

Reino Unido: entre la incertidumbre del clima, el desarrollo de futuras infraestructuras y la fractura hidráulica

AGUSTÍN GARCÍA URETA

Sumario.—1. INTRODUCCIÓN.—2. AGUAS DE BAÑO.—3. CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA.—4. ENERGÍA Y CAMBIO CLIMÁTICO.—4.1. *Energías renovables*.—4.2. *Fractura hidráulica*.—5. TRANSPORTE.—5.1. *Tren de alta velocidad*.—6. BIODIVERSIDAD.—7. MEDIO AMBIENTE Y SOCIEDAD CIVIL.—8. POLÍTICA FORESTAL.—9. RESIDUOS.—10. BANCO VERDE.—11. REINO UNIDO, TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA Y TRIBUNAL DE DERECHOS HUMANOS (TEDH).

* * *

1. INTRODUCCIÓN

1. La política ambiental del Reino Unido en los años 2012-2013 se podría concretar en algunos sectores, todos ellos relacionados entre sí, a saber, el energético, de transportes y el cambio climático. El primero tiene su referente en el desarrollo de las energías renovables y la fractura hidráulica (más conocida como *fracking*). El segundo en el desarrollo de una red de trenes de alta velocidad, en el país pionero en el ferrocarril, pero que ahora cuenta con uno de los servicios más caros (y menos eficientes) y la ampliación del aeropuerto de Heathrow, que constituye uno de los pilares de la economía del Reino Unido, como ya lo reconociese el Tribunal de Derechos Humanos (Gran Sala) en el asunto *Hatton v. Reino Unido*. El tercero no se trataría de una política pública, sino de la realidad de los eventos meteorológicos adversos que han asolado a este país, sobre todo en 2013, con sucesivas tormentas e inundaciones, lo que exigió la convocatoria del comité de crisis del gobierno (COBRA).¹ Estos episodios, que quizás ya sean algo más que tales, han

1. Literalmente, *Cabinet Office Briefing Room* (COBR). La "A" la han añadido los medios de comunicación.

puesto a prueba las defensas frente a los embates del mar y del agua, abriendo un debate sobre la realidad del cambio climático. El propio Primer Ministro Cameron ha afirmado que estos eventos pueden ser el resultado del cambio climático,² aunque el servicio meteorológico nacional ha puesto en duda esa aseveración, señalando que es muy prematuro vincular los eventos extremos con el cambio climático, opinión que, a su vez, discrepa de la del asesor científico del presidente de los Estados Unidos.³ A pesar de reconocer que estos eventos se habían incrementado en los últimos años y que existen evidencias de que están relacionados con la actividad humana, sin embargo, el servicio meteorológico es de la opinión de que concurren otros que no guardan tal relación. Ahora bien, por encima de la disparidad de opiniones que se han producido a este respecto, la realidad ha puesto de manifiesto que el Reino Unido debe incrementar sobremanera sus esfuerzos para combatir las inundaciones. No obstante, el comité del cambio climático, que asesora al gobierno, ha estimado que el presupuesto destinado a estos efectos está situado en unos 750 millones de libras esterlinas por debajo de lo que resultaría necesario.⁴

2. Un último aspecto a destacar tiene que ver con la tendencia, cada vez más creciente, de culpar a Europa de los males del Reino Unido. Esto no resulta novedoso, pero se ha visto reflejado en la posición del primer ministro (Cameron) y de su ministro de economía (Osborne). El primero ha manifestado abiertamente que su gobierno pretende endurecer los requisitos para la presentación de demandas judiciales y reducirlos en el caso de los procedimientos para la autorización de proyectos de construcción, lo que implica, en su lógica, que las normas de la Unión Europea también lo hagan.⁵ Por su parte, el ministro de economía ha vuelto a incidir en la necesidad de reducir los obstáculos burocráticos, de los que la Unión Europea sería en buena medida responsable. Como se señaló en una anterior contribución, algunas directivas europeas, caso de la de evaluación de impacto ambiental y la de hábitats⁶ constituirían algunos de los paradigmas de esta tendencia burocrática. Estas posiciones hay que considerarlas en el contexto de las elecciones al Parlamento Europeo, al hecho de que los sectores contrarios a la Unión, es decir, abiertamente opuestos a seguir en ella,⁷ comienzan a plantear problemas al actual gobierno en el poder y, en última instancia, al futuro referéndum sobre la permanencia en la Unión, previsto para 2017.

2. "Colleagues across the house can argue about whether that is linked to climate change or not. I very much suspect that it is. The point is that whatever one's view it makes sense to invest in flood defences ... it makes sense to get information out better, and we should do all of those things".

3. <http://www.whitehouse.gov/photos-and-video/video/2014/01/08/polar-vortex-explained-2-minutes>.

4. <http://www.theccc.org.uk/publication/policy-note-flood-and-coastal-erosion-risk-management-spending/>.

5. Discurso de David Cameron ante la Confederación de la Industria Británica (CBI): "we are determined to dismantle some of the procedures that have been slowing us down and slowing you down".

6. Estos comentarios recibieron severas críticas del vicepresidente de la mayor ONG ambiental del Reino Unido (y de la Unión Europea), *The Royal Society of the Protection of Birds* (RSPB).

7. En concreto UKIP, *United Kingdom Independence Party*.

2. AGUAS DE BAÑO

3. La calidad de las aguas del Reino Unido durante el año 2012 experimentó un descenso notable, después de que ese año fuese también uno de los más lluviosos de los últimos tiempos. De acuerdo con un informe de *The Marine Conservation Society*, una ONG dedicada a la protección de las costas, 42 playas no habían cumplido con los requisitos de la normativa de la Unión Europea en esta materia y solo 403 playas de las 754 que habían sido objeto de análisis en 2012 poseían cualidades excelentes, 113 menos que en el año anterior. El noreste de Inglaterra había sido la región con las mejores playas (31 de 64), mientras que en el sureste solo 83 (de 124) habían obtenido la mejor calificación. Por el contrario, el suroeste de Inglaterra había sido la zona más castigada por las lluvias, lo que había incrementado la materia fecal en las playas. De ahí que solo 110 de 196 habían logrado tal calificación. Aunque el informe reconoció que no se podía determinar la calidad de las playas por lo sucedido en un año, sus conclusiones se vieron confirmadas por otro de la Agencia de Medio Ambiente, de noviembre de 2012, en el que se señaló que las playas del Reino Unido se encontraban entre las más contaminadas en la última década, con dos de cada cinco incumpliendo los estándares normativos establecidos al efecto.⁸ Sin embargo, en 2012 las 13 zonas para aguas de baño continentales cumplieron con los requisitos exigidos por la normativa europea y un 30% con los establecidos en el Reino Unido. Por lo que respecta al año 2013, de las 608 áreas objeto de análisis, 602 (99%) cumplieron los estándares europeos y 81% los del Reino Unido.

3. CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA

4. Uno de los sectores que más quebraderos de cabeza está ocasionando, y en el que el gobierno británico se está mostrando más incapaz para atajar, es el de la contaminación atmosférica. En efecto, la Comisión Europea ha reiterado sus críticas acerca de los niveles de contaminación en la ciudad de Londres. Sin embargo, desde el gobierno se han mostrado reticentes a adoptar medidas eficaces. De hecho, la anterior ministra de medio ambiente afirmó, a principios de 2012, que las medidas para reducir la contaminación atmosférica resultaban muy caras y que no compensarían los beneficios aportados por las mismas. A lo anterior añadió que buena parte de la contaminación durante la celebración de los juegos olímpicos de 2012 provenía del continente europeo. Estas aseveraciones se vertieron en contestación a un informe preparado por el *Environmental Audit Committee* de la Cámara de los Comunes (de 2012),⁹ en que, entre otras cosas, constató que 40 de las 43 zonas en las que se miden los niveles de contaminación atmosférica no cumplían con los estándares de la nor-

8. <http://archive.defra.gov.uk/environment/quality/water/waterquality/bathing/documents/bathing-waters-results-summary-2012.pdf>

9. <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/environmental-audit-committee/news/air-quality-a-follow-up-report/>.

mativa europea y que la pobre calidad del aire implica que la vida de más de 200.000 personas se estuviese reduciendo sustancialmente. En opinión del Comité no había ninguna razón para demorar la aplicación de medidas para alcanzar los valores límite impuestos por la Unión Europea y que las causas de la contaminación tenían que ver con la propia responsabilidad del gobierno de este país.

5. En el plano científico también se han contestado las afirmaciones del departamento de medio ambiente. En este sentido hay que mencionar un informe, elaborado por científicos del MIT,¹⁰ que ha llegado a la conclusión de que la contaminación atmosférica ocasiona al año unas 13.000 muertes prematuras, en comparación con las 2.000 que se producen en las carreteras. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que un organismo científico del propio gobierno británico (*Committee on the medical effects of air pollution*, COMEAP), había calculado que las partículas PM_{2.5} estaban ocasionando más de 29.000 muertes o una pérdida de expectativa vital de más de 6 meses.¹¹ En el informe del MIT se señala que unas 7.000 muertes se ocasionarían por el tráfico de camiones, la aviación civil produciría unas 2.000, las plantas de generación eléctrica 1.700 y el resto provendría de los barcos, industria en general y emisiones domésticas. El informe también pone de relieve que aproximadamente un 60% de la contaminación atmosférica tiene su origen en el propio Reino Unido y el resto en el continente europeo. De acuerdo con este informe, así como la contaminación foránea podría estar ocasionando 6.000 muertes prematuras, a su vez aquella que se origina en el Reino Unido produciría 3.000 muertes en el continente europeo. Por regiones, las zonas más castigadas son Londres (2.200), Manchester (630) y el condado de York (1.000). Por lo que respecta al ámbito económico, el estudio entiende que la contaminación estaría ocasionando unos costes estimados entre 6.000 y 60.000 millones de libras esterlinas al año debido a las enfermedades respiratorias, en particular las causadas por las partículas PM.

6. Por lo que respecta al plano judicial, el Tribunal Supremo declaró en una sentencia de mayo de 2013,¹² que el Reino Unido había infringido el art. 13 de la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa. De acuerdo con esta norma, los Estados miembros deben asegurar que, en todas sus zonas y aglomeraciones, los niveles de dióxido de azufre, PM₁₀, plomo y monóxido de carbono en el aire ambiente no superen los valores límite establecidos en el anexo XI de la Directiva. No obstante, debido a la complejidad de algunos aspectos, el Tribunal Supremo decidió remitir una serie de cuestiones prejudiciales al TJUE.

10. Steve H. L. Yim and Steven R. H. Barrett, "Public Health Impacts of Combustion Emissions in the United Kingdom", (2012) *Environmental Science Technology*, pp 4291–4296.

11. COMEAP, "The Mortality Effects of Long-Term Exposure to Particulate Air Pollution in the United Kingdom", (2010); http://www.hpa.org.uk/webc/HPAwebFile/HPAweb_C/1317137012567.

12. *R (on the application of Client Earth) (Appellant) v. The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs (Respondent)*; http://www.supremecourt.gov.uk/decided-cases/docs/UKSC_2012_0179_Judgment.pdf.

4. ENERGÍA Y CAMBIO CLIMÁTICO

4.1. ENERGÍAS RENOVABLES

7. En los últimos años la política energética ha adquirido una importancia capital en el Reino Unido. Los costes de la energía, con las implicaciones sociales que acarrearán, el cumplimiento de los objetivos establecidos por la Unión Europea, con el horizonte de 2020, la construcción de centrales nucleares y la polémica sobre el uso de las técnicas de fractura hidráulica (*fracking*) han polarizado buena parte de la atención del gobierno británico. En el caso de las energías renovables, el Comité de Cambio Climático, que asesora al gobierno en este terreno, ha afirmado que la inversión en este tipo de energía es la opción más barata, lo que ha producido críticas desde algunos sectores del partido conservador, al entender que las primas a la producción de energía eólica y, en general, renovables, deben finalizar. Sin embargo, de acuerdo con ese comité, la inversión en renovables debe llevarse a cabo incluso si el precio del gas fuese relativamente bajo, a salvo que no se quiera cumplir con los objetivos de emisiones de CO₂, establecidos en la *Climate Change Act*. Esta señala la obligación del ministro¹³ competente de que las emisiones de CO₂ del Reino Unido para el año 2050 sean un 80% más bajas que las de 1990.¹⁴ Es cierto, no obstante, que el ministro puede modificar tal porcentaje, porque así se le habilita en la Ley. Ahora bien, tal modificación está sujeta a dos condiciones, a saber, que existan cambios significativos en el conocimiento científico sobre el cambio climático o en la normativa europea o internacional.¹⁵ De acuerdo con las estadísticas del gobierno británico,¹⁶ en 2012 el 4% de la energía consumida provino de fuentes renovables, frente al 3.8% en el año 2011. Por regiones, en Irlanda del Norte, que tiene fijado por su gobierno un objetivo de que el 40% de la energía provenga de fuentes renovables en 2020, la electricidad de estas fuentes logró un incremento del 16% entre los años 2012-2013. Por lo que respecta a Gales, la generación de electricidad a partir de fuentes renovables se incrementó en un 1% y en Escocia un 3%. En el total del Reino Unido, el incremento fue de un 24%. Por lo que respecta a la energía eólica, este país cuenta en la actualidad con 4.208 turbinas terrestres, 1.075 turbinas marinas y una capacidad de producción energética de 6.844 MW (terrestres) y 3.653 MW (marinos) proporcionando electricidad a unos 6 millones de hogares.¹⁷ Este avance en la energía eólica se debe a varias razones. Por una parte, la oposición a los emplazamientos en tierra. En los últimos dos años se ha producido una polarización social en relación con la energía eólica, de manera que así como el apoyo a la misma se ha incrementado en

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

14. Art. 1.1.

15. Art. 2.2.

16. UK Renewable Energy Roadmap. Update 2013: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/255182/UK_Renewable_Energy_Roadmap_-_5_November_-_FINAL_DOCUMENT_FOR_PUBLICATION_.pdf.

17. Los datos actualizados se pueden consultar en <http://www.renewableuk.com/en/renewable-energy/wind-energy/uk-wind-energy-database/>.

un 5%, la oposición a los parques eólicos lo ha hecho en un 15%. Las limitaciones espaciales en el Reino Unido, frente a la amplitud de sus costas y un menor impacto visual, explicarían la opción por implantar parques eólicos en el mar. Lo anterior también ha llevado a este país a desarrollar una tecnología más avanzada, exportable a otros países. No obstante, los incentivos ofrecidos por el gobierno británico (155 libras esterlinas) por cada MW/h, resultan un 60% más caros que los ofrecidos a los parques eólicos terrestres. Otra dificultad tiene que ver con la construcción de parques eólicos en zonas más alejadas de la costa y, por tanto, en aguas más profundas que aquellas beneficiadas por la plataforma continental.¹⁸ Esta última ha sido, entre otras (dificultades financieras), una de las razones que han llevado a Scottish Power, empresa del grupo Iberdrola, a abandonar la construcción del mayor parque eólico mundial (hasta 500 turbinas capaces de producir 1.800 MW) con un presupuesto de más de 5 mil millones de libras esterlinas, proyecto que habría suministrado energía eléctrica a más de un millón de hogares. No obstante lo anterior, en diciembre de 2013 el ministerio de energía manifestó su intención de mantener los incentivos para los parques marinos.¹⁹ Esta noticia hay que unirla al hecho de que uno de los sectores prioritarios del denominado Banco Verde (*Green Investment Bank*)²⁰ es precisamente el desarrollo de los parques eólicos marinos.

8. En el plano judicial, la *High Court* dictó una sentencia, en abril de 2013,²¹ señalando que las autoridades locales no podían establecer unas áreas de protección frente a nuevos proyectos de parques eólicos. Un municipio había pretendido modificar las normas de planeamiento de manera que no se pudiesen desarrollar nuevos proyectos en un área de 1.2 km desde las zonas residenciales. De acuerdo con el tribunal, no existía una justificación objetiva para establecer restricciones a los parques eólicos. Además, tal limitación entraba en conflicto con las directrices en materia de planeamiento, que establecían una distancia de, al menos, 350 metros.

9. Por lo que respecta a las emisiones de CO₂ del Reino Unido, el año 2012 experimentó un incremento importante del 4.5% (479.1 millones de toneladas), en comparación con 2011 (458.6 millones de toneladas) con un aumento del uso del carbón en un 31%. Las razones de estos incrementos, que ponen en duda el compromiso de la *Climate Change Act* antes señalado, tienen que ver, por una parte, con la caída de los precios del carbón debida a que los Estados Unidos ha comenzado de manera intensa a depender del gas obtenido mediante la fractura hidráulica y, por otra, porque las plantas que emplean carbón en el Reino Unido deben cerrar en pocos años debido a las exigencias de la Unión Europea. Por sectores, la distribución de energía aumentó sus emisiones en un 40% (24% el transporte, 17% el sector comercial y un 15% el resi-

18. Compárese con la exigua plataforma con que cuenta la península ibérica en su conjunto.

19. Investing in renewable technologies – CfD contract terms and strike prices, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/263937/Final_Document_-_Investing_in_renewable_technologies_-_CfD_contract_terms_and_strike_prices_UPDATED_6_DEC.pdf.

20. Véase el epígrafe 10.

21. http://www.ref.org.uk/Files/MK_SPD_Judgment.pdf.

dencial). Aún así, según el ministerio de energía, el Reino Unido habría reducido sus emisiones de CO₂ en un 19% desde 1990 y en un 3% en lo relativo al consumo energético. Por lo que respecta a las emisiones correspondientes a 2013, los datos provisionales proporcionados por el ministerio de energía apuntan a un descenso del 0.2%.²²

4.2. FRACTURA HIDRÁULICA

10. El empleo de la fractura hidráulica en el Reino Unido es un asunto polémico. Su configuración al tratarse de un país densamente poblado, los problemas derivados de algunas prospecciones, con los correspondientes movimientos sísmicos, han dado lugar a variaciones en el enfoque de las autoridades de este país en relación con esta técnica prospectiva. No obstante, a diferencia de otros países, v.g., Francia, en donde la fractura hidráulica se ha prohibido, interdicción respaldada por el *Conseil Constitutionnel*,²³ el gobierno británico se muestra decidido a incentivarla en todo el país.²⁴ El gobierno (ministerio de energía) publicó a finales de 2013 un mapa de lugares en el que se podría llevar a cabo la fractura hidráulica junto con los requisitos de evaluación ambiental de los proyectos. Aproximadamente un 60% del territorio del Reino Unido es susceptible de ser explotado mediante esta técnica.²⁵ En la polémica creada se han mezclado diversos aspectos. Por una parte, las ventajas económicas que se derivarían de dicha técnica y de las extracciones. De acuerdo con las estimaciones empleadas por el gobierno,²⁶ las reservas de gas podrían cubrir, en su punto máximo, un 30% de las necesidades que precisa el Reino Unido, junto con la creación de unos 32.000 puestos de trabajo. Lo anterior implicaría perforar unos 2.880 pozos en unas 120 localizaciones. Estas instalaciones estarían operativas unos 20 años. En un escenario intermedio se ha previsto la existencia de 380 pozos en 30 localidades con la creación de un máximo de 5.000 puestos de trabajo. Sin embargo, debido a las características de la fractura hidráulica, el Reino Unido se enfrenta a diversos problemas ambientales. Uno de ellos, no precisamente menor, es el relativo a las necesidades de agua. Las estimaciones que se han manejado hablan del uso de entre 58.000 a 114.000 millones de litros de agua (en el escenario más optimista), lo que podría llevar a la generación de más de 108.000 litros de aguas residuales. Estas necesidades implican que la fractura hidráulica resulte impracticable en algunas zonas del Reino Unido debido a la escasez de recursos hídricos.

22. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/252322/20131024_-_Annex_A_-_Quarterly_statistical_release.pdf.

23. Decisión n° 2013-346 de 11 de octubre de 2013.

24. De hecho, empresas francesas han decidido invertir en el Reino Unido para la extracción de gas mediante fractura hidráulica.

25. Se estima que en unos 11 condados en el norte de Inglaterra puede haber unos 40 billones de metros cúbicos de gas; https://www.og.decc.gov.uk/UKpromote/onshore_paper/UK_onshore_shalegas.pdf.

26. "Strategic environmental assessment for further onshore oil and gas licensing" (2013). Este informe fue preparado para el gobierno por AMEC *Environment and Infrastructure UK Limited*; https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/266330/environmental_report.pdf.

11. En el plano político, la fractura hidráulica ha dado paso también a debates que se han centrado en los beneficios que puede reportar a las autoridades locales. Inicialmente, se había calculado que estos rondarían las 100.00 libras esterlinas tratándose de aquellas en cuyos términos se llevasen a cabo tales actividades, más el 1% de los beneficios derivados de cada lugar, con un tope de 10 millones de libras durante la vida del proyecto.²⁷ Sin embargo, la agrupación de autoridades locales consideró lo anterior como una mera señal. En un cambio de actitud, pero también de apoyo a esta técnica,²⁸ el primer ministro Cameron ha prometido que las autoridades locales podrán recaudar el 100% de los impuestos derivados de las actividades relacionadas con la fractura hidráulica, lo que se ha estimado en 7-10 millones de libras esterlinas en aquellas localizaciones que abarquen hasta 12 pozos de extracción. Igualmente, en la presentación del denominado *Autumn Statement*, esto es, la previsión económica que, dos veces al año²⁹ realiza el ministro de economía, este avanzó ventajas fiscales para las empresas dedicadas a la fractura hidráulica consistentes en una deducción del 75% respecto del capital invertido en esta actividad.³⁰ Con todo, otros debates quedan abiertos teniendo en cuenta que el gobierno ha señalado que se podría modificar la normativa urbanística, de manera que aquellas compañías que lleven a cabo actividades de fractura hidráulica no estarán obligadas a comunicar su solicitud a los ciudadanos, sino simplemente a poner una serie de anuncios en los tablones oficiales y periódicos y llevar a cabo las correspondientes consultas. Por otra parte, queda en la controversia si el desarrollo de la fractura hidráulica va a tener una repercusión real en la bajada del precio del gas. El primer ministro, en un artículo periodístico en el que defendía esta técnica,³¹ vino a decir que era precisa para reducir la factura energética, teniendo en cuenta las estimaciones sobre la cantidad de gas que podía albergar el subsuelo del Reino Unido. Otro tanto vino a señalar su ministro de economía. Estas opiniones se han matizado en el Parlamento,³² indicando, sin embargo, que el desarrollo de esta técnica podría llegar a crear unos 74.000 puestos de trabajo. Con todo, existen opiniones que difieren de esta visión, al entender que salvo que se trate de cantidades ingentes de gas, no habrá tal impacto positivo, y criticándose también el hecho de que el Reino Unido haya gastado, solo en 2011, más de 4.000 millones de libras esterlinas en la producción y el consumo de petróleo y gas, mucho más de lo que se apoya a las energías renovables.³³

27. Autumn Statement 2013, apt. 1.182; https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/263942/35062_Autumn_Statement_2013.pdf, apt. 1.182.

28. El primer ministro ha empleado la expresión bastante elocuente de "We're going all out for shale".

29. La otra se realiza en primavera.

30. Autumn Statement 2013, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/263942/35062_Autumn_Statement_2013.pdf, apt. 1.179.

31. <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/10236664/We-cannot-afford-to-miss-out-on-shale-gas.html>.

32. <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/liason-committee/inquiries/parliament-2010/prime-minister-january-2014/>.

33. Lord Browne, director de *Cuadrilla*, una compañía dedicada a la fractura hidráulica, en su discurso en la London School of Economics de 27 de noviembre de 2013; <http://www.lse.ac.uk/publicEvents/pdf/2013-MT/20131127-Lord-Browne-Transcript.pdf>.

5. TRANSPORTE

5.1. TREN DE ALTA VELOCIDAD

12. El tren de alta velocidad (conocido como HS2) se ha convertido también en un campo de importantes discusiones políticas y sociales, aunque una mayoría política apoya su desarrollo, teniendo en cuenta que su presupuesto rondaría los 50.000 millones de libras. Este apoyo puede deberse, en parte, al hecho de que la actual infraestructura ferroviaria en el Reino Unido ha dejado de tener la eficiencia de hace décadas. El proceso de privatización, que se inició durante el gobierno de Margaret Thatcher, ha dado paso a un servicio caro y poco eficiente en prácticamente todas las líneas. Dejando aparte esta cuestión, que se añadiría a otras que han venido entendiéndose que las privatizaciones iban a ser necesariamente más eficientes que la gestión pública, el proyecto del tren de alta velocidad se plantea en dos fases. La primera, que irá de Londres a Birmingham y a West Midlands, se prevé que esté operativa en 2026, mientras que la segunda, que llegará a las ciudades de Manchester y Leeds estará completada para el año 2032-33. Los planes para llevar a cabo el proyecto se han acelerado una vez que la *Court of Appeal* rechazó, en julio de 2013,³⁴ una demanda, planteada por quince municipios exigiendo su paralización al entender que no se había llevado a cabo una adecuada evaluación de impacto ambiental. La demanda se presentó a raíz del envío al Parlamento por el gobierno de un documento (*Command Paper*)³⁵ (“High Speed Two-Decisions and Next Steps”) que establecía la estrategia a seguir con el proyecto y los detalles de la primera fase del mismo. El principal argumento de la demanda fue que el documento era, en realidad, un plan o programa que establecía el marco para la autorización del proyecto, en el sentido de la Directiva 2001/42. Por tanto, se debía haber llevado a cabo una previa evaluación de impacto estratégica. Dos de los tres jueces de la *Court of Appeal*³⁶ entendieron, sin embargo, que el documento no correspondía con lo establecido en la Directiva. En su opinión, establecer el marco para la autorización del proyecto implicaba que un plan o programa tuviese una incidencia legal sobre la decisión siguiente de conceder o denegar el permiso para la construcción del proyecto. Sin embargo, en el caso en cuestión, la autorización debía ser concedida por el Parlamento, que era soberano a este respecto. No obstante, estos dos jueces no descartaron que un plan o programa pudiese establecer tal marco en el caso de que tuviese una suficiente incidencia fáctica, pero no en el supuesto de que quien adoptase la decisión final fuese el Parlamento, ya que

34. <http://www.judiciary.gov.uk/Resources/JCO/Documents/Judgments/hs2-approved-judgment.pdf>. Esta sentencia confirmó una anterior de la *High Court*, <http://www.judiciary.gov.uk/Resources/JCO/Documents/Judgments/hs2-judgment.pdf>.

35. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/3648/hs2-decisions-and-next-steps.pdf. La denominación *Command Paper* tiene que ver con el hecho de que un ministro lo presenta al Parlamento por orden de la Reina (“by *Command of Her Majesty*”).

36. El denominado *Master of the Rolls* y el juez Richards. El *Master of the Rolls* es una figura que, en sus orígenes, tenía que ver con la custodia de las actas del tribunal y, en la actualidad, es la segunda figura en importancia en el poder judicial (la otra es el presidente del Tribunal Supremo). También preside la sección civil de la *Court of Appeal*. En la actualidad es Lord Dyson.

era imposible considerar de manera apriorística qué factores podrían ser tomados en consideración por este. También rechazaron la alegación de que su argumentación llevaba a contradecir lo dispuesto en el art. 7 del Convenio de Aarhus.³⁷ El requisito de la participación pública podía alcanzarse a través de las obligaciones de la evaluación de impacto, en el procedimiento de concesión de la autorización. En este sentido rechazaron remitir una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea ya que, en su opinión, su jurisprudencia ofrecía suficientes referencias al respecto.

13. El tercer juez discrepó de lo señalado por sus colegas en relación con el núcleo de la discusión. En su opinión, la postura de aquellos implicaba una importante brecha en el caso de la evaluación estratégica en el ámbito de la Unión Europea, ya que significaba que ningún plan o programa podría establecer el marco para la futura autorización de proyectos en el caso de que quien tomase la última decisión fuese un parlamento. Una lectura de la Directiva de evaluación estratégica como la realizada por los otros dos jueces no se correspondía con los requisitos del art. 7 del Convenio de Aarhus que, por cierto, había sido ratificado por la Unión Europea.³⁸ Este juez también indicó que lo señalado por la Abogado General Kokkot en los asuntos acumulados C-105/09 y C-110/09, *Terre wallonne ASBL v. Région Valona, e Inter-Environnement Wallonie ASBL v. Région Valona*, relativos a la evaluación de los planes de acción aplicables a las zonas designadas para la protección contra la contaminación por nitratos, podía emplearse a favor de los demandantes y que, en todo caso, no podía considerarse equivalente a una sentencia del TJUE. En este punto hay que señalar que los otros dos jueces habían tomado en consideración la opinión de la Abogado General Kokott, que había indicado en esos asuntos que el concepto de marco debía tener en cuenta el objetivo de considerar, desde el mismo momento de su adopción, las repercusiones sobre el medio ambiente de toda decisión que contuviese disposiciones sobre la posterior autorización de proyectos. Sin embargo, no estaba claro en qué medida debían influir las disposiciones de planes y programas en los proyectos concretos para que definiesen un marco. Los planes y programas podían influir de forma muy variada en la autorización de cada proyecto y dificultar la adecuada consideración de las repercusiones sobre el medio ambiente. Por eso, la Directiva de evaluación estratégica partía de una interpretación muy amplia del concepto de “marco”. En resumen, en opinión de la Abogado General, un plan o programa definía un marco siempre que se adoptasen decisiones que influyesen en eventuales autorizaciones posteriores de proyectos, en particular con respecto a la ubicación, las características, las dimensiones, las condiciones de funcionamiento o mediante la asignación de recursos.³⁹ Para

37. “Cada Parte adoptará disposiciones prácticas u otras disposiciones necesarias para que el público participe en la elaboración de los planes y programas relativos al medio ambiente en un marco transparente y equitativo, tras haberle facilitado las informaciones necesarias. En este marco, se aplicarán los párrafos 3, 4 y 8 del artículo 6. El público susceptible de participar será designado por la autoridad pública competente, teniendo en cuenta los objetivos de la presente Convención. Siempre que convenga, cada Parte se esforzará por dar al público la posibilidad de participar en la elaboración de las políticas relativas al medio ambiente”.

38. Este Convenio también ha sido ratificado por el Reino Unido.

39. Abogado General Kokott, apts. 60-67.

el juez discrepante, la mayoría de la *Court of Appeal* había errado al no plantear una cuestión prejudicial al TJUE. Correspondía a este y no a un tribunal estatal decidir si el hecho de que un Estado miembro hubiese elegido un procedimiento para la concesión de autorización a un proyecto de construcción con efectos ambientales significativos, mediante una ley, era suficiente, por sí mismo, para colocar la adopción de un plan o programa de un gobierno fuera del ámbito de aplicación de la Directiva de evaluación estratégica.

14. La *Court of Appeal* concluyó, por unanimidad, que el gobierno no tenía que volver a consultar sobre una alternativa optimizada y rechazó la tesis de que el proyecto de ley relativo al proyecto no era compatible con la Directiva de evaluación de impacto ambiental. También afirmó que la decisión del ministerio de medio ambiente de que la terminal de Londres se situase en Euston (Londres) no había sido irracional y que tampoco cabía apreciar que existiesen aspectos significativos que hubiesen sido omitidos por el ministerio en relación con el proyecto.

15. El gobierno británico ha presentado ante el Parlamento un proyecto de Ley (*Hybrid Bill*),⁴⁰ *High Speed Rail (London-West Midlands) Bill*,⁴¹ publicado el 25 de noviembre de 2013. A la primera lectura del proyecto le sigue una fase de información pública sobre el estudio de impacto ambiental.⁴² En una segunda lectura se adoptan sus principios generales y la justificación del proyecto, pasando a ser examinado por un comité del Parlamento. Posteriormente, aquellos que se opongan al proyecto pueden presentar alegaciones ante el comité lo que, en su caso, puede dar lugar a modificaciones en el proyecto de ley. Tras la tercera lectura el proyecto pasa a los Lores y de ahí a los Comunes para finalmente ser sancionado por la Reina. No se espera que el proyecto pueda ser aprobado antes de las próximas elecciones generales de 2015. De hecho, el proyecto relativo a la segunda fase no entraría en el Parlamento hasta celebradas dichas elecciones.

16. El 22 de enero de 2014, el Tribunal Supremo ha rechazado, por unanimidad, la demanda de aquellos opuestos a la construcción del proyecto.⁴³ Según los jueces, la finalidad de la evaluación estratégica no es simplemente definir un proyecto, sino establecer el marco para la concesión de la autorización por parte de quien resulte competente. El objetivo es asegurar que la decisión no resulte contradicha por planes anteriores que no hayan

40. Los *hybrid bills* reúnen las características de proyectos de ley públicos y privados, esto es, por una parte afectan a los ciudadanos en general, pero también a determinados grupos o individuos específicos, v.g., el proyecto de túnel bajo el Canal de la Mancha. La decisión sobre la denominación del proyecto de ley depende de la Secretaría del Parlamento. Por otra parte, aquellas personas opuestas al proyecto de ley pueden plantear sus alegaciones ante un comité del Parlamento que examina el proyecto.

41. <http://services.parliament.uk/bills/2013-14/highspeedrailondonwestmidlands/documents.html>.

42. Ocho semanas (24 de enero de 2014). El estudio se puede consultar en: <https://www.gov.uk/government/collections/hs2-phase-one-environmental-statement-documents>.

43. *R (on the application of Buckinghamshire County Council and others) (Appellants) v. The Secretary of State for Transport (Respondent)*; *R (on the application of Heathrow Hub Limited and another) (Appellants) v. The Secretary of State for Transport and another (Respondents)*; *R (on the application of HS2 Action Alliance Limited) (Appellants) v. The Secretary of State for Transport and another (Respondents)*.

sido sometidos a evaluación de impacto ambiental. El informe elaborado por el gobierno sobre el proyecto no limita el procedimiento de decisión de la autoridad competente, que en este caso es el Parlamento. De manera formal, pero también real, el Parlamento es autónomo y no está vinculado por ningún criterio contenido en un previo informe gubernamental. Según los jueces, hay una diferencia entre influenciar las consideraciones ulteriores y establecer límites sobre lo que se puede o no analizar. Hasta que el Parlamento llegue a una decisión, todas las características del proyecto quedan abiertas al debate. Tampoco existen razones para asumir que los planes cubiertos por el art. 7 del Convenio de Aarhus deben estar sometidos a una evaluación estratégica. Según los jueces, la Directiva debe interpretarse y aplicarse en sus propios términos, sin que resulte necesario plantear una cuestión prejudicial al TJUE. La cuestión de si es en el interés público llevar a cabo un proyecto de importancia nacional, como el tren de alta velocidad, puede ser un aspecto de relevancia estatal. En parte por este motivo tales decisiones pueden ser adoptadas por el legislador y no mediante el procedimiento autorizatorio en el marco de la normativa urbanística y de ordenación del territorio. Los parlamentos son instituciones políticas cuyas decisiones pueden estar influenciadas por el partido dominante. Sin embargo, esta circunstancia no impide a los parlamentarios considerar de manera cuidadosa la información sobre el proyecto, incluida la ambiental, que resulta relevante para la decisión que deban adoptar. No existe ninguna razón que implique suponer que los miembros del Parlamento no vayan a debatir el proyecto. Finalmente, el Tribunal Supremo ha rechazado remitir una cuestión prejudicial al TJUE, lo que, resulta discutible teniendo en cuenta las circunstancias de un supuesto como este.

5.2. LA AMPLIACIÓN DEL AEROPUERTO DE HEATHROW

17. La ampliación del aeropuerto de Heathrow constituye otro de los debates inacabados al que esta contribución ya se ha referido en alguna otra ocasión. En un informe provisional⁴⁴ de la *Airports Commission*, que es un organismo independiente del gobierno, se han reducido las opciones de ampliación a las siguientes: una tercera pista en Heathrow, una segunda en Gatwick o la extensión de una de las pistas existentes de Heathrow. Sin embargo, la Comisión ha señalado que no se aprecian signos de que la capacidad de los aeropuertos esté llegando a su límite, aunque admite que Heathrow opera de forma completa y Gatwick se encuentra en un 85% de su capacidad. En opinión de la Comisión, el enfoque actual de forzar un incremento del tráfico aéreo a través de las infraestructuras existentes acarrearía efectos perjudiciales para la economía en su conjunto, que se evalúan en unos 18 a 20.000 millones de libras esterlinas para los usuarios y gestores de las infraestructuras y entre 30 a 45.000 millones para la economía del país. La comisión reconoce que existe poco margen de maniobra para forzar a los usuarios y a las compañías aéreas a utilizar otros aeropuertos menos congestionados, teniendo en cuenta que similares medidas habían obtenido pocos resultados en el pasado. Por ello, la comisión entiende que debería construirse una nueva pista en el sureste para el año 2030, previendo un incremento del tráfico aéreo con el horizonte de 2050.

44. El informe definitivo se espera para 2015.

Esta opción podría finalmente implicar la opción por Gatwick en vez de Heathrow. Lo que se desprende del informe es que el proyecto propuesto por el alcalde de Londres de construir una isla en estuario del Támesis ha sido finalmente descartado, aunque es cierto que el informe señale que se continuará estudiando el caso. Según la Comisión, la opción por la isla ofrecía una reducción del ruido pero resultaría muy cara, aproximadamente cinco veces más que las otras tres opciones, aparte de presentar afecciones de importancia sobre espacios protegidos.⁴⁵

6. BIODIVERSIDAD

18. El estado de la biodiversidad ha dado diversas muestras de su constante retroceso. De acuerdo con un macro informe redactado por 25 grupos conservacionistas, remontándose a los últimos cincuenta años, de las 3.148 especies analizadas, un 60% de las mismas ha visto reducido su número y un 31% lo ha hecho de forma severa.⁴⁶ Las causas resultan diversas pero se centran en el incremento de tierras de labor, la reducción de zonas húmedas, el incremento en el uso de pesticidas, el constante proceso urbanizador y el cambio climático. Por sectores, se pueden destacar aquellas aves que, según el informe, se encuentran vinculadas a la agricultura. Estas experimentaron un declive rápido en los años 70 y 80 del siglo pasado y para el año 2000 su número era la mitad que el existente en 1970, sin que se aprecie una posibilidad de recuperación. En el caso de las mariposas, el declive se estima en un 32% en los últimos veintiún años. Varias causas explicarían esta situación, pasando por las labores agrícolas que destruyen nidos, la incidencia del clima en la población de las aves o el momento de llevar a cabo las recolecciones.

7. MEDIO AMBIENTE Y SOCIEDAD CIVIL

19. La tradicional implicación de los ciudadanos británicos en la protección del medio ambiente, en especial en aquellas organizaciones de protección animal (aunque no solo en estas) ha tenido su reflejo en un interesante informe preparado por *The Environmental Funders Network*,⁴⁷ titulado “Passionate Collaboration? Taking the Pulse of the UK Environmental Sector”.⁴⁸ En concreto, las 139 organizaciones analizadas contaban, en el período 2011-2012, con aproximadamente 984.9 millones de libras esterlinas y 11.125 empleados a tiempo completo, siendo la media de ingresos de 1.5 millones y de 17 empleados. En el período 1995-2008, los ingresos de estas organizaciones se quintuplicaron y continuaron incrementándose en los años 2007-2008 a 2010-11, para experimentar un descenso de un 5% en el período 2011-2012. Es-

45. No obstante, el actual alcalde de Londres ha manifestado su intención de seguir apoyando ese proyecto.

46. State of Nature; http://www.rspb.org.uk/Images/stateofnature_tcm9-345839.pdf.

47. Se trata de una organización que agrupa a aquellas asociaciones que conceden fondos para la protección del ambiente.

48. <http://www.greenfunders.org/wp-content/uploads/Passionate-Collaboration-Full-Report.pdf>.

tas organizaciones cuentan con 4.5 millones de miembros, lo que implica que uno de cada diez adultos en el Reino Unido es miembro de una organización de protección del medio ambiente. Ahora bien, la afiliación se concentra en unas 12 asociaciones, que aúnan el 80% de los ciudadanos. Sin duda, la *Royal Society for the Protection of Birds* (RSPB) continúa siendo la más importante ONG en este terreno,⁴⁹ con un millón de afiliados. En todo caso, el apoyo económico en forma de donaciones o cuotas de afiliación constituye el 34% de sus ingresos, mientras que los provenientes de otras organizaciones representan aproximadamente un 10%. Por lo que respecta al gasto que efectúan estas organizaciones, según el informe, más del 40% se destina al ámbito local y regional del Reino Unido, mientras que un 3% va dirigido a proyectos en el contexto de la Unión Europea y solo un 1% a aquellos de naturaleza internacional. Los sectores en los que están más involucradas estas asociaciones son la conservación de la biodiversidad (44%), mientras que el cambio climático solo se lleva un 7% del total del gasto. Por lo que respecta a aquellos aspectos que precisarían mejorar estas organizaciones, el informe destaca el económico y financiero, por una parte, seguido del organizativo y de comunicación.

8. POLÍTICA FORESTAL

20. Posiblemente para intentar cambiar el grado de forestación existente en el Reino Unido, uno de los bajos de Europa (10% de la superficie),⁵⁰ el gobierno británico ha anunciado un plan para la plantación de cuatro millones de árboles en Inglaterra durante el año 2014, con un presupuesto de 6 millones de libras. Con ello se pretenden cubrir unas 2.000 hectáreas de terreno, pero manteniéndose por debajo del objetivo inicial de llegar a las 5.000 hectáreas. Esta actuación se enmarca en el nuevo diseño de la política forestal presentado en 2013 (*Government Forestry Policy Statement*),⁵¹ y en un subsiguiente plan de acción. También constituye una reacción frente al intento de poner en venta diversas masas forestales en manos públicas, proyecto que finalmente no llegó a materializarse por la reacción en contra de numerosos sectores sociales.⁵² No obstante lo anterior, el gobierno reconoce que con el apoyo de la industria forestal se pueda llegar a cubrir una superficie de un 16% para el año 2060 lo que, en términos cinéfilos, seguiría siendo “un resultado (muy) lejano”.⁵³ Una posible explicación a la exigua masa forestal en el Reino Unido se encuentra en el hecho de que las tierras agrícolas ocupan aproximadamente el 75% de su territorio. Sea como fuere, el gasto que implica la gestión de los bosques de titularidad pública se ha calculado, según las

49. También en todo el ámbito de la Unión Europea.

50. El informe *State of Nature*, citado anteriormente, señala (p. 35), sin embargo, que la superficie forestal del Reino Unido se ha doblado desde 1954, pero a raíz de la plantación de especies arbóreas destinadas a la producción de madera.

51. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/221023/pb13871-forestry-policy-statement.pdf.

52. Téngase en cuenta que aproximadamente un 80% de las masas forestales son de titularidad privada en Inglaterra.

53. En referencia al filme “A bridge too far”, que en castellano se tradujo como “Un puente lejano”.

estimaciones del gobierno, en unos 20 millones de libras esterlinas o el equivalente a 90 peniques por domicilio. Ahora bien, el retorno que tal gestión produce se entiende que es de unos 400 millones, en términos de beneficios a los ciudadanos, a la naturaleza en su conjunto y a la economía del país.⁵⁴ A estos datos hay que añadir que, según los sectores opuestos al tren de alta velocidad, el proyecto está previsto que cruce por unos 50 bosques que se consideran prístinos. Otra cuestión que es necesario comentar en este apartado es la plaga que asola a los fresnos en todo el Reino Unido debido al hongo *Chalara fraxinea*. Los fresnos representan un 5% (80 millones) de toda la masa forestal del país. El hongo no es único del Reino Unido. Inicialmente surgió en Polonia en 1992 y se ha extendido a otros países como Dinamarca, Holanda o Bélgica. El primer caso se detectó en el Reino Unido en 2012 avanzando en unas treinta localidades,⁵⁵ a pesar de que se han cortado ya más de 100.000 árboles. La gravedad de la situación exigió la convocatoria de una reunión del comité de crisis del gobierno (COBRA), prohibiéndose las importaciones de semillas y el movimiento de fresnos (no así de su madera) a finales de octubre de 2012. A pesar de la adopción de diversos planes de gestión, la situación no parece haber mejorado.

9. RESIDUOS

21. A finales de 2012, las principales cadenas de restaurantes, hoteles y pubs firmaron un acuerdo voluntario con el fin de reducir el volumen de envases y residuos de envases en un 5% o el equivalente a cien millones de comidas para el año 2015. De manera adicional, el acuerdo prevé incrementar el reciclado o la valorización energética de dichos residuos en un 70% lo que, junto con la medida anterior, lograría, en teoría, una reducción de unas 57.000 toneladas de CO₂. Y es que las cifras sobre la generación de residuos de envases resultan muy elevadas. En efecto, se estima que aproximadamente unas 3.5 millones de toneladas de comida, vidrio, papel, cartones y otros residuos provenientes de restaurantes, hoteles y establecidos de alimentación se generan cada año en el Reino Unido. Lo anterior es el resultado, entre otras, de las ocho mil millones de comidas que se calcula que se sirven en el Reino Unido (en unos 260.00 establecimientos), lo que implica una factura energética de 770 millones de libras.

10. BANCO VERDE

22. En una anterior contribución se hizo referencia al denominado Banco Verde (*Green Investment Bank plc*). Este fue finamente creado en mayo de 2012,⁵⁶ bajo la forma

54. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/183095/Independent-Panel-on-Forestry-Final-Report1.pdf.

55. La mayor concentración se sitúa en el sureste de Inglaterra.

56. Antes de esa fecha, el gobierno creó una entidad provisional, *Green Investments UK*, que pudo realizar inversiones desde abril de 2012.

de una sociedad de derecho privado,⁵⁷ entrando en funcionamiento en octubre de ese mismo año, tras recibir la correspondiente autorización por parte de la Comisión Europea, al estar involucradas ayudas de Estado,⁵⁸ imponiendo algunas condiciones. De esta manera, aquellos proyectos que solicitasen financiación proveniente del Banco debían probar que previamente habían intentado obtener fondos en los mercados privados. En este sentido, la financiación a otorgar por el Banco debía ser adicional a otros fondos provenientes del sector privado. En tercer lugar, los ámbitos en los que el Banco puede intervenir se dividen en sectores prioritarios (parques eólicos marinos, residuos y eficiencia energética no vinculada con el sector residencial), y otros sectores (biocombustibles, biomasa, captura de CO₂, energía marina y energía térmica).⁵⁹ La creación del Banco se determinó en la *Enterprise and Regulatory Reform Act 2013*,⁶⁰ que estableció los objetivos del Banco y las condiciones para su creación,⁶¹ habilitando al ministro correspondiente a dotar al Banco con la financiación para llevar a cabo su actividad. El Banco ha recibido un total de tres mil millones de libras esterlinas hasta 2015. No obstante, el gobierno ha afirmado que para el período 2015-2016 recibirá otros 800 millones adicionales. Hasta la fecha el Banco ha invertido 635 millones en once proyectos. El Banco cuenta, por una parte, con una serie de principios básicos de política ambiental. Estos se concretan en su contribución a objetivos ambientales de importancia, la reducción de emisiones de gases con efecto invernadero, lograr efectos ambientales de larga duración, contar con criterios claros y firmes sobre las inversiones a realizar y llevar a cabo una sólida evaluación del impacto ambiental de las inversiones. La sede del banco se encuentra en Edimburgo y cuenta con una oficina en Londres.

11. REINO UNIDO, TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA Y TRIBUNAL DE DERECHOS HUMANOS (TEDH)

23. A continuación se reseñan los asuntos que, en relación al Reino Unido, han sido considerados por el TJUE y el TEDH. Resultan destacables dos de ellos por las implicaciones de los mismos, en relación con la Directiva de acceso a la información y la de acceso a la justicia. Se trata de dos derechos que cada día están adquiriendo una mayor importancia de la mano del Convenio de Aarhus, cuyas implicaciones no han sido todavía suficientemente calibradas por los Estados que lo han ratificado. En efecto, la incidencia de este Convenio es sustancial, como se ha puesto en asuntos anteriores ante el TJUE, en particular, en *Boxus v. Regione Wallone*.

24. Asunto C-301/10, *Comisión v. Reino Unido*, Sentencia del TJUE (Sala Primera de 18 de octubre de 2012. La Comisión imputó al Reino Unido el incumplimiento de

57. *Public liability company*.

58. Press Release IP/12/1110.

59. La energía nuclear no se incluye entre los sectores aprobados por la Comisión Europea.

60. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/24/pdfs/ukpga_20130024_en.pdf.

61. The Enterprise and Regulatory Reform (Designation of the UK Green Investment Bank) Order 2013.

las obligaciones de la Directiva 91/271, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, al no haber garantizado, por una parte, la instalación de sistemas colectores adecuados en tres localidades de Londres, ni, por otra parte, el tratamiento adecuado de las aguas residuales procedentes de tres instalaciones de tratamiento. Para el TJUE, la falta de tratamiento de las aguas residuales urbanas sólo podía admitirse en circunstancias extraordinarias, de modo que la realización habitual de vertidos de aguas residuales urbanas no tratadas contravenía la Directiva 91/271. En relación con el concepto de “lluvias torrenciales inusuales”, (nota 1 del anexo I de la Directiva 91/271), el TJUE afirmó que ese concepto era aplicable a los sistemas colectores y a las estaciones de tratamiento. Mediante dicha nota, el legislador de la Unión había reconocido que existían situaciones en las que no podían recogerse o tratarse la totalidad de las aguas residuales urbanas. La expresión “lluvias torrenciales inusuales” se mencionaba en la nota 1 del anexo I de la Directiva 91/271 a título meramente indicativo, puesto que venía precedida por la expresión “en circunstancias tales como”. Por lo tanto, la falta de recogida o de tratamiento de las aguas residuales podía admitirse también en otras circunstancias. Sin embargo, el objetivo perseguido por la Directiva 91/271 no permitía considerar que esas otras circunstancias se produjesen de manera ordinaria y corriente, máxime cuando el término “inusuales” indicaba claramente que la falta de recogida o de tratamiento de las aguas residuales no podía producirse en condiciones ordinarias. Cuando un Estado miembro debía hacer frente a una situación excepcional que no le permitía recoger o tratar las aguas residuales, estaba obligado a adoptar las medidas adecuadas para limitar la contaminación con arreglo a la nota 1 del anexo I de la Directiva 91/271.

25. Puesto que el concepto de “lluvias torrenciales inusuales” no se definía en la Directiva, la Comisión podía adoptar legítimamente directrices en el marco del control sobre el cumplimiento del Derecho de la Unión. Dado que el TJUE no era competente para cuantificar obligaciones previstas en la Directiva 91/271, el concepto de “lluvias torrenciales inusuales” debía apreciarse a la luz de todos los criterios y condiciones establecidos por esa Directiva y, en particular, del concepto de BTKNEEC (*best technical knowledge not entailing excessive costs*). Este concepto, aunque sólo se indicaba en el anexo I, letra A, de la Directiva 91/271 en relación con los sistemas colectores, constituía un concepto intrínseco a todas las disposiciones de la Directiva destinado a garantizar el objetivo de protección del medio ambiente, evitando al mismo tiempo una aplicación demasiado estricta de las normas establecidas. Por lo tanto, ese concepto debía extenderse también a las instalaciones de tratamiento, en la medida en que permitiese, en determinados casos, vertidos de aguas residuales no tratadas a pesar de que tuviesen efectos negativos en el medio ambiente. Tal concepto permitía garantizar la observancia de las obligaciones de la Directiva 91/271 sin hacer recaer en los Estados miembros obligaciones irrealizables que no pudiesen o que sólo pudiesen hacer con costes desproporcionados. El concepto de BTKNEEC debía examinarse ponderando, por una parte, la tecnología más avanzada y los costes correspondientes y, por otra, las ventajas que pudiese aportar un sistema colector o de tratamiento de aguas más eficaz. En ese marco, los costes generados no podían ser desproporcio-

nados con respecto a las ventajas obtenidas. En el supuesto de que la recogida y el tratamiento de la totalidad de las aguas residuales resultara imposible o muy difícil, correspondía al Estado miembro de que se tratase demostrar que concurrían los requisitos de aplicación del concepto de BTKNEEC. El TJUE pasó a examinar si los vertidos procedentes de los sistemas colectores o de las instalaciones de tratamiento de las distintas aglomeraciones urbanas del Reino Unido se debían a circunstancias que presentaban un carácter excepcional y, en caso contrario, comprobar, en un segundo momento, si el Reino Unido había demostrado que concurrían los requisitos de aplicación del concepto de BTKNEEC. Sin embargo, el TJUE llegó a la conclusión de que dichas circunstancias no concurrían en el caso.

26. Asunto C-416/11 P, *Reino Unido v. Comisión*, Sentencia del TJUE (Sala Tercera) de 29 de noviembre de 2012. Para entender el sentido de este recurso, es preciso señalar que mediante su Decisión 2006/613 la Comisión había adoptado la lista de lugares de importancia comunitaria para la región mediterránea. En dicha lista aparecía el lugar UKGIB0002 relativo a Gibraltar. Posteriormente, mediante su Decisión 2009/95 la Comisión adoptó una segunda lista de lugares para la misma región, incluyendo el lugar ES6120032, propuesto por España. El Reino Unido recurrió la Decisión 2010/45, adoptando la tercera actualización de la región mediterránea. El Tribunal General (TG) desestimó el recurso (asunto T-115/10) al entender que los dos lugares habían aparecido en la Decisión 2009/95 y que no se trataba de un nuevo hecho que justificase el recurso. El TJUE afirmó que el TG no había incurrido en un error de Derecho al desestimar el recurso de anulación.

27. Asunto C-279/12, *Fish Legal, Emily Shirley v. Information Commissioner, United Utilities Water plc, Yorkshire Water Services Ltd, Southern Water Services Ltd*, Sentencia del TJUE de 19 de diciembre de 2013. La petición de decisión prejudicial tuvo por objeto la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE. Esta cuestión se planteó en el marco de un litigio entre *Fish Legal* (Federación inglesa de pesca) y un particular, por una parte, y una serie de compañías de aguas, acerca de la denegación por éstas de las solicitudes de acceso a ciertas informaciones relativas al saneamiento y la distribución de agua. Las cuestiones del tribunal estatal plantearon qué criterios permitían determinar si entidades como las compañías de aguas interesadas podían ser calificadas como personas jurídicas que ejercían, en virtud del Derecho interno, “funciones administrativas públicas”, en el sentido de la Directiva 2003/4. Según el TJUE, sólo podían incluirse en la categoría de autoridades públicas de la Directiva 2003/4 las entidades que, en virtud de una base jurídica específicamente definida en la legislación nacional que les fuese aplicable, estuviesen habilitadas para ejercer funciones administrativas públicas. En cambio, la cuestión de si las funciones atribuidas a esas entidades en virtud del Derecho nacional constituían “funciones administrativas públicas” debía apreciarse a la luz del Derecho de la Unión y de los elementos de interpretación pertinentes del Convenio de Aarhus que permitiesen establecer una definición autónoma y uniforme

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

28. Por otra parte, el TJUE señaló, a la luz de la su sentencia en el asunto *Foster v. British Gas* (asunto 188/89) que la constatación de una situación de control podía considerarse una indicación de que se cumplía la condición de control prevista en la Directiva 2003/4, ya que el concepto de control pretendía abarcar manifestaciones del concepto de “Estado” en sentido amplio. Sin embargo, el alcance preciso del concepto de control previsto en la Directiva 2003/4 debía determinarse teniendo también en cuenta los objetivos propios de esta. De la Directiva se desprendía una interpretación del concepto de control, según la cual abarcaba toda entidad que no contaba con autonomía real en la forma de ejercer las funciones atribuidas sobre el medio ambiente, puesto que una autoridad pública de las comprendidas en la Directiva podía influir de forma decisiva en la acción de dicha entidad en el referido ámbito. A este respecto podía tratarse de una potestad de dirigir órdenes a las entidades consideradas, ejerciendo o no las facultades del accionista, de la potestad de suspender, de anular a posteriori o de someter a una autorización previa las decisiones que adoptasen esas entidades, de la potestad de nombrar o de destituir a los miembros de sus órganos de dirección, o a la mayoría de ellos, o también de la potestad de privar total o parcial-

mente a esas entidades de financiación en tal grado que afectase a su existencia. El solo hecho de que la entidad considerada fuese, al igual que las compañías de aguas interesadas, una sociedad mercantil sujeta a un régimen regulatorio específico del sector en cuestión no podía excluir un control en el sentido de la Directiva 2003/4. Finalmente, el TJUE rechazó que cuando una persona estaba incluida en el ámbito de la Directiva, esa persona sólo constituía una autoridad pública en lo relativo a las informaciones ambientales que obrasen en su poder en el contexto de sus funciones, responsabilidades y servicios. Tal criterio se oponía a los fundamentos de la Directiva y del Convenio de Aarhus acerca de la delimitación del ámbito de aplicación del régimen de acceso que preveían ambos instrumentos, que trataban de lograr una difusión y puesta a disposición del público lo más amplia y sistemática posible de la información ambiental que obrase en poder de las autoridades públicas o de otras entidades en su nombre. De esta manera, las personas mencionadas en la Directiva 2003/4 debían ser consideradas como autoridades públicas en lo que atañía a todas las informaciones ambientales que obrasen en su poder. En cambio, esas sociedades no estaban obligadas a comunicar información ambiental si constase que no guardaba relación con la prestación de esos servicios públicos. Si era dudoso que sea así, la información de que se tratase debía comunicarse.

29. Asunto C-260/11, *The Queen, a instancias de: David Edwards, Lilian Pallikaropoulos v. Environment Agency, First Secretary of State, Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*, sentencia del TJUE (Sala Cuarta) de 11 de abril de 2013. La demanda judicial tuvo por objeto una decisión sobre una licencia de explotación de una fábrica de cemento. La demanda había sido desestimada en primera instancia. El demandante interpuso un recurso en apelación, aunque se retiró del proceso. No obstante, otra interesada lo continuó.⁶² La *Court of Appeal* desestimó el recurso de la demandante y le condenó al pago de sus propias costas y de las costas, sujetas a un límite máximo 2.000 libras esterlinas. La demandante presentó un recurso de casación ante el Tribunal Supremo solicitando que no se la obligara a prestar una garantía respecto a las costas previsibles en el asunto, que dicho órgano jurisdiccional le exigía. Sin embargo, tal solicitud fue desestimada. La demandante también solicitó una medida de protección en materia de costas para limitar su responsabilidad en este ámbito en el supuesto de que no aceptase su recurso de casación. Esta solicitud fue igualmente desestimada. Por otra parte, la decisión sobre el fondo del asunto que había adoptado la *Court of Appeal* fue confirmada por el Tribunal Supremo. Este impuso a la demandante el pago de las costas de la casación. A raíz de un recurso presentado contra las costas el tribunal encargado de su revisión consideró que la determinación de si el procedimiento que se había seguido resultaba excesivamente oneroso, en el sentido de las directivas 85/337 y 96/61, era únicamente competencia del órgano jurisdiccional que conocía del fondo del asunto. Igualmente, este tribunal señaló que, al analizar la solicitud de una medida de protección en materia de costas, el Tribunal Supremo no había examinado la cuestión de si la condena de la demandante (en el recurso principal) al

62. La Sra. *Pallikaropoulos*.

pago de las costas era contraria a dichas directivas. El TJUE afirmó que la locución “no excesivamente oneroso” no prohibía que los órganos jurisdiccionales nacionales pudiesen dictar una condena en costas como, por otra parte, se desprendía con claridad de lo dispuesto en el art. 3.8 del Convenio de Aarhus. Además, el TJUE precisó que la exigencia de que los costes de un proceso no fuesen prohibitivos se refería a la totalidad de los costes ocasionados por la participación en el procedimiento judicial. Ahora bien, tal apreciación no podía depender “únicamente” del Derecho estatal.

30. De acuerdo con el Convenio de Aarhus, se trataba de facilitar al público interesado “un amplio acceso a la justicia”, lo que conectaba con la voluntad del legislador de la Unión Europea de preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente y de hacer que el público desempeñase un papel activo a tal fin. Ahora bien, tal finalidad tenía otras conexiones en el Derecho de la UE. Por una parte, el respeto de la tutela judicial efectiva (art. 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea). El TJUE no pudo menos que reconocer que concurría una amplia facultad discrecional en los Estados miembros a la hora de adaptarse a las directivas. El hecho de que las mismas incorporasen el Convenio de Aarhus en el ordenamiento jurídico de la UE no alteraba esa capacidad de elección. Lo anterior implicaba tener en cuenta “las sensibles diferencias” entre las legislaciones nacionales en este ámbito. El TJUE destacó dos aspectos en particular, a saber, el sistema de asistencia jurídica gratuita y el régimen de protección ante las costas como el establecido en el Reino Unido. El TJUE consideró que tal sistema, que permitía decidir sobre una solicitud de medidas provisionales en materia de costas antes de la adopción de una resolución sobre el fondo del asunto, limitando el montante de las mismas, podía ser aceptable. El TJUE indicó que el órgano jurisdiccional nacional que debía resolver sobre las costas tenía que asegurar el cumplimiento de las exigencias del Convenio de Aarhus en esta materia, teniendo en cuenta tanto el interés de la persona que deseaba defender sus derechos como el interés general vinculado a la protección del medio ambiente. Para la determinación de las costas no podía considerarse únicamente la situación económica del interesado, sino que igualmente debía fundarse “en un *análisis objetivo* de las cuantías de las costas”, máxime cuando eran los particulares y las asociaciones las que desempeñaban un papel activo en la defensa del medio ambiente. En palabras del TJUE: “En esta medida, el coste de un procedimiento no debe resultar, en determinados casos, objetivamente irrazonable. Así, el coste de un procedimiento no debe superar la capacidad financiera del interesado ni resultar, en todo caso, objetivamente irrazonable”. En relación con la capacidad financiera de un demandante, el TJUE afirmó que no podía tener en cuenta “únicamente” la de un demandante “medio”, ya que tal información podía “únicamente” tener una “relación remota” con la situación del interesado. Los otros criterios que podían ser tenidos en cuenta según el TJUE eran la situación de las partes de que se tratase, las posibilidades razonables de que el demandante saliese vencedor del proceso, la importancia que para este y para la protección del medio ambiente tuviese el objeto del proceso, la complejidad del Derecho y del procedimiento aplicables, así como el posible carácter temerario del recurso en sus diferentes fases.

31. La última cuestión que planteó el tribunal británico era si la apreciación de la inexistencia de un coste prohibitivo podía ser diferente según que el órgano jurisdiccional estatal resolviese sobre las costas al término de un procedimiento en primera instancia, de un recurso de apelación o de una segunda apelación. Un primer aspecto que el TJUE destacó era que tal distinción entre instancias no estaba prevista en las directivas.⁶³ En efecto, estas se manifiestan de manera global. Por encima de lo anterior, según el TJUE, tal distinción no respetaba “plenamente” el objetivo perseguido por el legislador de la UE de garantizar un amplio acceso a la justicia y contribuir a la mejora de la protección del medio ambiente. En consecuencia, la exigencia relativa a la inexistencia de un coste prohibitivo del procedimiento judicial no podía apreciarse de manera distinta por un órgano jurisdiccional estatal según resolviese al término de un procedimiento en primera instancia, de un recurso de apelación o de una segunda apelación.

32. La continuación de este asunto en el Tribunal Supremo dio como resultado que la demandante tuviese finalmente que pagar 25.000 libras esterlinas, teniendo en cuenta las específicas circunstancias de caso.⁶⁴ Hay que añadir que el sistema preventivo de imposición de costas había sido puesto en cuestión por el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus en un asunto relativo a los vertidos en el mar procedentes de un puerto,⁶⁵ al entender que la discrecionalidad ejercida por los tribunales de aquel país era contraria al Convenio, al crear incertidumbre acerca de las costas.⁶⁶ A raíz de este asunto se adoptaron nuevas normas que entraron en vigor el 1 de abril de 2013,⁶⁷ esto es diez antes de que se dictase la sentencia del TJUE. De acuerdo con estas normas, los demandantes tienen un límite de 5.000 libras esterlinas en el caso de particulares (en relación con los gastos de la contraparte) y de 10.000 libras si se trata de una persona jurídica. Por su parte, también se limita la responsabilidad del demandando con respecto a los gastos en que haya incurrido el demandante (35.000 libras).

33. *Hardy y Maile v. Reino Unido*, demanda 31965/07, sentencia del TEDH (Sección Cuarta) de 9 de julio de 2012. Este asunto tuvo por objeto la construcción de dos plantas de licuefacción de gas y el procedimiento para su autorización. Los demandantes alegaron que no se habían evaluado los riesgos sobre el ambiente marino y que no se habían divulgado los riesgos de la construcción de las plantas. Tras recordar su jurisprudencia, el TEDH afirmó que el asunto caía en el ámbito del art. 8 CEDH, ya que el potencial riesgo derivado de las plantas estaba vinculado con la vida privada de los demandantes. La protección derivada del art. 8 CEDH no significaba que se pu-

63. Asunto C-260/11, apt. 44.

64. *R (on the application of Edwards and another (Appellant) v. Environment Agency and others (Respondents) (No 2)*; http://www.supremecourt.gov.uk/decided-cases/docs/UKSC_2010_0030_Judgment.pdf.

65. *Client Earth, the Marine Conservation Society (MCS) y Latimer v. Reino Unido*, ACCC/C/2008/33; http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-31/ece_mp_pp_c_1_2011_2_add_9_adv%20edited.pdf.

66. ACCC/C/2008/33, apt. 11.a).

67. *Civil Procedure (Amendment) Rules 2013* (SI 2013/262).

diesen tomar decisiones solo si existiesen datos mensurables sobre cada aspecto sobre el que se tuviese que decidir. En el caso en cuestión existía un cuerpo normativo que regulaba las actividades objeto del mismo. En estas circunstancias, el TEDH afirmó que no parecía que hubiese habido errores a la hora de llevar a cabo un balance de los diferentes intereses involucrados. En conclusión, las autoridades del Reino Unido habían cumplido con sus obligaciones para asegurar el respeto de la vida privada de los demandantes. Asimismo, el TEDH afirmó que estos no habían podido demostrar que algún documento relevante les había sido ocultado.

