

## Novedades en la política ambiental de Reino Unido

---

AGUSTÍN GARCÍA URETA

### *Sumario*

	<i>Página</i>
1. Introducción .....	273
2. Agua .....	274
3. Contaminación atmosférica .....	275
4. Control integral de la contaminación .....	276
5. Ejecución del Derecho ambiental .....	277
6. Evaluación de impacto ambiental .....	278
7. Fauna, flora y ambiente rural .....	279
8. Protocolo de Kyoto .....	284
9. Residuos .....	285
10. Ruido .....	286
11. Suelos contaminados .....	286
12. Comentarios conclusivos .....	287

\* \* \*

### 1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo recoge algunas de las novedades de la política ambiental en el Reino Unido producidas entre los años 2006 y 2007. El Gobierno británico se ha embarcado en una serie de estrategias revisoras de las políticas desarrolladas, destacando las relativas a la contaminación atmosférica, la biodiversidad y la aplicación de la normativa ambiental. Otros gobiernos regionales han seguido la pauta de fijar estrategias generales en materia ambiental, caso del galés<sup>1</sup>. Ahora bien,

1. *Environment strategy for Wales*, 2006.

273

posiblemente el aspecto más relevante en este período sea la apuesta definitiva por la energía nuclear con el horizonte del año 2020 y con las previsiones de un precio del barril de petróleo muy por encima de los cien dólares. A lo anterior se sumaría la necesidad de cumplir con las obligaciones derivadas del Protocolo de Kyoto y las reducciones de CO<sub>2</sub>,<sup>2</sup> lo que ha llevado al Gobierno británico a optar por esta vía. En la actualidad, la energía nuclear aporta el 19% de la energía que se consume en este país, y la mayoría de las centrales que se encuentran en funcionamiento quedarían fuera de servicio en un plazo de quince años. Para el año 2009 se publicará una evaluación de los emplazamientos seleccionables para las centrales. No obstante lo anterior, el proyecto del Gobierno plantea algunas dudas, en particular si será posible que buena parte de los costes de la construcción de las centrales sea sufragada por el sector privado, cuando los relativos al desmantelamiento de las actuales centrales se espera que lleguen a los 70.000 millones de libras esterlinas. Por su parte, el tratamiento de los residuos puede alcanzar los 20.000 millones de libras que habrán de ser cubiertos por el contribuyente. Con todo, el Gobierno se ha comprometido a aumentar la proporción de fuentes de energía renovables de manera que cubran el 15% de la producción energética para el año 2015. La adopción de la estrategia nuclear no estuvo ausente de polémica en la medida en que mediante una sentencia de la *High Court*, de 15 de febrero de 2007,<sup>3</sup> se puso en entredicho el procedimiento de consultas que había llevado a cabo el Gobierno antes de tomar las anteriores decisiones. En opinión de la *High Court*, que con ello dio la razón a Greenpeace, que actuaba de demandante, los documentos objeto del proceso de consultas era muy insuficientes para permitir a las organizaciones que habían participado en el procedimiento poder dar una respuesta medianamente adecuada.

Por otra parte, hay que destacar dos cuestiones generales sobre dos de las Regiones que componen el Reino Unido, esto es Irlanda del Norte, que recuperó la autonomía el 8 de mayo de 2007, y Gales que, por medio de *The Government of Wales Act 2006*, ha recibido la competencia de dictar leyes, tras un inicio en el que su Asamblea tenía funciones de carácter administrativo. No obstante, para poder dictar tales leyes debe recibir la habilitación competencial del Parlamento de Westminster.

## 2. AGUA

En enero de 2007, el Ministerio de Medio Ambiente (en adelante, DEFRA) publicó un documento de reflexión sobre la necesidad de establecer, de forma obligatoria, contadores del uso del agua<sup>4</sup>. Tal decisión afectaría a unos 20 millones de personas tanto en Inglaterra y Gales. Sin embargo, tal decisión no se tomaría hasta 2009. De acuerdo con los datos aportados por DEFRA, aproximadamente un

---

2. Véase más abajo, Protocolo de Kyoto.

3. *The Queen on the application of Greenpeace Limited v. Secretary of State for Trade and Industry*.

4. *Consultation on water metering in areas of serious water stress* (2007).

28% de los hogares se encuentran sujetos a los contadores, una cifra que se ve incrementada un 2% cada año. Si esta tendencia se mantuviese, un 45% de los hogares estarían controlados para el año 2015. Esta medida tendría una incidencia apreciable en el consumo de agua, ya que aquellos hogares que poseen con un contador consumen un 10% menos que aquellos que carecen de él.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que el TJCE condenó al Reino Unido en sentencia del TJCE (Sala Quinta) de 25 de enero de 2007 (asunto C-405/05, *Comisión v. Reino Unido*) por no haber dado paso a las medidas necesarias para asegurar el tratamiento de aguas residuales de una serie de aglomeraciones para el 31 de diciembre de 2000, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 4.1 y 3 de la Directiva 91/271 del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas.

### 3. CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA

En 2006, el Departamento de medio ambiente de Irlanda del Norte publicó un estudio sobre la contaminación atmosférica en esta Región<sup>5</sup>. Uno de los aspectos en los que más se ha avanzado es en el establecimiento de instalaciones de medición, cuarenta en total, por otra parte exigidas por la normativa comunitaria en la materia. Así, en 2006 se instaló la primera estación de medición de partículas (PM<sub>2.5</sub>), debido a la incidencia de este contaminante en la salud humana. Por otra parte, durante este tiempo, las autoridades locales habían venido declarando zonas de gestión de la calidad del aire (26), en concreto del dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>, 2) y de partículas PM (también 2). Así como en términos generales se ha producido un descenso en las concentraciones de los principales contaminantes, caso del dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>), algunos de ellos no han experimentado tal reducción, caso del ozono (O<sub>3</sub>). En esta línea de regular la contaminación atmosférica, se aprobaron *The Air Quality Standard Regulations (Northern Ireland) 2007*.

El Gobierno británico publicó en 2007 un informe sobre su estrategia en materia de contaminación atmosférica para todo el Reino Unido<sup>6</sup>. A pesar de que son las Regiones las competentes en esta materia, el Gobierno justificó esta estrategia debido al carácter transfronterizo de este tipo de contaminación. De acuerdo con los datos aportados, la contaminación atmosférica reduce las expectativas de vida en unos siete-ocho meses por persona y acarrea unos costes anuales aproximados de 20.000 millones de libras esterlinas. La *Environment Act 1995* señala que corresponde a las agencias ambientales de las regiones establecer objetivos estratégicos en materia de contaminación atmosférica a los efectos de ejercer las funciones que tienen encomendadas bajo las normas generales de la *Environment Protection Act 1990* y las disposiciones de la *Pollution and Prevention and Control Regulations 2000*. Ahora bien, dichos objetivos estratégicos no constituyen normas jurídicas vinculantes, salvo que recojan los ya contenidos en disposiciones del Derecho comunitario.

5. *Air Pollution in Northern Ireland 2006*.

6. *The Air Quality Strategy for England, Scotland, Wales and Northern Ireland*.

La estrategia adoptada por el Gobierno británico abarca, por una parte, diversos detalles sobre los principales contaminantes atmosféricos en este país y las obligaciones contraídas bajo el ordenamiento jurídico comunitario. Especial atención tiene en el documento la contaminación derivada del transporte terrestre. Así como se reconoce que los vehículos se han adaptado correctamente a nuevos requisitos en la materia, sin embargo, su número no cesa de crecer, lo que no ha impedido reducir en un 50% este tipo de contaminación, según las estimaciones aportadas por el documento. Con todo, el documento admite que las concentraciones de determinados contaminantes, en particular NO<sub>2</sub>, no han dejado de aumentar debido, precisamente, a la circulación de vehículos. Otro tanto sucede con las partículas (PM), cuyos efectos sobre la salud implican una pérdida de expectativa de vida de entre 7-8 meses, sin que esta cifra pueda verse reducida hasta el año 2020. Otro de los sectores en los que se ha avanzado en los últimos años ha sido el de la gestión de la calidad del aire en el contexto local. La *Environment Act 1995* obliga a las autoridades locales a evaluar la situación actual y futura de la calidad del aire contrastándola con los objetivos fijados en el ámbito estatal. Si tales objetivos no son cumplidos, aquellas están obligadas a declarar áreas de gestión de la contaminación atmosférica. Hasta la fecha unas 200 autoridades locales han designado tales áreas, debido, en buena medida, a los efectos de la contaminación producida por el tráfico rodado. A consecuencia de tal declaración, las autoridades locales quedan obligadas a aprobar planes de gestión que incluyen medidas específicas de control del tráfico terrestre, como sucede en el caso de Londres desde febrero de 2008, información al público, fomento del transporte público y, sólo como medida a largo plazo, el establecimiento de un impuesto de circulación como el que se implantó en Londres en 2003. En este sentido, aparte de referirse a lo que constituirían las actuaciones más importantes en la materia, el documento también recoge otras estrategias complementarias de la lucha contra la contaminación atmosférica. Entre éstas se encuentra el fomento del transporte escolar, la ejecución de planes piloto para incentivar las ciudades sostenibles en materia de transporte o el fomento de la bicicleta. Sin embargo, queda en el aire la implantación de un impuesto específico de circulación para todo el país con el fin de reducir la contaminación de los vehículos.

#### 4. CONTROL INTEGRAL DE LA CONTAMINACIÓN

De acuerdo con los últimos datos aportados por el Gobierno británico, la distribución de instalaciones sujetas a control integral de la contaminación es la siguiente: 4.300 en Inglaterra y Gales; 650 en Escocia; y 400 en Irlanda del Norte. En el caso de Escocia, la Agencia de Protección del Ambiente de esta Región fue la primera en el contexto europeo en autorizar todas las instalaciones sometidas a la Directiva 96/61. De acuerdo con los datos aportados por la agencia, desde el año 2000 sólo 39 solicitudes de autorización habían sido rechazadas. Las Regiones dictaron distintas disposiciones en relación con la Directiva 96/61 y las subsiguientes modificaciones en materia de participación: *The Pollution Prevention and Control*

(*Miscellaneous Amendments*) *Regulations (Northern Ireland) 2006*. Otras incrementaron las sanciones y modificaron algunas cuestiones menores en los correspondientes anexos, caso de Gales mediante *The Pollution Prevention and Control (England and Wales) (Amendment) (Wales) Regulations 2006*.

## 5. EJECUCIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL

Entre las diversas estrategias que el Gobierno británico ha adoptado en el período considerado es de destacar la relativa a la ejecución del Derecho ambiental, publicada en octubre de 2006 por DEFRA para Inglaterra y Gales<sup>7</sup>. El informe dedica una importante atención a diversos obstáculos encontrados para poder llevar a cabo una adecuada ejecución del Derecho ambiental:

a) El actual sistema de ejecución del ordenamiento ambiental no tiene en cuenta las distintas motivaciones de los destinatarios de las normas.

b) Las sanciones de naturaleza penal resultan inadecuadas en la medida en que no logran alcanzar los objetivos básicos de la aplicación efectiva del ordenamiento jurídico ambiental. En opinión del informe, las sentencias judiciales sirven para imponer una especie de culpa de naturaleza moral en los asuntos de carácter ambiental, pero las sanciones siguen siendo muy bajas, ya que no logran alcanzar determinados objetivos, en particular, la restauración del ambiente dañado, o impedir que aquellos que no cumplan con la normativa ambiental obtengan un beneficio de ello.

c) La imposición de sanciones de carácter inadecuado está socavando el impacto positivo de las normas. En este punto, la discusión se ha centrado en el requisito de la responsabilidad objetiva. De acuerdo con las conclusiones del informe, existen elementos que pueden reducir su virtualidad, caso de las posibles excepciones o la inexistencia de fondos en las empresas para hacer frente a las responsabilidades que se puedan derivar.

d) Muchas autoridades carecen de una política específica en materia de ejecución de las disposiciones ambientales o carecen de los medios para llevarla a cabo.

e) Finalmente, se carecen de datos sobre cómo se está efectuando la ejecución de la normativa ambiental.

Entre las soluciones propuestas, el informe destaca la necesidad de introducir sanciones administrativas de carácter variable y, en particular, el reconocimiento de la potestad de suspensión de actividades en cualquier circunstancia en la medida en que exista un serio daño para el ambiente o se esté produciendo tal daño, siempre que la autoridad que adopte tal medida cuente con evidencias suficientes para ello. Asimismo, el informe considera perentorio llevar a cabo un estudio sobre

7. *Review of Enforcement in Environmental Regulation*.

el grado de cumplimiento de la normativa ambiental por los operadores económicos.

Por su parte, la Agencia de protección del ambiente de Escocia (*Scottish Environment Protection Agency*, SEPA), publicó en 2007 diversos datos estadísticos sobre el cumplimiento por la industria de sus obligaciones ambientales. De acuerdo con estos datos el 94% de las 277 autorizaciones concedidas a distintos sectores industriales habían logrado un resultado satisfactorio. Del anterior porcentaje un 29% se había sometido a evaluación por vez primera. En todo caso, para estar sujetas a evaluación era preciso haber estado en funcionamiento durante al menos un año. Los criterios para determinar esta cuestión habían sido dos: a) el riesgo de las operaciones llevadas a cabo; y b) la gestión de los mismos.

## 6. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

Las Regiones que componen el Reino Unido han dictado una serie de normas en materia de evaluación de impacto ambiental. Algunas de estas normas se han aprobado a los efectos de adaptarse a la Directiva 2003/35, relativa a la participación del público en este tipo de procedimiento (*The Environmental Impact Assessment (Uncultivated Land and Semi-natural Areas) (Wales) (Amendment) Regulations 2007*), o a las propias condiciones de la Directiva 85/337 y la Directiva 92/43 en relación con las aguas marítimas (*The Environmental Impact Assessment and Natural Habitats (Extraction of Minerals by Marine Dredging) (Wales) Regulations 2007; The Environmental Impact Assessment (Fish Farming in Marine Waters) Regulations (Northern Ireland) 2007; Drainage (Environmental Impact Assessment) Regulations (Northern Ireland) 2006; Environmental Impact Assessment (Uncultivated Land and Semi-Natural Areas) Regulations (Northern Ireland) 2006*), o respecto de determinados proyectos incluidos en la Directiva 85/337 (*The Environmental Impact Assessment (Agriculture) (Wales) Regulations 2007; The Roads (Environmental Impact Assessment) Regulations (Northern Ireland) 2007; The Environmental Impact Assessment (Agriculture) Regulations (Northern Ireland) 2007; Environmental Assessment (Forestry) Regulations (Northern Ireland) 2006*).

Ha de tenerse en cuenta, en línea con lo señalado anteriormente, que mediante una sentencia de 4 mayo de 2006, el TJCE condenó a este Estado miembro por haber adaptado incorrectamente su derecho interno a los arts. 2.1, y 4.2 de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, en su versión modificada por la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, al establecer un régimen nacional según el cual, en lo relativo a los permisos de construcción en fase de anteproyecto con aprobación posterior de algunos aspectos reservados, únicamente podía efectuarse una evaluación en la etapa inicial de la concesión de dicho permiso, y no en la etapa ulterior de la aprobación de los aspectos reservados<sup>8</sup>. Sin embargo, mediante una sentencia dic-

8. Asunto C508/03, *Comisión v. Reino Unido*, Sentencia del TJCE (Sala Primera) de 4 de mayo de 2006.

tada el mismo día que la anterior, el TJCE desestimó un recurso planteado por la Comisión al entender que la expedición de los certificados de legitimidad de las actuaciones urbanísticas podía considerarse un instrumento para eludir los procedimientos de autorización y de evaluación de los efectos sobre el ambiente previstos en la Directiva 85/337. El TJCE desestimó el recurso ya que el recurso no cumplía los requisitos de coherencia y precisión establecidos en la jurisprudencia comunitaria, para la admisión del mismo<sup>9</sup>.

Por su parte, el Gobierno británico publicó en octubre de 2007 un borrador de una nueva norma, exclusivamente para Inglaterra, con el fin de adaptarse a dos sentencias del TJCE en materia de evaluación de impacto. Por una parte, la sentencia en el asunto C-508/03 y, por otra, la sentencia 4 de mayo de 2006 relativa al asunto C290/03, *The Queen, a instancia de: Diane Barker v. London Borough of Bromley*. En esta sentencia, el TJCE declaró que la calificación de una decisión como «autorización» en el sentido del art. 1.2 de la Directiva 85/337, debía efectuarse aplicando el Derecho nacional de conformidad con el Derecho comunitario. En segundo lugar, el TJCE señaló que los arts. 2.1 y 4.2 de la Directiva debían interpretarse en el sentido de que exigían que se llevase a cabo una evaluación de las repercusiones sobre el ambiente si, en el caso de una autorización que constaba de varias etapas, se comprobaba, durante la segunda etapa, que el proyecto podía tener repercusiones importantes sobre el ambiente, en particular debido a su naturaleza, dimensiones o localización.

## 7. FAUNA, FLORA Y AMBIENTE RURAL

Mediante la *Natural Environment and Rural Communities Act 2006*, se creó *Natural England*. Se trata de una Entidad de Derecho público que se encarga de la protección del ambiente natural en Inglaterra y que viene a aglutinar tres anteriores agencias: *Countryside Agency*, *English Nature* y *Rural Development Service*. Si bien es una entidad independiente del Gobierno, el Ministro de Medio Ambiente puede dictar instrucciones sobre su actuación. Entre sus funciones se encuentra la designación de determinados espacios protegidos, tales como los *Sites of Special Scientific interest*, *National Parks*, *Areas of Outstanding Natural Beauty*, y gestionar *National Nature Reserves*. Se encarga también de la gestión de fondos para la protección de la naturaleza. En su primer año de existencia, *Natural England* designó 5 nuevas *National Nature Reserves* y amplió otras 17, dando paso a 3.205 nuevas hectáreas

Por otra parte, la *Natural Environment and Rural Communities Act 2006* introdujo una serie de medidas en materia de biodiversidad, de control de pesticidas que pudiesen tener efectos nocivos para la fauna y flora, así como para la protección de las aves y la lucha contra las especies invasoras. Otras disposiciones recogieron algunas exigencias requeridas por los tribunales en relación con los criterios de

9. Asunto C98/04, *Comisión v. Reino Unido*, Sentencia del TJCE (Sala Segunda) de 4 de mayo de 2006.

designación de los parques nacionales, obligando a tener en cuenta no sólo la biodiversidad presente sino también los aspectos culturales o, en general, la influencia humana en el paisaje<sup>10</sup>. Por otra parte, la Ley afrontó algunos cambios respecto de la organización de las autoridades encargadas de su gestión.

En octubre de 2007, DEFRA publicó un informe titulado *Conserving Biodiversity-The UK Approach*. Este informe sigue, en parte, la senda iniciada en 1994 con *UK Biodiversity Action Plan*, en el que se fijaron una serie de objetivos a desarrollar en un plazo de 20 años. El informe de 2007 insiste en la determinación de los principios básicos que deben guiar la actuación en esta materia, si bien se trata de directrices muy generales con las que sería difícil no estar de acuerdo, a saber, la necesidad de proteger la biodiversidad al depender la existencia de ella al igual que buena parte del sistema económico actual, la necesidad de adoptar un enfoque integral a la gestión del suelo, el agua, el aire de forma que se fomente la conservación de la biodiversidad, y la importancia de establecer vínculos con todos los sectores implicados, ya sean las autoridades nacionales o locales, la industria y el mundo académico. A la luz de lo anterior, se proponen seis líneas prioritarias de actuación:

a) La protección de los mejores lugares para la conservación de la biodiversidad. En el caso del Reino Unido, aproximadamente un 10% de su territorio está protegido bajo una de las categorías del Derecho comunitario, ya sean ZEPAS, ZECS o humedales bajo el Convenio de Ramsar. De ahí que el Gobierno haya propuesto la adopción de una Ley de protección de los ecosistemas marinos

b) La segunda línea de actuación es la de adoptar medidas específicas para los hábitats y especies prioritarios. En el Reino Unido existen en la actualidad aproximadamente unas 1149 especies y 65 hábitats prioritarios. La necesidad de adoptar medidas de tutela específica se deriva también del hecho de que no todas las especies o hábitats se localizan en zonas designadas bajo alguna categoría de protección. Dentro de esta línea estratégica se encuentra la lucha contra las especies invasoras

c) La integración de los requisitos de conservación de la biodiversidad en el resto de políticas sectoriales.

d) El fomento de la actuación de los ciudadanos en general, en particular a través de los hábitos de consumo o el apoyo a las organizaciones conservacionistas, alguna de las cuales, caso de la *Royal Society for the Protection of Birds*, agrupa a más de un millón de socios.

e) El desarrollo de los datos relativos a la biodiversidad, en particular, los indicadores de calidad tanto de los hábitats como de los suelos.

f) El incremento de los acuerdos ambientales de carácter multilateral y de Directivas comunitarias. Esta línea de actuación resulta interesante en la medida

10. *Meyrick Estate management Ltd v. Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*, sentencia de la *High Court* de 3 de noviembre de 2005.

en que el Reino Unido se ha manifestado tradicionalmente reacio a que sea el legislador comunitario el que intervenga en materia ambiental. Ahora bien, la referencia a los instrumentos jurídicos comunitarios tiene que ver más con los ya existentes, en concreto las Directivas 79/409 (aves silvestres) y 92/43 (hábitats), que con la adopción de nuevas medidas.

Algunas otras modificaciones menores en la normativa de las Regiones se efectuaron en Irlanda del Norte, mediante *The Conservation (Natural Habitats, etc.) (Amendment) Regulations (Northern Ireland) 2007*, en particular para adaptarse a los anexos de la Directiva 92/43.

Mediante su sentencia de 28 de noviembre de 2007,<sup>11</sup> la *House of Lords* desestimó el recurso presentado por la *Countryside Alliance* contra la *Hunting Act 2004*, que prohibía la caza del zorro, más en concreto, de mamíferos silvestres con perros, salvo que concurriese una excepción,<sup>12</sup> por entender la demandante que resultaba contraria al el Convenio Europeo de Derechos Humanos (arts. 8, 11 y 14, y el art. 1 del Primer Protocolo) y el Tratado de la Comunidad Europea (arts. 28 y 49). Los demandantes habían visto su recurso desestimado en las instancias inferiores, *Queen's Bench Division* (sentencia de 2005) como ante la *Court of Appeal* (2006).

Los cinco jueces de la *House of Lords* que analizaron el recurso vinieron a concurrir en los mismos argumentos. Por una parte, en relación con la infracción del art. 8 CEDH (vida privada), señalaron que la caza del zorro era una actividad de carácter público por lo que no se podía trazar una analogía con el derecho que se protegía en esa disposición, por lo que los demandantes habían planteado su caso de manera muy alejada de los bienes jurídicos tutelados bajo aquella norma<sup>13</sup>. Incluso tratándose del derecho a mantener relaciones con terceros, que cae bajo el art. 8 CEDH, el tribunal entendió que no entraba necesariamente en el concepto de la vida privada, ya que la prohibición de caza estaba dirigida a actividades que se llevaban a cabo en público no a aquellas que pudiesen hacer en privado los cazadores cuando se dedicaban a esta concreta actividad<sup>14</sup>.

Por lo que respecta al art. 11 CEDH (derecho de reunión), los demandantes habían alegado que el único propósito de sus reuniones era la caza del zorro, por lo que su prohibición impedía el derecho de asociación y de reunión. La *Court of Appeal* había señalado que la Ley no pretendía prohibir el derecho de reunión sino impedir una actividad una vez que los cazadores se habían reunido. Sin embargo, a algunos jueces de la *House of Lords* no les pareció suficiente la respuesta dada, en la medida en que consideraron que los derechos de reunión y de protesta resultaban limitados si sus titulares podían reunirse pero una vez hecho esto se les impedía protestar. Si unas personas se reunían para actuar de una determinada manera

11. *R (on the application of Countryside Alliance and others and others (Appellants) v. Her Majesty's Attorney General and another (Respondents)*.
12. Entre las actividades exentas se encuentra la caza de ratas, conejos, la práctica de la cetrería, o la retirada de cabras, entre otras.
13. Lord Bingham of Cornhill, apt. 15.
14. Lord Hope of Craighead, apt. 55.

pero ulteriormente se les prohibía dicha actividad, en realidad se les estaba limitando su derecho de reunión<sup>15</sup>. No obstante, como se puso de manifiesto, el derecho de reunión que reclamaban los demandantes era, en realidad, el derecho a encontrarse por motivos recreacionales, lo que no encontraba cobijo en el art. 11<sup>16</sup>

En relación con art. 1 del primer Protocolo del CEDH (derecho de propiedad), los jueces concluyeron que la *Hunting Act 2004* no constituía una medida confiscatoria<sup>17</sup>, aunque reconocieron que algunos demandantes habrían sufrido una pérdida de control sobre sus posesiones, caso de los propietarios de terrenos en los que no podían cazar o autorizar a terceros a hacerlo.

Por último, en relación con art. 14 CEDH relativo al principio de no discriminación, el tribunal señaló que la *Hunting Act 2004* tenía como único objetivo restringir una actividad que podía ser llevada a cabo por los ciudadanos si querían pero en la que el Estado no estaba involucrado. Por otra parte, la discriminación que se entendía que se ocasionaba no iba dirigida a los cazadores bajo ninguna de las causas del art. 14 CEDH. La razón por la que se había adoptado tal medida no era por causa de las condiciones personales de los cazadores sino de la actividad en sí misma considerada<sup>18</sup>

Por lo que respecta al TCE, los demandantes habían alegado la infracción del art. 28, que prohíbe las restricciones cuantitativas y las medidas de efecto equivalente, ya que, en su opinión, la *Hunting Act 2004* impedía la libre circulación de mercancías desde Irlanda al Reino Unido. Tras recordar la jurisprudencia del TJCE en la materia, el Tribunal llegó a la conclusión de que la norma puesta en entredicho no era una disposición que afectase al comercio ni que fuese discriminatoria, al afectar a los productos domésticos al igual que a los foráneos. Tampoco se apreciaba en la Ley un intento de adoptar una medida proteccionista. En realidad se trataba de medidas dirigidas a actividades realizadas en un Estado miembro, de carácter social, con unos efectos meramente incidentales sobre la prestación de servicios<sup>19</sup>

Por lo que respecta a la libre prestación de servicios bajo el art. 49 TCE, los jueces entendieron que, en el caso de que esta cuestión tuviese trascendencia a los efectos de la sentencia, se debería presentar una cuestión prejudicial ante el TJCE<sup>20</sup>. Sin embargo, posteriormente rechazó la remisión de tal cuestión en la medida en que se consideró que la prohibición encontraba acomodo en las excepciones del art. 49 TCE.

Aparte de las anteriores cuestiones, el Tribunal también prestó atención a si la medida estaba justificada y cumplía con el principio de proporcionalidad. En

---

15. Lord Bingham of Cornhill, apt. 18. No obstante, este juez entendió que la medida estaba justificada bajo el art. 11.2 CEDH. Lord Hope of Craighead, apt. 58.

16. Lord Hope of Craighead, apt. 58.

17. Baroness Hale of Richmond, apt. 128.

18. Lord Hope of Craighead, apt. 64.

19. Lord Hope of Craighead, apt. 87.

20. Lord Bingham of Cornhill, apt. 35.

este punto, uno de los jueces resumió algunos datos que, según él, no habían sido puestos en entredicho en el caso:

a) La población de zorros en Inglaterra y Gales rondaba los 217.00 ejemplares, doblándose durante la época de reproducción, volviendo a su número habitual por causas naturales o no, caso de los atropellos por vehículos.

b) Los zorros constituían una plaga y su población debía ser sacrificada de manera selectiva.

c) Los métodos tradicionales de matanza selectiva incluían la caza con perros, con armas de fuego y con cepos.

d) En el período anterior a la *Hunting Act 2004*, entre 21.000 y 25.000 zorros habían sido capturados cada año mediante perros.

e) De aquellos zorros que no habían sido cazados y muertos por el tráfico rodado, la gran mayoría, aproximadamente unos 80.000, habían muerto por armas de fuego. Incluso en el norte de Gales la mayoría de los zorros eran sacrificados mediante armas de fuego que mediante perros.

f) El sistema más adecuado de muerte era mediante un tiro a una distancia cercana. Por adecuado se entendía aquel que era llevado a cabo de manera que ocasionase el menor sufrimiento al zorro.

g) No se había llevado a cabo un estudio científico sobre los efectos físicos y psicológicos sobre un zorro objeto de persecución por perros en una distancia larga y durante un período de tiempo también prolongado. Posiblemente, tal actividad no pudiese entenderse adecuada en el sentido arriba explicado.

h) Un zorro capturado por perros resultaría muerto con rapidez<sup>21</sup>

El Tribunal aceptó las apreciaciones de la *Court of Appeal*, que había resaltado que la *Hunting Act 2004* pretendía reducir el sufrimiento innecesario de los zorros bajo el argumento moral de que causar tal sufrimiento por motivos deportivos debería suprimirse. En opinión del Tribunal, el principal argumento de los demandantes era que la prohibición de cazar el zorro no parecía reducir el nivel de sufrimiento de los mismos. A pesar de que podía ser difícil establecer estimaciones acerca del sufrimiento, lo que resultaba claro por los distintos trabajos considerados en la materia era que la persecución de los zorros imponía un importante grado de sufrimiento. Las excepciones incluidas en la Ley, que permitían la caza de zorros heridos mediante dos perros, estaban claramente dirigidas a reducir tal riesgo de sufrimiento.

Por lo que respecta a las posibles justificaciones de la medida adoptada a la luz de los arts. 8 y 11 CEDH, el Tribunal llegó a la conclusión de que aquella estaba prevista por la ley, y que encontraba fundamento en la protección de la moral. Por lo que respecta a la necesidad de adoptar tal medida en una sociedad democrática,

21. Lord Bingham of Cornhill, apt. 39.

el Tribunal consideró que los representantes de los ciudadanos habían llegado a la conclusión de esto era así lo que justificaba su adopción. Otro tanto sucedía en el caso del art. 1 del Protocolo 1.

La House of Lords también resolvió un asunto similar planteado a raíz de la *Protection of Wild Mammals (Scotland) Act 2002*, rechazando las pretensiones de los demandantes<sup>22</sup>

## 8. PROTOCOLO DE KYOTO

El Parlamento de Westminster aprobó la *Climate Change and Sustainable Energy Act 2006*. El propósito de la norma es mejorar la contribución del Reino Unido a combatir el cambio climático, de diversificar las fuentes de energía, incluyendo una serie de medidas que pasan por una mejor eficiencia energética, ya plasmadas en la *Housing Act 2004*, o fomentar el uso de fuentes renovables. Por otra parte, la Ley exige al Gobierno, en concreto al Ministro de Medio Ambiente, publicar informes sobre las emisiones anuales de CO<sub>2</sub> del Reino Unido y las medidas que estén tomando los distintos departamentos ministeriales para reducir tales emisiones. Esta obligación de publicidad incluye las actividades de las autoridades locales, ya que éstas deben tener en cuenta las medidas que proponga el Ministro de Medio Ambiente para mejorar la eficiencia energética. Uno de los pilares de la norma es la microgeneración de energía. Por este término se entiende la producción, en pequeña escala, de calor y/o electricidad a partir de fuentes que den lugar a una reducida producción de CO<sub>2</sub>, caso de las fuentes fotovoltaicas, pequeños generadores que aprovechen la fuerza del viento, o de las mareas o las células de energía. Una parte de la Ley establece medidas de fomento, a desarrollar por el Ministro de Medio Ambiente, con el fin de impulsar tales instalaciones. Igualmente, el Ministro queda habilitado para imponer objetivos concretos de eficiencia energética, tanto en el sector del gas como de la electricidad.

El Gobierno británico publicó a finales de 2007 las cifras sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos bajo el Protocolo de Kyoto durante 2006. De acuerdo con éstas, las emisiones de CO<sub>2</sub> fueron de alrededor de 658 millones de toneladas, es decir, 1% más bajas de lo inicialmente previsto y representan un 0,5% menos que las emitidas durante 2005, lo que, en palabras de DEFRA, constituía un cambio muy limitado. En todo caso, las emisiones de este país eran un 16% menores con respecto a las de 1990. El mayor descenso en las emisiones se produjo en el sector residencial con una caída de un 4% sobre los niveles de 2005. Sin embargo, en otros sectores se produjeron incrementos del 1,5% (energía) y del 1,3% (transporte), aunque en este segundo caso, las emisiones provenientes del transporte aéreo doméstico decrecieron un 2,8%.

---

22. *Whaley and another (Appellant) v. Lord Advocate (Respondent) (Scotland)*, sentencia de la House of Lords de 28 de noviembre de 2007.

Por otra parte, resulta necesario mencionar la sentencia dictada el 10 de octubre de 2007 por el juez Barton de la *High Court* respecto del documental de Al Gore, *An Inconvenient Truth*<sup>23</sup>. El caso fue planteado por el director de un colegio opuesto a que dicho documental fuese visionado por los alumnos de educación secundaria. En su sentencia, el juez señaló que aunque el documental era bastante exacto en sus comentarios, sin embargo, contenía nueve errores significativos, relacionados con los posibles impactos del cambio climático: a) la inundación de los atolones del pacífico; b) el parón de la corriente del golfo que baña el Atlántico norte; c) la pretendida correlación entre los niveles de CO<sub>2</sub> y el aumento de las temperaturas, expuesto mediante un gráfico relativo a los últimos 650.000 años; d) la desaparición de las nieves del Kilimanjaro, debido a la acción humana; e) el desecamiento del lago Chad; f) el huracán Katrina como resultado de la acción humana; g) el ahogamiento de los osos polares debido a la búsqueda de hielos en los que establecerse; h) el blanqueamiento de los corales; i) el aumento del nivel del mar por el deshielo de Groenlandia o la Antártida. Si bien la sentencia no impidió el visionado del documental, el juez exigió que estuviese acompañado de nuevos datos para compensar la postura defendida por Al Gore.

## 9. RESIDUOS

Entre las distintas estrategias publicadas en los años 2006 y 2007, hay que mencionar la relativa a los residuos para Inglaterra. En ésta se proporcionan datos sobre el volumen de reciclado, alcanzándose un 27% en 2005-06, o sobre los residuos que terminan en el vertedero, con una reducción de un 9% entre 2000-01 y 2004-05. De esta manera, la producción de residuos se había incrementado de manera más reducida que la economía a un ritmo de un 0,5%. No obstante lo anterior, DEFRA reconoció en su informe que el tratamiento de los residuos seguía retrasado si se comparaba con otros Estados miembros de la Unión Europea. Entre los nuevos objetivos que se perseguían en esta Región del Reino Unido que, no se olvide, es la más poblada de las cuatro, DEFRA planteó un mayor énfasis en la reducción de residuos domésticos pasando de 22,2 millones de toneladas en 2000 a 15,8 millones de toneladas en 2010 y con una meta de 12,2 millones de toneladas para 2020, lo que constituiría una reducción del 45%. Por lo que respecta al reciclado, las cifras que se proponían en el informe eran de un 40% en 2010; un 45% en 2015 y un 50% en 2020. La estrategia también afrontó el caso de los residuos industriales y comerciales que terminaban en el vertedero. Para éstos, el objetivo propuesto era de un 20% menos para 2010 en comparación con 2004. Aparte de estos objetivos, la estrategia propuesta planteó una serie de incentivos que pasaban por incrementar los impuestos por el vertido de residuos, permitir a las autoridades locales incentivar la reducción de la producción de residuos, adoptar protocolos en materia de residuos, clarificando cuándo un residuo dejaba de serlo, tarea, por

23. *Stuart Dimmock v. Secretary of State for Education and Skills*, sentencia de la *High Court (England and Wales)* de 10 de octubre de 2007.

cierto, un tanto complicada teniendo en cuenta la errática jurisprudencia del TJCE. Por otra parte, la estrategia también afrontó otras cuestiones adicionales pero importantes en esta materia, caso de la localización de infraestructuras.

Las Regiones dictaron determinadas normas en esta materia, tanto de carácter general, como en Irlanda del Norte (*The Waste Management Regulations (Northern Ireland) 2006*), como de ámbito más particular, caso de Gales con los residuos domésticos (*The Waste (Household Waste Duty of Care) Regulations 2006*). También se dictaron las *Waste management (England and Wales) Regulations 2006*.

## 10. RUIDO

La Directiva 2002/49, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, dio paso a diversas disposiciones para su transposición en las Regiones, caso de Escocia (*The Environmental Noise (Scotland) Regulations 2006*) o Gales (*Environmental Noise (Wales) Regulations 2006* y *The Environmental Noise (Identification of Noise Sources) (Wales) Regulations 2007*). Por su parte, Irlanda del Norte aprobó *The Environmental Noise Regulations (Northern Ireland) 2006* y *The Control of Noise at Work Regulations (Northern Ireland) 2006*.

## 11. SUELOS CONTAMINADOS

En septiembre de 2006, DEFRA publicó la Circular 1/2006, relativa a los suelos contaminados, que está relacionada con la entrada en vigor de una normativa en materia de identificación y descontaminación de este tipo de suelos en agosto de 2006<sup>24</sup>. Esta normativa viene a ampliar lo dispuesto en la Parte 2A de la *Environmental Protection Act 1990*, en particular en lo relativo a la contaminación del suelo debido a la radioactividad. La Circular establece una interpretación de la normativa aplicable así como las líneas prioritarias del Gobierno en la materia. El documento hace, en primer lugar, una reseña del estado de la cuestión. Si bien en 1993 se había estimado que existían entre 50.000 y 100.000 suelos potencialmente contaminados, la agencia de protección del ambiente posteriormente reconoció que sólo una proporción limitada de tales suelos podía representar un peligro para la salud, limitando su alcance a unas 300.000 hectáreas en Inglaterra y Gales. De acuerdo con el enfoque adoptado en esta materia, el suelo ha de tener un uso sostenible. Esto implica la recuperación del suelo con el fin de impedir cualquier riesgo inaceptable para la salud humana, y, por otra parte, el destino del suelo para cualquier nuevo uso, de acuerdo con la normativa urbanística. Por otra, la Circular recuerda las competencias de las autoridades locales en la materia, en particular en lo relativo a la identificación de los suelos, la determinación de los responsables de su

---

24. Otras normas en esta materia, exclusivamente aplicables en Inglaterra, fueron, la *Radioactive Contaminated Land (Modification of Enactments) (England) Regulations 2006* y *The Contaminated Land (England) Regulations 2006*.

limpieza y el tipo de descontaminación que se debe llevar a cabo. Asimismo, la Circular establece las conexiones entre el régimen de suelos contaminados y los del control integrado de la contaminación, los residuos o la protección de las aguas. En los tres casos, la Circular reconoce que pueden existir solapamientos entre las distintas autoridades. Por ejemplo, en el caso del régimen del control integrado, no se considera que se esté ante un suelo contaminado si la contaminación se ha producido a consecuencia de un vertido controlado. En este supuesto, las posibles actuaciones que deban adoptarse se reconducen al régimen del control integrado de la contaminación. En el caso de los residuos, si se trata de un lugar que cuenta con la correspondiente autorización para su vertido, no se podría identificar como «contaminado» sino que deberá someterse a las normas sobre residuos, lo que implica que será bien la agencia de protección del ambiente o la encargada en materia de residuos las que deberán solventar la infracción de esta segunda normativa. Con todo, como reconoce la Circular, las actividades de descontaminación exigidas bajo las disposiciones de suelos contaminados pueden caer bajo el ámbito de la normativa de residuos y, en consecuencia, verse sujetas a la correspondiente autorización.

Alguna de las Regiones dictó normas en materia de suelos contaminados en 2006, caso de Gales, por medio de *The Contaminated Land (Wales) (Regulations 2006)* y también tratándose de contaminación radioactiva, incorporando a su ordenamiento jurídico determinadas previsiones de la Directiva 1996/28, que establece estándares básicos para la protección de la salud de los trabajadores y del público en general respecto de las radiaciones ionizantes (*The Radioactive Contaminated Land (Modification of Enactments) (Wales) Regulations 2006*). Igualmente, Irlanda del Norte (*The Radioactive Contaminated Land Regulations (Northern Ireland) 2006*).

## 12. COMENTARIOS CONCLUSIVOS

Durante los años 2006 y 2007, la política ambiental del Reino Unido no ha sufrido grandes variaciones. Buena parte de las medidas adoptadas han continuado la transposición de las normas comunitarias o su adaptación, en la medida en que la inicial transposición había sido incorrecta. Probablemente, la materia que más a marcar la actividad del Gobierno británico y, por ende, de las Regiones, va a ser la decidida apuesta por la energía nuclear con el horizonte del año 2020 y de la lucha contra el cambio climático.

