

SEGUNDA PARTE
POLÍTICAS COMPARADAS DE MEDIO
AMBIENTE

Reino Unido: el significado ambiental de la política energética y otras cuestiones

AGUSTÍN GARCÍA URETA

Sumario

	<u>Página</u>
I. Introducción: La incidencia de la política energética en la ambiental	135
II. Cambio climático	137
III. Contaminación atmosférica y por pesticidas	140
IV. Naturaleza y animales destinados a experimentación	142
V. La caza del zorro y los derechos humanos	144
VI. Residuos	147
VII. Transporte: la expansión del aeropuerto de Heathrow	149
VIII. Zonas de baño	151
IX. Otras cuestiones	151
X. Comentarios conclusivos	152

* * *

I. INTRODUCCIÓN: LA INCIDENCIA DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA EN LA AMBIENTAL

Esta contribución recoge algunas de las principales novedades de la política ambiental del Reino Unido durante 2008-2009. Si hubiese que resumirlas en pocas palabras sería necesario mencionar una cuestión por encima del resto, a saber, el sector energético. Como se indicó en una anterior contribución, el gobierno laborista decidió embarcarse en el año 2007 en una ambiciosa carrera pro-nuclear, comprometiéndose a la construcción de unas ocho

135

plantas en los próximos quince años para reemplazar a las existentes y también para hacer frente a la creciente demanda energética y a los requisitos derivados del Protocolo de Kyoto, cuya vigencia expira a finales de 2012, sin que existan visos de que se vaya a aprobar un ulterior Protocolo ante el fracaso de la conferencia de Copenhague en diciembre de 2009. En la actualidad la energía nuclear representa aproximadamente el 13% del consumo de electricidad en el Reino Unido. La primera nueva planta comenzaría su funcionamiento hacia el año 2018. A pesar de que algunos emplazamientos se utilizarían para las nuevas plantas, en abril de 2009 el gobierno publicó una lista de potenciales lugares, nominados por tres empresas privadas, EDF, E.ON, RWE, y la *Nuclear Decommissioning Authority*: Dungeness (Kent); Sizewell, (Suffolk); Hartlepool (Cleveland); Heysham (Lancashire); Sellafield (Cumbria); Braystones (Cumbria); Kirksanton (Cumbria); Wylfa Peninsula (Anglesey); Oldbury, (Gloucestershire); Hinkley Point (Somerset), y Bradwell (Essex). Tres de los anteriores emplazamientos se encuentran cerca del Parque Nacional de Lake District. No es ocioso señalar que estas decisiones han ocasionado la oposición de diversos partidos políticos y ONGs, aparte de que se enfrentan con importantes problemas derivados de la aplicación de la normativa urbanística y ambiental, y del hecho de que para que se cumplan los plazos marcados por el gobierno la primera central nuclear debería comenzar a construirse en los próximos dos años. Los anteriores proyectos se han visto empañados por la imposición por *Chelmsford Crown Court* de una sanción de 250 mil libras, en febrero de 2009, a la empresa Magnox Electric Ltd., encargada de la gestión de la planta nuclear de Bradwell-on-Sea, por haber permitido un escape radioactivo durante 14 años (1990-2004) debido a la ausencia de las pertinentes inspecciones de un tanque que contenía material radiactivo. Esta sanción es la más elevada tras la impuesta en 1990 en un caso de contaminación del Támesis. La planta nuclear se encuentra en proceso de desmantelamiento en la actualidad.

La promoción de las energías renovables ha sido otro de los temas principales en estos dos últimos años, pero de manera conflictiva. El Reino Unido sólo produce un 5% de su electricidad a partir de energías renovables (2000 turbinas terrestres y 200 marinas, aproximadamente) lo que supone uno de los índices más bajos de la Unión Europea y pone en aprietos el objetivo de que pasen a constituir el 15% para el año 2020. El gobierno anunció en el mes de julio de 2009 un plan para afrontar un mejor desarrollo de estas energías. Sin embargo, de manera simultánea, uno de los principales productores de turbinas para aerogeneradores (Vestas) decidió cerrar la única planta existente en este país (Isla de Wight), con la destrucción de 600 puestos de trabajo, poniendo en aprietos la estimación gubernamental de que la

futura «revolución verde» crearía 1.2 millones de empleos.¹ A diferencia de otros países de la Unión Europea, caso de Alemania (80.000 trabajadores) o Dinamarca (20.000), en Reino Unido sólo hay unas 5.000 personas empleadas en el sector de la energía eólica. Los planes gubernamentales se han plasmado finalmente en el desarrollo de nueve zonas marinas en el Reino Unido, con nueve empresas encargadas de su construcción, con un montante que ascendería a 75.000 millones de libras esterlinas y una potencia de 25 GW. Las empresas y la potencia asignada son las siguientes: Moray Firth Zone, Moray Offshore Renewables Ltd: 1.3 GW; Firth of Forth Zone, Sea-Green Wind Energy Ltd: 3.5 GW; Dogger Bank Zone, the Forewind Consortium: 9 GW; Hornsea Zone, Siemens Project Ventures y Mainstream Renewable Power: 4 GW; Norfolk Bank Zone, East Anglia Offshore Wind Ltd: 7.2 GW; Hastings Zone, Eon Climate y Renewables UK: 0.6 GW; West of Isle of Wight Zone, Eneco New Energy: 0.9 GW; Bristol Channel Zone, RWE Npower Renewables: 1.5 GW; Irish Sea Zone, Centrica Renewable Energy and involving RES Group: 4.2 GW.

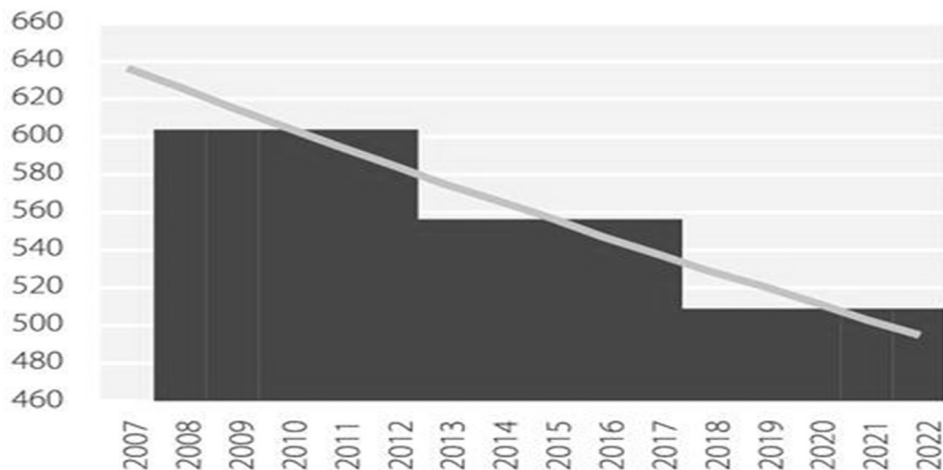
Con todo, a pesar de las opciones nuclear y eólica, se está produciendo, de manera contradictoria, un incremento en el número de explotaciones de carbón a cielo abierto, tras las últimas autorizaciones para llevar a cabo estas actividades. Los datos proporcionados en agosto de 2009 y referidos a 2008 mostraban la siguiente distribución: Escocia (5.678.067 t.), Inglaterra (2.138.568 t.), y Gales (1.632.730 t.). En los tres primeros meses de 2009 la producción minera se había incrementado en un 15%. Las importaciones también habían aumentado un 13% en comparación con los mismos meses de 2008. Para contrarrestar estas cifras el gobierno británico ha recalado que las nuevas plantas térmicas deberán contar con sistemas de captura y almacenamiento de CO₂. Sin embargo, a pesar de lo loable de tal requisito, la tecnología no estará preparada hasta el año 2020. Las críticas a lo anterior han venido incluso del organismo que se encarga de supervisar la política ambiental en el Reino Unido (*Sustainable Development Commission*). De hecho, su titular puso en duda en agosto de 2009 que las nuevas plantas pudieran iniciar su actividad con escaso impacto ambiental.

II. CAMBIO CLIMÁTICO

Otro de los temas que ha recibido una atención especial durante los años 2008-2009, aparte de la fallida conferencia de Copenhague en la que el gobierno británico quedaba supeditado a la posición común de la Unión

1. Véase el epígrafe II, *infra*.

Europea, ha sido el cambio climático. En 2008 el Parlamento británico adoptó *The Climate Change Act 2008*. Esta Ley establece un objetivo de reducción de emisiones de gases con efecto invernadero de un 80% para el año 2050, tomando como referencia el año 1990. Para lograr este objetivo, que resulta en principio vinculante, la Ley impone límites en períodos de cinco años. Los tres primeros, que aceptan las recomendaciones del Comité de Cambio Climático, adoptados en mayo de 2009, son los correspondientes a los siguientes años: 2008-2012 (3.018 millones de toneladas, 22% de reducción), 2013-2017 (2.782 millones de toneladas de CO₂, 28% de reducción) y 2018-2022 (2.544 millones de toneladas, 34% de reducción). Las reducciones de emisiones hasta 2050 serían las siguientes de acuerdo con el gobierno británico:²



Por otra parte, la Ley exige la realización de una evaluación de riesgos relacionados con el cambio climático cada cinco años y la aprobación de un plan de adaptación, que también debe ser revisado cada cinco años. La ley autoriza al gobierno a exigir a las autoridades públicas y empresas en sectores intervenidos (agua y energía) que le informen sobre cómo han evaluado los posibles riesgos derivados del calentamiento global y cómo pretenden hacerles frente. En este contexto, el gobierno publicó en 2008 una guía para las autoridades locales (*Adapting to climate change. Helping key sectors to adapt to climate change*). El gobierno también adoptó en julio de 2009 el Plan de adaptación a una economía baja en emisiones. El Plan cubre distintos sectores, que se pueden resumir de la siguiente manera:

2. Fuente: *Department of Energy and Climate Change*.

a) Energía. En este terreno se prevé reducir las emisiones en un 22% para 2020, tomando como referencia el año 2008, y con un empleo de un 40% de electricidad proveniente de fuentes bajas en CO₂.

b) Hogares. La reducción que se prevé es de un 29% sobre los niveles de 2008, mediante un plan de inversiones de 3.000 millones de libras esterlinas para mejorar la eficiencia energética de los hogares, implantando medidores para 2020, incentivando el ahorro energético.

c) Centros de trabajo. El plan establece una reducción del 13% para 2020, tomando como referencia el año 2008. Las medidas para lograr dicha reducción pasan por incrementar el número de industrias sujetas al mercado de derechos de emisión, la creación de 1.2 millones de empleos en sectores relacionados con la reducción de emisiones y distintas inversiones en el sector eólico.

d) Transporte. La reducción prevista sería de un 14%, mediante la disminución a 130/g/km de CO₂ en los nuevos vehículos (2015) y a 95g/km para 2020, la adopción de estímulos económicos para reducir el precio de vehículos híbridos o eléctricos, incentivando las inversiones en autobuses con emisiones reducidas de CO₂, y la inclusión de todos los vuelos con origen o destino en aeropuertos europeos en el mercado de derechos de emisión.

e) Agricultura. La reducción sería de un 6% sobre los niveles de 2008. A diferencia de los otros ámbitos, las medidas previstas resultan menos concretas, caso del mejor uso de fertilizantes, la reducción de los residuos enviados al vertedero, o el perfeccionamiento en la captura de las emisiones provenientes de éstos, entre otras medidas.

Como resulta apreciable, aparte de algunas medidas que tienen su origen en iniciativas propias, otras ya se encuentran en vigor y también dependen de lo que las instancias de la Unión Europea decidan.

Las últimas predicciones del gobierno británico, publicadas en junio de 2009, sobre el aumento de la temperatura en Reino Unido no resultan halagüeñas. Éstas prevén un incremento durante el verano de 2,3 °C para el año 2040 y de 4 °C para el año 2080. Esto implicaría superar con creces la cifra más elevada alcanzada hasta la fecha durante el período estival, que ha rondado los 30 °C en 2006, el año más caluroso de los 348 de los que se tienen registros en este país. El nivel del mar aumentaría en unos 37 cm, afectando a zonas del sureste de Inglaterra, en particular *East Anglia*, pero también a otras regiones como las costas de Irlanda del Norte y Escocia. Por otra parte, las predicciones apuntan a una disminución de las precipitaciones entre un 11% y un 27%. Si bien el informe publicado está realizado a partir de distin-

tas proyecciones en ordenador, el gobierno ha afirmado que los datos apuntan con claridad, a pesar de los posibles errores, a una tendencia difícil de atajar. De hecho, la temperatura en el centro de Inglaterra ha aumentado en 1 °C desde 1970 (en Irlanda del Norte 1,5 °C). Por su parte, la del mar se ha incrementado en 0,7 °C en los últimos 30 años. Las futuras implicaciones del cambio climático han tenido reflejo también en la necesidad de mejorar las defensas frente a las inundaciones, cuya frecuencia ha aumentado en los últimos años. De ahí que en el caso de Inglaterra y Gales el número de viviendas potencialmente expuestas a aquéllas se sitúe en las 560.000, de acuerdo con los datos proporcionados por la Agencia de Medio Ambiente, aunque estas estimaciones podrían llegar a elevarse, llegando a nada respetable cifra de 900.000 para el año 2035 si no se efectúan obras de defensa. Por otra parte, la Comisión Europea ha concedido 180 millones de euros a la empresa Powerfuel Power para la instalación de la primera planta de captura y almacenamiento de CO₂ en este país, que podría estar en funcionamiento para el año 2014. Cabe añadir que de acuerdo con las cifras publicadas por el gobierno británico (*Office of Government Commerce*), éste habría reducido sus emisiones de CO₂ un 10% en 2008. El gobierno tiene como objetivo, para todos sus departamentos, reducir en un 15% las emisiones procedentes de los vehículos oficiales para 2010-2011, teniendo con referente el año 2005-2006. Las reducciones totales previstas para 2020 serían de un 20%, y un 80% para 2050. Por último, el mecanismo de derechos de emisión ha recibido críticas debido a la concesión gratuita de un número muy generoso de derechos. Según diversas estimaciones, unos 9 millones de derechos han sido otorgados a unas 200 empresas sujetas este mecanismo. Una de las principales beneficiarias ha sido la industria cementera. Una sola empresa con tres plantas habría recibido casi 900.000 derechos en exceso de sus emisiones. Con todo, estas cifras no resultan sorprendidas, al menos en parte, si se tiene en cuenta la concesión que inicialmente aprobó la Unión Europea para los dos períodos de aplicación del mercado de derechos de emisión de gases con efecto invernadero (95%, 2005-2007, y 90%, 2008-2012, respectivamente).

III. CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA Y POR PESTICIDAS

En una importante decisión dictada en julio de 2009, la *High Court* admitió a trámite contra *Corby Borough Council* una demanda de 16 personas, de entre 11 y 26 años, afectadas por la contaminación ocasionada por una acería y que sufren deformaciones en sus miembros. Esta demanda es la primera de importancia tras la que se planteó a raíz del escándalo de la talidomida en la década de los años sesenta. De acuerdo con los demandantes, sus defor-

maciones fueron ocasionadas en los primeros tiempos de gestación al vivir sus madres en la localidad mientras las autoridades locales se encargaban del desmantelamiento de la acería. De acuerdo con la *High Court*, éstas habrían incurrido en negligencia entre los años 1983 y 1997, al efectuar el control de tal desmantelamiento. En opinión del juez ponente, la contaminación derivada de tales actividades habría podido causar las deformaciones en los miembros de los demandantes. *Corby County Council* decidió recurrir la decisión ante la *Court of Appeal* en agosto de 2009, estando el asunto pendiente de resolverse ante esta instancia.

Por lo que respecta a los fallecimientos derivados de la contaminación atmosférica, el gobierno británico estimó que se ocasionan entre 12.000 y 24.000 anualmente. La situación en la ciudad de Londres tampoco parece haber mejorado, a pesar de la instauración de una zona de emisiones bajas durante el mandato del anterior Alcalde Ken Livingston en 2008. Esta zona cubre en la actualidad la totalidad de la ciudad, salvo aquellas partes de la autopista M-25 (que circunda Londres) que entran en la ciudad, y es de aplicación de la siguiente manera:

Vehículo	Peso	Entrada en vigor	Impuesto
Camiones, caravanas	Superior a 12 t.	4 de febrero de 2008	200 libras esterlinas
Autobuses	Superior a 5 t.	7 de julio de 2008	
Camiones, caravanas	Entre 3.5 y 12 t.		
Furgonetas	Entre 1,2 y 3,5 t.	4 de octubre de 2010	100 libras esterlinas
Caravanas	Entre 2.5 y 3.5 t.		
Pequeños autobuses	Por debajo de 5 t.		

El control se efectúa mediante una serie de cámaras que se encargan de leer las matrículas de los vehículos. Éstas se verifican en una base de datos para aquellos vehículos que cumplen con los estándares de emisión establecidos para la zona. En este caso quedan exentos del pago del impuesto correspondiente. En caso contrario, debe procederse al pago de éste. La zona en cuestión es independiente del peaje a pagar por circular por la ciudad (*congestion charge*) implantado también por el anterior Alcalde en febrero de 2003. El actual Alcalde, Boris Johnson, pretende incrementar el ámbito de aplicación del peaje a otras zonas de la ciudad, a pesar de que anteriormente había enviado mensajes en sentido contrario. En julio de 2009, el Alcalde

publicó su plan para la mejora de la ciudad (*Leading Greener London*) en el que, entre otras cuestiones, plantea una reducción de un 60% en las emisiones de CO₂ (sobre los niveles 1990) para 2025 y la presencia de 100.000 vehículos eléctricos en sus calles. Ahora bien, la realidad discurre por otros derroteros. Un informe publicado por *King's College London* en junio de 2009 puso de manifiesto que los niveles de partículas peligrosas estaban aumentando un 0,4% por año. En este sentido, la Comisión Europea criticó en diciembre de 2009 los planes del Alcalde de Londres para reducir la contaminación, en concreto de partículas finas (PM10). El Reino Unido había solicitado una moratoria para la aplicación de la Directiva 2008/50. Ésta permite a los Estados miembros, bajo condiciones estrictas, prorrogar el plazo de cumplimiento de las normas sobre las PM10 (hasta el 11 de junio de 2011 a más tardar), el NO₂ y el benceno (hasta 2015 a más tardar). La Comisión consideró que las condiciones de la Directiva para la aplicación de la moratoria no se cumplían, ya que en muchos casos no se habían facilitado datos suficientes o porque las medidas esbozadas en los planes de calidad del aire presentados a la Comisión, caso de los Londres (la única zona de este país que no cumpliría los requisitos de la Directiva) no demostraban que fuesen a respetarse las normas al final del periodo de prórroga.

Otro asunto cuya resolución final se producirá previsiblemente en 2011 es el relativo al uso de pesticidas. Inicialmente (noviembre de 2008, *Georgina Downs v. Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*), la *High Court* dio la razón a la demandante, afectada por aquellos, al entender que el mecanismo de evaluación de riesgos empleado por el gobierno británico no resultaba satisfactorio y que se había incumplido la Directiva europea sobre la utilización de productos fitosanitarios. El sistema utilizado en el Reino Unido, denominado *bystander*, partía de la base de que los posibles afectados por los pesticidas sólo lo serían de manera esporádica. Sin embargo, para la *High Court* no se tenía en cuenta a aquellas personas que podían verse expuestas a éstos en reiteradas ocasiones. No obstante, la *Court of Appeal* dejó sin efecto la anterior sentencia en julio de 2009, al entender, de manera unánime, que la Directiva no se había infringido y que la *High Court* había sustituido sus propias evaluaciones por las del Departamento de Medio Ambiente. La demandante decidió recurrir ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

IV. NATURALEZA Y ANIMALES DESTINADOS A EXPERIMENTACIÓN

Uno de los temas objeto de protestas por parte de los agricultores ha sido la decisión del gobierno de derogar el sistema de control de los conejos.

Tradicionalmente, se ha sostenido que éstos acababan con las cosechas. Tras la segunda guerra mundial se adoptaron dos normas, *Agriculture Act 1947* y *Pests Act 1954*, por las que todos los propietarios de terrenos agrícolas estaban obligados a controlar el número de conejos en sus propiedades. Si un propietario incumplía esta obligación, los colindantes podían requerir a las autoridades para que se encargasen de ejecutarla. Asimismo, resultaba posible iniciar acciones penales contra aquellos, de las cuales sólo se tiene noticia de sesenta desde que el sistema se implantó. Distintas organizaciones agrarias salieron al paso de esta derogación al entender que las cifras de conejos habían aumentado considerablemente en los últimos años. Por su parte, el gobierno ha indicado que sólo intervendrá directamente en el caso de que esas cifras alcancen niveles muy elevados y que cualquier daño que puedan ocasionar los conejos provenientes de las fincas colindantes debería resolverse en la vía civil.

En noviembre de 2009, el ministro de Medio Ambiente hizo pública su decisión de designar un nuevo (decimoquinto en el Reino Unido, noveno en Inglaterra) parque nacional (*South Downs*) que oficialmente se constituirá como tal el 31 de marzo de 2010. Localizado al sur de Inglaterra, discurre desde el condado de *East Hampshire*, al Oeste, hasta *East Sussex* (Este), cubriendo unos 1.600 km² e incluyendo una población de 120.000 habitantes. Además, unos 10 millones de personas se encuentran alrededor del mismo, en lo que constituirá el parque nacional más poblado del Reino Unido (unas 480.000 personas viven en ellos), aunque ciertamente no el de mayor extensión (de hecho sólo alcanzaría la mitad de superficie del más amplio, *Cairngorms* en Escocia). Aproximadamente un 80% del territorio de *South Downs* se dedica a la agricultura. Como los otros parques nacionales, se hará cargo de su gestión, incluyendo en principio las cuestiones urbanísticas, una única autoridad administrativa.

Por lo que respecta a la designación de zonas de especial conservación exigidas por la Directiva 92/43 (hábitats) a finales de 2009 el número de las existentes en el Reino Unido, excluyendo Gibraltar, era de 613 con una extensión de 2.631.415 ha. Escocia acumula el mayor número de ellas (236), seguida de Inglaterra (230), Gales (85) e Irlanda del Norte (52). Adicionalmente, Inglaterra comparte tres zonas con Escocia y siete con Gales. Del total de las anteriores, 81 son zonas marinas.

En su informe de noviembre de 2009 titulado, *The revision of the EU Directive on the protection of animals used for scientific purposes*, el comité de la Unión Europea de la *House of Lords*, recogió sus conclusiones sobre la propuesta de la Comisión Europea para modificar la Directiva 86/609. El Comité

reconoció que la propuesta de la Comisión iba más allá de los controles existentes en el Reino Unido hasta la fecha, sobre todo en lo relativo a la reutilización de animales, los requisitos de cuidado y las restricciones en cuanto al uso de primates. En todo caso, el comité se mostró favorable con la propuesta de la Comisión y la necesidad de adoptar controles más estrictos.

V. LA CAZA DEL ZORRO Y LOS DERECHOS HUMANOS

Merece una mención aparte la cuestión de la caza del zorro. Es bien conocido el debate suscitado en el Reino Unido, a raíz de la *Hunting Act 2004* (en adelante Ley de Caza de 2004) relativa a la prohibición de la caza del zorro con perros, aunque también la de ciervos, liebres y visones. La aprobación de esta ley no fue sencilla. El primer proyecto de ley se presentó en el Parlamento británico en diciembre de 2000, pero no fue objeto de aprobación al verse afectado por las elecciones generales de 2001. Un segundo proyecto se remitió al Parlamento posteriormente, manteniéndose posiciones enfrentadas en la Cámara de los Comunes, más favorable a una prohibición completa, a diferencia de la Cámara de los Lores. La Ley fue finalmente aprobada sin contar con esta segunda cámara, lo que resulta posible en virtud de las leyes del Parlamento de 1911 y 1949. Los recursos contra la Ley de Caza fueron desestimados por la *High Court* (2005), *Court of Appeal* (2006) y finalmente la *House of Lords* en 2007. Un posterior intento se planteó ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), *Friend y Countryside Alliance v. Reino Unido*, decisión de admisibilidad de 24 de noviembre (Sección Cuarta) sin éxito.

Los demandantes ante el TEDH sostuvieron que la prohibición de la caza en Inglaterra y Gales constituía una injerencia en los derechos reconocidos en los arts. 8, 9 y 11 CEDH, y también en el art. 14. Sin embargo, tras desgranar el ámbito de caza en relación con cada uno de los derechos supuestamente involucrados, el TEDH no admitió ninguna de las alegaciones. Por lo que respecta al art. 8 CEDH (vida privada) el TEDH admitió que la caza de animales silvestres con perros tenía una larga tradición en el Reino Unido y que esta modalidad de caza había desarrollado sus propias tradiciones, rituales y cultura, por lo que tenía una importancia para aquellas comunidades en las que se practicaba. Ahora bien, aun teniendo en cuenta la jurisprudencia sobre el art. 8 CEDH, el TEDH se mostró categórico al indicar que nada en la misma podía sugerir que el ámbito de la vida privada pudiera extenderse a actividades que eran públicas en virtud de su propia naturaleza. Para el TEDH era básico distinguir entre actividades efectuadas para el desarrollo personal y aquellas realizadas con una finalidad pública, en las que no

se podría decir que se produjese únicamente un desarrollo personal. El TEDH aceptó las conclusiones de la *House of Lords*, en el sentido de que la caza, debido a su naturaleza, era una actividad pública, al efectuarse en el exterior, cubriéndose amplias superficies. Sin embargo, a pesar del obvio sentimiento de disfrute y desarrollo personal y de las relaciones interpersonales que se podían establecer, la caza se encontraba muy alejada de la autonomía personal de los demandantes, por lo que las relaciones personales que alegaban resultaban demasiado amplias e indeterminadas como para que una prohibición de caza pudiese constituir una injerencia con sus derechos bajo el art. 8 CEDH. El TEDH rechazó que la comunidad de cazadores pudiese considerarse como una minoría étnica y como una minoría nacional en el contexto del Convenio-marco para la protección de las minorías nacionales del Consejo de Europa (1995). La mera participación en una actividad social no podía implicar la pertenencia a una minoría nacional o étnica. Las actividades que realizaban las personas con otras que compartían sus intereses no podían dar paso a la creación de un grupo minoritario en el sentido del Convenio. Finalmente, la caza no implicaba un estilo particular de vida que estuviese tan directamente vinculado con la identidad de aquellos que lo practicaban que su prohibición pudiese perjudicar la verdadera esencia de su identidad.³

Los demandantes también alegaron la injerencia en su domicilio al no poder practicar la caza. El TEDH indicó que el art. 8.1 no podía abarcar aquellos terrenos en los que un propietario permitiese o llevase él mismo un determinado deporte. Con ello salió también al paso de las alegaciones de dos demandantes que sostuvieron que iban a perder sus domicilios a raíz de la prohibición, ya que no habían aportado prueba alguna al respecto. El TEDH consideró que la prohibición de la caza no implicaba una restricción directa para poder acceder a otro empleo, ni creaba serias dificultades para ganar un sueldo, ni implicaba que dichas personas quedasen marcadas a los ojos de la sociedad en general.

En relación con el art. 11 CEDH (libertad de reunión) el TEDH consideró, alineándose con dos jueces de la *House of Lords*, que el propósito original del art. 11 era y es proteger el derecho de manifestación así como de participación, como fundamentos de una sociedad democrática. A pesar de que el TEDH se mostró favorable a ampliar el derecho reconocido en el art. 11 a reuniones de carácter social, las prohibiciones de caza vigentes en Inglaterra, Gales y Escocia no impedían el derecho de reunión con otros cazadores y, por tanto, con el de reunión *per se*. Tales prohibiciones lo que

3. *Friend y Countryside Alliance v. Reino Unido*, ap. 44.

perseguían eran impedir que se encontrasen los cazadores con el solo propósito de cazar un animal con perros. En este sentido la prohibición impedía no el derecho de reunión sino una determinada actividad para la que los cazadores se reunían. Estos podían reunirse para llevar a cabo otras alternativas a la caza, como la persecución por rastro. En este sentido el TEDH indicó que el hecho de que antes de la prohibición la caza culminase con la muerte del animal por los perros, no resultaba suficiente para concluir que la interdicción venía a terminar con la esencia del derecho de reunión. Incluso si la prohibición pudiese entenderse como una injerencia en el derecho en cuestión, el TEDH afirmó que podía estar justificada para la protección de la moral, en el sentido de que estaba dirigida a eliminar la caza y muerte de animales por medio de un deporte mediante unas formas que el legislador estatal había considerado que ocasionaban sufrimiento y que eran reprochables desde una perspectiva moral y ética. En lo relativo a la necesidad y proporcionalidad de la medida, el TEDH señaló, con un lenguaje común a numerosas decisiones, que debido al hecho de que las autoridades estatales se encontraban en contacto directo con las sociedades de sus países, estaban en mejor posición que un juez internacional para dar una opinión exacta sobre dichos requisitos morales o éticos, al igual que en relación la necesidad de la injerencia. Es más, debía otorgarse un mayor margen de apreciación a las autoridades estatales a la hora de regular un tipo concreto de reunión. Teniendo en cuenta la naturaleza y el limitado ámbito de las posibles injerencias en el art. 11 CEDH, el TEDH concluyó que las medidas adoptadas caían en el ámbito de apreciación de las autoridades estatales.

Los demandantes también alegaron la injerencia en el derecho de propiedad, art. 1 del Protocolo 1, que reconoce que toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes y que nadie podrá ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho Internacional. Aquellos aceptaron que no se estaba en un supuesto de privación, pero sí en una regulación del uso de sus propiedades sin compensación alguna. Sin embargo, el TEDH omitió entrar a analizar la posible aplicación del art. 1. Incluso aceptando las alegaciones de los demandantes, la prohibición tenía por objetivo una finalidad legítima y proporcional para los propósitos de la norma. Con cita de una jurisprudencia reiterada, el TEDH afirmó que el margen de apreciación de las autoridades estatales a la hora de adoptar medidas de carácter social y económico era amplio, y debía ser respetado a no ser que careciese de una fundamentación razonable. La *Hunting Act 2004* había sido adoptada tras un extenso debate en el Parlamento, en el que distintas propuestas habían sido consideradas antes de aprobar una prohibi-

ción. En estas circunstancias el TEDH no podía aceptar que el Parlamento no pudiese legislar como lo había hecho. Respecto de la ausencia de compensación en la ley de caza, el TEDH admitió que la prohibición de caza tendría inevitablemente un impacto adverso sobre los negocios y puestos de trabajo que dependían de dicha actividad. Sin embargo, las autoridades estatales gozaban también en este punto de un amplio margen de apreciación a la hora de determinar los tipos de pérdidas que precisarían de compensación. Esta misma conclusión resultaba aplicable en aquellos casos en los que las limitaciones afectaban al uso de la propiedad bajo el segundo párrafo del art. 1 del Protocolo 1, y no una privación de la propiedad. En el asunto en concreto el TEDH consideró que la ausencia de compensación en la Ley de caza de 2004 no era arbitraria o irrazonable. Tampoco se desprendía que se hubiese roto el equilibrio entre las exigencias del interés general y aquellas relativas a la protección del derecho de propiedad de los demandantes. Un último argumento al que acudió el TEDH fue el hecho de que todas las instancias judiciales británicas habían llegado a la conclusión de que la prohibición había sido proporcionada en relación con lo establecido en el art. 1 del Protocolo 1. Sólo poderosas razones podían haber llevado al TEDH a adoptar una posición distinta a sus homólogos británicos.

El TEDH no entró a considerar las pretendidas injerencias en los derechos reconocidos en los arts. 9 (libertad de pensamiento, conciencia y religión), 14 (no discriminación), 17 (prohibición del abuso de derecho) y 3 del Protocolo 1 (elecciones libres), así como el art. 53 (protección de los derechos humanos reconocidos conforme a las leyes de cualquier Alta Parte Contratante o en cualquier otro Convenio en el que ésta sea parte). La aplicación de estas normas también había sido desestimada por la *House of Lords*.

VI. RESIDUOS

El aumento en la producción de residuos sólidos urbanos continúa siendo un problema real. De acuerdo con los datos aportados por el Departamento de Medio Ambiente, las bolsas de plástico que se proporcionan en los centros comerciales podrían llenar anualmente 188 piscinas olímpicas. Estas bolsas representan el 18% de los residuos plásticos. A pesar de los esfuerzos de las grandes cadenas de alimentación para que los consumidores reutilicen las bolsas o empleen otras más duraderas, algunas autoridades regionales consideran que no son suficientes para reducir los volúmenes anteriores. En otros casos se han puesto en duda las cifras proporcionadas por el sector comercial, que venían a indicar un drástico descenso en el uso de tales bolsas. Según siete de las principales cadenas de supermercados y la agencia del

gobierno WRAP, el empleo de las bolsas de plástico habría disminuido de 870 millones en 2006 a 450 millones en mayo de 2009 (48% de reducción), lo que implicaría pasar de 8.890 toneladas depositadas en vertederos a 4.740 toneladas. Una decisión más radical ha sido la adoptada en 2009 por la Región de Gales aprobando un recargo de 15 peniques por bolsa de plástico o papel que se proporcione en los establecimientos comerciales. De acuerdo con el gobierno galés, se emplean en esta Región unos 27 millones de bolsas de plástico al mes, es decir 324 millones al año. El importe de lo recaudado se dedicará a proyectos de naturaleza ambiental.

Otra de las cuestiones que ha surgido con frecuencia en estos años es la cantidad de comida que termina en el vertedero y que, de acuerdo con un informe de WRAP (*Household Food and Waste in the UK*), se estima en unos 8.3 millones de toneladas cada año, lo que incluye, unos 500 millones de yogures (sin abrir) o dos mil millones de rebanadas de pan. En el caso de las bebidas, el gasto resultaría equivalente a 1.600 millones de libras esterlinas. Tratándose de un producto tan habitual como la leche, irían al vertedero unos 280 millones de libras. Este evidente derroche implica un gasto de unos 12.000 millones de libras esterlinas (unas 480 libras por familia, en el caso de aquellas con hijos unas 680 libras por año). Las derivaciones de lo anterior también se reflejan en las emisiones de CO₂, que se calculan en unas 20 millones de toneladas. Los datos no resultan concluyentes en el caso de los supermercados. De acuerdo con las cifras oficiales, estos vendrían a deshacerse de 1.5 millones de toneladas. Sin embargo, el dato es sólo aproximado, debido a que aquellos no están obligados por ley a revelar cuánta cantidad de comida se dirige directamente al vertedero. En buena medida este derroche de recursos viene dado por una política de estrictas fechas de caducidad que hace que el consumidor se desprenda de los alimentos sin ni siquiera abrirlos.⁴ El gasto público dedicado al tratamiento de los residuos urbanos llegó a ser de unos 4.500 millones de libras esterlinas en Inglaterra y Gales. En concreto, en la primera región una de cada tres libras recaudadas se dedicó a la recogida y tratamiento de este tipo de residuos. En términos generales, el Reino Unido lleva al vertedero un 57% de los residuos que genera, recicla un 34% y el resto lo incinera. Las autoridades locales pagan una media de 40 libras esterlinas por tonelada de residuos, pasando a 48 en 2010. Con todo, los datos relativos a los residuos domésticos también ofrecen alguna noticia positiva. En Irlanda del Norte se ha incrementado el porcentaje de reciclado de estos en un 2,5% anual, junto con una reducción de la generación de residuos de 5.2%, lo que implica que se esté cerca de alcanzar

4. Véase STUART, T., *Waste: Uncovering the Global Food Scandal* (Penguin, London, 2009).

el objetivo de un 35% para el año 210. Similares descensos se han logrado en Escocia.

En esta materia es destacable que la empresa Veolia Environmental Services vio rechazada en octubre de 2009 su recurso para evitar la divulgación de datos sobre los costes y el tratamiento de los residuos en el condado de Nottinghamshire de los que se encarga, a raíz de un contrato que asciende a 850 millones de libras esterlinas. De acuerdo con el tribunal, el pago de impuestos iba acompañado del derecho de los contribuyentes a participar en el procedimiento para asegurar que los mismos se gastaban adecuadamente. Se trataba, por tanto, de la plasmación del proceso de control de las cuentas públicas, lo que implicaba el acceso a las mismas.

En una perspectiva menor, pero no por ello menos elocuente, una de las noticias que tuvo mucho eco fue el gasto anual de botellas de agua mineral por parte de la BBC, cifrado en 406.000 libras esterlinas distribuidas de la siguiente manera: Londres y Escocia (365,368), Irlanda del Norte (16.285) y Gales (1.489). De manera comprensible se han alzado diversas críticas que han insistido en un dato prácticamente común a casi todos los países de la Unión Europea, a saber, que el agua que fluye por los grifos tiene similar calidad a la del agua embotellada, sin que sea necesario su empleo. Por otra parte, el consumo de este tipo de agua implica un incremento de las emisiones de CO₂. De acuerdo con *Thames Water*, un litro de agua no embotellada produce 0.0003 kg de CO₂, es decir unas 600 veces menos que los 0.185 kg que produce un litro de agua mineral.

VII. TRANSPORTE: LA EXPANSIÓN DEL AEROPUERTO DE HEATHROW

Sin duda, otra de las cuestiones de mayor trascendencia durante 2008-2009 ha sido (y sin duda será) la opción gubernamental por construir una tercera pista en el aeropuerto de Heathrow (2.220 metros, un sexto edificio terminal y un presupuesto previsto de 9 mil millones de libras esterlinas). Ésta estaría construida para 2020 y cubriría unos 400 vuelos diarios, incrementado el número de pasajeros de los actuales 66 millones a 88 millones. De acuerdo con el gobierno británico, los costes asociados al proyecto serían unos 4.8 mil millones de libras esterlinas hasta 2080, dejando un beneficio para la economía del país de entre 4.000 a 5.000 millones de libras. Sin embargo, el partido conservador ha expresado su oposición al proyecto, y su intención de incluirla en su programa electoral lo que, a su vez, ha llevado a la industria aérea a criticarle. Por otra parte, un informe publicado en diciembre de 2009 por el comité que asesora el gobierno británico en materia de cambio climático (*Committee on Climate Change, Meeting the UK aviation*

target-options for reducing emissions to 2050) señaló que eran precisos nuevos impuestos para frenar el incremento del transporte aéreo en el Reino Unido. El aumento de pasajeros debería limitarse a un 60% en las próximas cuatro décadas en comparación con un 130% desde 1990, permitiendo así unos 370 millones de viajes para el año 2050, desde los actuales 230 millones actuales. No obstante, el informe admitió que era posible construir la tercera pista en Heathrow, y añadir una segunda en Stansted y Edimburgo, sin que los compromisos de reducción de CO₂ se viesan empañados. El aumento del tráfico aéreo en las próximas cuatro décadas se llevaría a cabo impidiendo la expansión de otros aeropuertos como Gatwick, Birmingham, Newcastle y Bristol. De acuerdo con el informe, la industria aérea podría reducir sus emisiones a los niveles de 2005 para el año 2050 (37.5 millones de toneladas de CO₂ por año) teniendo en cuenta una mayor eficiencia en el uso de combustibles, incluyendo los denominados «biocombustibles», lo que llevaría a reducir en un 35% las emisiones por pasajero.

En este debate también se ha introducido con fuerza la opción por la construcción de trenes de alta velocidad como los existentes en otros Estados de la Unión Europea. El apoyo manifestado por el ministro de transportes para la construcción de varios de estos, sustituyendo a los aproximadamente 46 millones de viajeros en avión al año, fue duramente contestado por la industria aérea, que señaló que no resultaría competitivo, ya que algunas ciudades no quedarían cubiertas por aquéllos, lo que haría necesario mantener los aeropuertos existentes. Sin embargo, las estadísticas ponen de manifiesto que aproximadamente un 80% de los viajeros entre Londres y París y Bruselas utilizan el ferrocarril. Por otra parte, para Lord STERN, principal exponente de las consecuencias económicas del cambio climático, la construcción de la tercera pista en Heathrow constituiría un error. En su opinión, sería un contrasentido optar por una política, en principio, estricta en materia de cambio climático y, por otra parte, autorizar la pista, con las implicaciones que de ello se derivarían. Ha de tenerse en cuenta que un incremento en el número de vuelos también acarrearía uno equivalente de vehículos en las ya atestadas autopistas M4 y M5 (esta última conocida como el mayor aparcamiento de vehículos del Reino Unido, lo que ha constatado quien esto escribe en varias ocasiones). En esta polémica participó la Asociación Internacional de Líneas Aéreas (más conocida como IATA) indicando que un país que tarda varias décadas en aprobar una nueva pista en Heathrow tardaría mucho más en hacerlo en el caso de nuevas líneas de ferrocarril. Igualmente, James HANSEN, uno de los principales expertos en cambio climático y director del *Goddard Institute for Space Studies* de la NASA, también terció en la polémica, señalando que las protestas en contra de la expansión de

Heathrow no merecerían apoyo. En su opinión, resultaba más importante la lucha en contra del uso del carbón. En el supuesto de los aeropuertos, una falta de pistas implicaría un mayor tiempo de espera de los aviones antes de aterrizar y, por tanto, una mayor generación de CO₂. Por otra parte, distintos grupos ecologistas manifestaron a lo largo de 2009 su intención de plantar cara a la construcción de la pista ante los tribunales. El inicio de estas actividades se produjo con la compra de un terreno por parte de Greenpeace, en lo que se prevé que sea una de las secciones de la nueva construcción. La organización pretende vender pequeñas parcelas del mismo entre miles de ciudadanos para impedir el proyecto. A lo anterior cabe añadir que la construcción de la tercera pista implicará la demolición de la localidad de Simpson y la remoción de sus aproximadamente 2.000 habitantes a otras ubicaciones.

VIII. ZONAS DE BAÑO

En mayo de 2009 se publicaron los datos de las zonas de baño que habían obtenido la bandera azul, en total 71, once menos que en 2008 (82), de las cuales ocho se localizaban en el condado de Cornwall. De acuerdo con la organización que se encarga de su concesión en el Reino Unido (*Keep Britain Tidy*) el descenso en el número de tales zonas se habría debido a los impactos de las inundaciones durante 2007-2008, que ocasionaron un aumento de los contaminantes afectando a la calidad de las aguas de baño.

IX. OTRAS CUESTIONES

Cabe hacer referencia, de manera breve, a algunas cuestiones ventiladas ante los tribunales tanto internos como europeos. En primer lugar, ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Aunque en términos generales, el Reino Unido se ha venido caracterizando por transponer en tiempo y forma la normativa europea, diversos asuntos han puesto en evidencia que no siempre es así, incluyendo el caso de normas centrales para la protección del ambiente, como sucede con la Directiva sobre responsabilidad ambiental, cuyo retraso en la transposición no puede considerarse «inocente» y que ha sido común a otros Estados miembros. En el año 2008 el único asunto resuelto por el TJCE fue el C-247/07, Sentencia de 4 de diciembre de 2008, en el que el Tribunal declaró que el Reino Unido no había adoptado medidas de transposición de la Directiva 2003/35, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se

modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337 y 96/61. En el año 2009, en el asunto C-417/08, Sentencia de 18 de junio de 2008, el TJCE llegó a la conclusión de que el Reino Unido no había transpuesto la Directiva 2004/35, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales en el plazo establecido en ésta (30 de abril de 2007). En el asunto C-390/07, Sentencia de 1 de diciembre de 2009, el TJCE aceptó las alegaciones de la Comisión, en el sentido de que el Reino Unido no había sometido los vertidos de las aguas residuales urbanas de determinadas localidades a un tratamiento más estricto, de acuerdo con las disposiciones de la Directiva 91/271, sobre el tratamiento de las aguas. En el asunto C-557/08, Sentencia de 9 de julio de 2009, el TJCE declaró que el Reino Unido no había adoptado las medidas de transposición de la Directiva 2005/35, relativa a la contaminación procedente de buques y la introducción de sanciones para las infracciones. Dichas medidas debía haber sido incorporadas a más tardar para el 1 de marzo de 2007.

En el plano interno un asunto de interés en materia de acceso a la información lo constituyó el caso *R (Office Communications) v. Information Commissioner* (2009), relativo a la solicitud de información sobre la localización, propiedad y características técnicas de las antenas de telefonía móvil. En su decisión, la *Court of Appeal* afirmó que cuando varias excepciones podían concurrir para denegar el acceso, era preciso considerarlas conjuntamente, teniendo en cuenta la referencia que hace la Directiva 2003/4 al «interés público atendido por la divulgación». En un caso como éste un tribunal podía considerar los beneficios de la divulgación de la información en la realización de estudios epidemiológicos, incluso si lo anterior pudiese implicar la afectación de los derechos que pudiesen esgrimir determinadas bases de datos. El interés público también podía incluir el nombre del operador de telefonía en cuestión.

X. COMENTARIOS CONCLUSIVOS

La política ambiental del Reino en los últimos tiempos se enfrenta con problemas comunes a otros Estados de la Unión Europea, si bien exacerbados por las características propias de este país. Sin duda, la construcción de nuevas centrales nucleares va a marcar la pauta de varios aspectos, tanto relativos al consumo de energía, como al cumplimiento de los compromisos del Protocolo de Kyoto, con la gran incógnita de qué pasará a partir del 1 de enero de 2013, y de la propia legislación británica, *The Climate Change Act 2008*. A lo anterior se une la opción por la energía eólica, con la construcción

de diversos parques a lo largo y ancho del país, tanto en el ámbito terrestre como marino, ante la evidencia de que este país se ha quedado atrás en este terreno, pero planteándose la duda de cómo se van a respetar otras normas, caso de la Directiva de hábitats de la Unión Europea. El Reino Unido se enfrenta también con su propia política de transportes. Las voces que han apoyado la opción por el tren de alta velocidad han sido duramente contestadas por la industria aérea, pero también desde otras perspectivas como la urbanística y de ordenación del territorio. Ha de tenerse en cuenta que la extensión del Reino Unido (mitad del Estado español, pero con unos 64 millones de habitantes) y la existencia de numerosas infraestructuras preexistentes (autopistas y ferrocarriles) así como de zonas protegidas, hacen complejo diseñar otras nuevas. Sin embargo, posiblemente no quede otra opción ante los problemas que ocasiona el transporte por carretera (habitualmente sujeto a atascos) y el propio ferrocarril, reflejo de que las privatizaciones en este sector no han dado paso precisamente a una mejora en el servicio. Aparte de lo anterior, habrá que esperar a que las opciones de los dos principales partidos políticos se concreten de cara a las próximas elecciones generales, a celebrar no más tarde del 3 de junio de 2010, aunque posiblemente las posturas entre el partido laborista, actualmente en el poder, y el partido conservador no resulten dramáticas, salvo quizás la oposición de este último a la construcción de la tercera pista en el aeropuerto de Heathrow. Con todo, éste no resultaría el problema ambiental más importante del país, a diferencia de energético, aunque sí uno de los principales reflejos de las contradicciones actuales en relación con la protección del medio.

