó una importante sentencia en el asunto *ClientEarth v Secretary of State for the Environment*.²³ Este asunto tuvo que ver con la reiterada infracción por parte del Reino Unido de los estándares de la Directiva 2008/50, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, en una serie de áreas, debido a los efectos del tráfico rodado. El Tribunal Supremo había planteado una serie de cuestiones prejudiciales al TJUE. En el asunto C-404/12, el TJUE indicó que a pesar de que si bien los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación para determinar las medidas a adoptar de acuerdo con la Directiva, estas debían conseguir que el período en que se superasen los valores límite fuese lo más breve posible. Cuando un Estado miembro no cumplía las obligaciones de la Directiva,

²¹ <https://www.rcplondon.ac.uk/projects/outputs/every-breath-we-take-lifelong-impact-air-pollution>.

²² El informe también indica que en contraste con el crecimiento del tráfico motorizado, las actividades como caminar y montar en bicicleta han disminuido progresivamente desde la década de 1950. En concreto, a distancia total recorrida cada año se redujo en un 30% entre 1995 y 2013, y la distancia recorrida en Inglaterra y Gales en 2012 fue sólo del 20% en comparación con 1952.

²³ [2015] UKSC 28.

correspondía al órgano judicial nacional competente, que conociese eventualmente del asunto adoptar, frente a la autoridad nacional, cualquier medida necesaria, como podía ser un mandamiento judicial, para que dicha autoridad elaborase el plan exigido por la citada Directiva en las condiciones que ésta determinaba

Por su parte, el Tribunal Supremo indicó que durante los cinco años de incumplimiento las perspectivas de observancia se habían deteriorado. No obstante, observó que los fallos no se limitaban al Reino Unido. Un análisis de datos de cumplimiento de calidad de aire en 2013 registrados en los Estados miembros de la UE había puesto de manifiesto que 17 Estados miembros habían registrado niveles superiores a los valores límite por hora, siendo una de las razones la falta de normas de emisión para vehículos diésel. No obstante, incluso si algunos aspectos del problema podían verse afectados por cuestiones ajenas a los Estados, esto no implicaba una excepción de los valores límite establecidos por la Directiva, que seguían siendo jurídicamente vinculantes. Según el Tribunal Supremo, el nuevo gobierno resultante de las elecciones del 7 de mayo de 2015 debía adoptar medidas inmediatas. Por lo tanto, adoptó una orden requiriendo al ministro de medio ambiente que preparase nuevos planes de calidad según un calendario definido para finalizar con la entrega de los mismos a la Comisión a más tardar el 31 de diciembre de 2015.

X. RESPONSABILIDAD POR ACCIONES DE DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE

Un caso interesante que puede considerarse como un advertencia a los grupos que participan indirectamente en las actividades de apoyo a la acción directa en materia ambiental se planteó en *Sea Shepherd (UK) v Fish & Fish Ltd*, sentencia de 4 de marzo de 2015.²⁴ Un grupo americano de conservación marina había organizado una campaña de acción directa en el Mediterráneo respecto del atún rojo que consideraba que se capturaba de manera ilegal. El grupo dañó redes pertenecientes a una empresa (la demandada en el asunto citado anteriormente), liberando así el atún que esta había capturado. Por su parte, la compañía demandó al grupo solicitando 700.000 euros de compensación. El grupo americano de conservación marina incorporó a un grupo de apoyo británico [*Sea Shepherd (UK)*]. La cuestión que se planteó ante el Tribunal Supremo fue si este segundo grupo podía ser responsable, al haber participado en un diseño común con el grupo de los Estados Unidos para cometer las

²⁴ [2015] UKSC 10.

infracciones de allanamiento y daños materiales. La única evidencia que existía era que el grupo británico había accedido a recaudar fondos para una campaña en el Reino Unido y transferirlos a los Estados Unidos (alrededor de 1.000 libras esterlinas). En primera instancia el juez indicó que no había ningún diseño común, principalmente porque el grupo de los Estados Unidos se había encargado de ello ya que, además, había pagado por el material de publicidad. El Tribunal de apelación no estuvo de acuerdo, pero su decisión fue finalmente revocada por el Tribunal Supremo (mayoría de 3 contra 2). En opinión del Tribunal, el juez de primera instancia había determinado correctamente los hechos y los principios jurídicos aplicables. La decisión podría haber sido muy diferente si los fondos recaudados hubiesen sido más elevados o si el grupo de apoyo británico hubiese diseñado la acción o no se hubiese podido localizar al grupo de Estados Unidos.

XI. ACCESO A LA INFORMACIÓN

Un asunto de interés en materia de acceso a la información se planteó ante el tribunal administrativo de apelación (*Upper Tribunal*) en el asunto *Fish Legal and Shirley v Information Commissioner, United Utilities, Yorkshire Services Ltd, Southern Water Services Ltd*,²⁵ (19 de febrero de 2015). Este asunto consideró si las compañías de agua que había sido privatizadas caían bajo la definición de autoridades públicas de la Directiva 2003/4, sobre la base de que eran o bien organismos nacionales que ejercían funciones administrativas públicas o bien llevaban a cabo servicios públicos relativos al medio ambiente bajo el control de una autoridad pública. En este punto hay que tener en cuenta que desde mediados del siglo XX la gestión de los recursos hídricos se encontraba en manos públicas. Sin embargo, en 1989 fue privatizada, regulándose por la *Water Industry Act 1991*. Las empresas encargadas de la gestión son sociedades mercantiles, únicas proveedoras a los usuarios de sus servicios (agua y alcantarillado) en sus áreas de actuación. Una Están reguladas por una autoridad pública (OFWAT), que aprueba sus planes de negocio y establece los límites a los preciso aplicables a los servicios que prestan las compañías privadas.

El *Upper Tribunal* había remitido varias cuestiones al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Asunto C-279/12 *Fish Legal v Information Commissioner*). El TJUE señaló que sólo podían incluirse en la categoría

²⁵ [2015] UKUT (*United Kingdom Upper Tribunal*) 52 (AAC) (*Administrative Appeals Chamber*).

de autoridades públicas de la Directiva 2003/4 las entidades que, en virtud de una base jurídica específicamente definida en la legislación nacional que les fuese aplicable, estaban habilitadas para ejercer funciones administrativas públicas. En cambio, la cuestión de si las funciones atribuidas a esas entidades en virtud del Derecho nacional constituían “funciones administrativas públicas” debía apreciarse a la luz del Derecho de la UE y de los elementos de interpretación pertinentes del Convenio de Aarhus que permitiesen establecer una definición autónoma y uniforme de ese concepto. Las entidades que, desde un punto de vista orgánico, eran autoridades administrativas, esto es, las que formaban parte de la Administración pública o del poder ejecutivo del Estado en cualquier nivel, eran autoridades públicas en el sentido de la Directiva 2003/4. Esa primera categoría incluía a todas las personas jurídicas de Derecho público creadas por el Estado y cuya disolución sólo éste podía decidir. La segunda categoría de autoridades comprendía las autoridades administrativas definidas en un sentido “funcional”, esto es, las que fuesen personas jurídicas de Derecho público o bien de Derecho privado que, en virtud del régimen legal que les era aplicable, estaban encargadas de prestar servicios de interés público, en especial en el ámbito del medio ambiente, y que a ese efecto disponían de potestades exorbitantes respecto a las reglas aplicables en las relaciones entre personas de Derecho privado. En el asunto en cuestión, las compañías de aguas estaban encargadas, en virtud del Derecho nacional, de servicios de interés público, caso del mantenimiento y el desarrollo de las infraestructuras de las aguas y el alcantarillado así como el suministro de agua y el tratamiento de las aguas residuales, actividades en las que, además, debían respetarse varias Directivas relacionadas con la protección del agua. Para cumplir esas funciones y prestar esos servicios, las compañías disponían, en virtud del derecho nacional aplicable, de diversas facultades, como el derecho de expropiación, la de adoptar reglamentos administrativos relativos a las vías navegables o a los terrenos de los que eran propietarias, la facultad de realizar vertidos de agua en ciertas circunstancias, incluso en conducciones privadas de agua, la facultad de imponer prohibiciones temporales de riego o la facultad, sujeta a condiciones estrictas, de decidir la interrupción del suministro de agua a ciertos clientes. Sin embargo, el TJUE dejó al juez estatal comprobar si, atendiendo a las modalidades concretas que les acompañaban según la legislación nacional, esos derechos y facultades reconocidos a las compañías de aguas interesadas podían calificarse como potestades exorbitantes.

Por otra parte, el TJUE señaló, a la luz de la sentencia en el asunto *Foster v. British Gas* (asunto 188/89) que la constatación de una situación de control podía considerarse una indicación de que se cumplía la

condición prevista en la Directiva 2003/4, ya que la noción de control pretendía abarcar manifestaciones del concepto de “Estado” en sentido amplio. Sin embargo, el alcance preciso del concepto de control previsto en la Directiva 2003/4 debía determinarse teniendo también en cuenta los objetivos propios de esta. De la Directiva se desprendía una interpretación del concepto de control, según la cual abarcaba toda entidad que no contaba con autonomía real en la forma de ejercer las funciones atribuidas sobre el medio ambiente, puesto que una autoridad pública de las comprendidas en la Directiva podía influir de forma decisiva en la acción de dicha entidad en el referido contexto. A este respecto, podía tratarse de una potestad de dirigir órdenes a las entidades consideradas, ejerciendo o no las facultades del accionista, de la potestad de suspender, de anular a posteriori o de someter a una autorización previa las decisiones que adoptasen esas entidades, de la potestad de nombrar o de destituir a los miembros de sus órganos de dirección, o a la mayoría de ellos, o también de la potestad de privar total o parcialmente a esas entidades de financiación en tal grado que afectase a su existencia. El solo hecho de que la entidad considerada fuese, al igual que las compañías de aguas interesadas, una sociedad mercantil sujeta a un régimen regulatorio específico del sector en cuestión, no podía excluir un control en el sentido de la Directiva 2003/4. Finalmente, el TJUE rechazó que cuando una persona estaba incluida en el ámbito de la Directiva, esa persona sólo constituía una autoridad pública en lo relativo a las informaciones ambientales que obrasen en su poder en el contexto de sus funciones, responsabilidades y servicios. Tal criterio se oponía a los fundamentos de la Directiva y del Convenio de Aarhus acerca de la delimitación del ámbito de aplicación del régimen de acceso que preveían ambos instrumentos, que trataban de lograr una difusión y puesta a disposición del público lo más amplia y sistemática posible de la información ambiental que obrase en poder de las autoridades públicas o de otras entidades en su nombre. De esta manera, las personas mencionadas en la Directiva 2003/4 debían ser consideradas como autoridades públicas en lo que atañía a todas las informaciones ambientales que obrasen en su poder. En cambio, esas sociedades no estaban obligadas a comunicar información ambiental si constase que no guardaba relación con la prestación de esos servicios públicos. Si era dudoso que fuese así, la información de que se tratase debía comunicarse.

El *Upper Tribunal* aplicó el criterio adoptado por el TJUE y declaró que, dadas las facultades legales específicas (adquisición de tierras) otorgadas a las empresas que prestaban servicios públicos privatizados, estaban realizando funciones administrativas públicas cubiertas por la Directiva. Sin embargo, señaló que a pesar del grado de intensidad de la

regulación gubernamental sobre aquellas, no se encontraban bajo su control al mantener un amplio rango de libertad comercial y operacional sobre las funciones que podían llevar a cabo.

XII. SANCIONES

En los últimos tiempos se ha considerado que las sanciones impuestas por los tribunales penales británicos a las medianas o grandes empresas que hubiesen cometido delitos contra el medio ambiente resultaban limitadas y carecían de efecto disuasorio. En julio de 2015, el órgano de los jueces que puede adoptar pautas sobre el cálculo de las sanciones (*Sentencing Council*),²⁶ publicó una guía metodológica al respecto (*Environmental Offences. Definitive Guideline*).²⁷ Los tribunales están obligados a seguir las directrices a menos que consideren que serían contrarias a los intereses de la justicia en cualquier asunto. Las Directrices contienen una matriz en referencia al tamaño de la empresa y el tipo de la infracción, sugiriendo un nivel de partida para la sanción, incluyendo circunstancias agravantes y eximentes (tales como la cooperación por parte del demandado).

XIII. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

Los tribunales han considerado si las infracciones de los requisitos procedimentales de la Directiva de evaluación de impacto estratégico y la consulta a los ciudadanos podían subsanarse antes de adoptar un plan general. En *Adastral New Town Ltd v Suffolk Coastal District Council*,²⁸ la *Court of Appeal* manifestó que la evaluación no era un documento único, ni tampoco resultaba asimilable a un informe ambiental. Se trataba de un proceso. No había ninguna cláusula legal relativa al momento de realización de la evaluación, salvo que tuviese lugar antes de la adopción del plan. Igualmente, el requisito de se efectuase de manera temprana y eficaz no establecía qué se debía entender por dichos términos, salvo que igualmente se produjese antes de la aprobación del plan. Para la *Court of*

²⁶ Este órgano actúa en Inglaterra y Gales. Se creó para promover una mayor transparencia y coherencia en las sentencias, manteniendo al mismo tiempo la independencia del poder judicial. Su función principal es la adopción de directrices sobre las sentencias, que los tribunales han de seguir, a menos que sea en interés de la justicia no hacerlo. Es un organismo público independiente del Ministerio de Justicia.

²⁷ https://www.sentencingcouncil.org.uk/wp-content/uploads/Final_Environmental_Offences_Definitive_Guideline_web1.pdf

²⁸ [2015] EWCA Civ 88.

Appeal la normativa británica de evaluación de impacto ambiental, leída en el contexto de la Directiva, dejaba claro que la evaluación de un proyecto de plan debía ser un proceso continuo. El objetivo era asegurar que los efectos ambientales de las políticas pudiesen tenerse en cuenta mientras los planes fuesen elaborados. Para permitir que esto ocurriese el proceso de preparación del informe ambiental debía comenzar, como había afirmado la Comisión, tan pronto como fuese posible, e idealmente, al mismo tiempo que la elaboración del plan o programa.

Eso no significa que existiese una norma por la que el plan y el informe ambiental debiesen proceder en paralelo, de manera que se produjese la publicación simultánea del proyecto de plan y el informe ambiental. Lo que significaba es que debía haber un proceso integrado mediante el cual el informe evaluase el plan y la subsiguiente tramitación del plan tuviese en cuenta el contenido del informe la y consulta pública sobre ambos documentos. Aunque existía una cierta flexibilidad en el proceso el objetivo de la Directiva sólo podía afrontarse adecuadamente teniendo en cuenta un informe ambiental sobre los efectos de un proyecto de plan a medida que sus previsiones se desarrollasen. Los requisitos a cumplimentar podían varias las políticas en un proyecto de plan a medida que las políticas se desarrollen. Los requisitos podían varias a medida que el plan evolucionase.