

Reino Unido: desarrollo de la política ambiental tras las elecciones de 2010

AGUSTÍN GARCÍA URETA

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN.—2. AGUAS.—3. ATMÓSFERA.—4. BANCO VERDE.—5. BIODIVERSIDAD.—6. CAMBIO CLIMÁTICO.—7. COSTES AMBIENTALES.—8. ENERGÍA. 8.1. *Energía nuclear*. 8.2. *Objetivos en materia de energías renovables*. 8.3. *Primas a las energías renovables*.—9. TRIBUNAL AMBIENTAL.—10. URBANISMO.—11. REINO UNIDO Y TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA.

* * *

1. INTRODUCCIÓN

Tras las elecciones celebradas el 6 de mayo de 2010, el gobierno resultante que surgió de las urnas fue el formado por una coalición de conservadores y liberales. En su programa, y por lo que se refiere al medio ambiente, el gobierno enumeró 18 medidas. El texto de estas medidas contiene diferencias respecto de los temas planteados así como del grado de compromiso que se pretendería alcanzar. No existe un hilo conductor o una separación lógica entre ellas. Así, se señala que se adoptarán medidas para criminalizar la importación o posesión ilegal de productos madereros o para proteger la biodiversidad y promover zonas verdes y corredores ecológicos con el fin de frenar su pérdida. Igualmente, se establecerá una presunción a favor de proyectos urbanísticos sostenibles¹. Sin embargo, en otros casos se indica que se trabajará para cumplir con la normativa europea en materia de atmósfera, asignatura pendiente en este país, o para conseguir una economía que genere cero residuos, o para promover un alto nivel de salud animal. En otros supuestos se mezclan los compromisos claros, *v. g.*, poner fin a los tests de productos domésticos en animales, con el de trabajar para reducir el uso de animales en los experimentos científicos. Aparte de la criminalización del comercio de productos madereros, ya señalada, el programa contiene dos referencias de carácter internacional, la oposición a la caza de las ballenas así como al tráfico ilegal de especies salvajes.

1. Véase el epígrafe 3, *infra*.

Ahora bien, la posición del gobierno británico en relación con la normativa ambiental y, en buena medida, el posible alcance del programa gubernamental anteriormente referido, fueron puestos de manifiesto por el *Chancellor of the Exchequer* (ministro de economía) que, en un discurso de 2010, manifestó que aquella constituye un carga pesada y un coste muy sustancial para la economía². En concreto, el ministro afirmó que el gobierno haría todo lo posible para que distintas normas de la Unión Europea, caso de las relativas a la protección de la biodiversidad, no impusiesen unos costes desproporcionados sobre la industria de aquel país³. De hecho, el gobierno ha decidido sujetar a evaluación la efectividad de la normativa ambiental. En una campaña en contra de la excesiva regulación (*red tape*) el gobierno ha abierto un foro para que los ciudadanos manifiesten cómo las regulaciones ambientales trabajan en la práctica, y si existen medios alternativos para un mejor logro de los objetivos políticos del gobierno⁴. No obstante, la lucha contra el exceso de normas, ya sean ambientales u otras, es una promesa habitual en todo nuevo gobierno que llega al poder en Reino Unido. Lo fue en el caso de Margaret Thatcher, bajo el paradigma de la desregulación y el combate contra lo público, considerado ineficiente por definición, lo siguió su sucesor John Major y lo continuó Tony Blair. A lo anterior, habría que unir el recurso a la avalancha de normas que provienen de la Unión Europea (los «burócratas de Bruselas» en la jerga habitual) y que, en apariencia, no habrían apoyado los sucesivos gobiernos. Otra cuestión es que el objeto de reducir el número de normas acabe concretándose en resultados tangibles, lo que resulta dudoso. Ahora bien, en el caso del actual gobierno parece existir un claro propósito para conseguirlo tratándose de las distintas normas ambientales y, en particular, las relativas al planeamiento urbanístico en su conjunto. De hecho, la ministra de medio ambiente no ha negado que tal objetivo se pretenda conseguir, de manera que la actividad económica no se vea perjudicada, aunque tampoco se ha explicado cómo se va a lograr junto con el cumplimiento de las obligaciones contraídas con la Unión Europea, *v. g.*, en materia de evaluación de impacto ambiental, control integrado de la contaminación o la protección de los hábitats, por citar algunos sectores paradigmáticos. La posición del sector conservador del gobierno ha recibido críticas dentro la propia coalición. Así, el ministro de energía (perteneciente a los liberales) contradujo al ministro de economía, manifestando su oposición a cualquier revisión de leyes tan importantes como las relativas al cambio climático o la protección de la naturaleza⁵. Quizás para contrarrestar esta posición opuesta a las normas ambientales, el gobierno ha prometido una inversión de aproximadamente 1.400.000 millones de

2. En concreto el ministro señaló: «Estoy preocupado por el impacto combinado de las políticas ambientales adoptadas no sólo en Gran Bretaña, sino también por la Unión Europea (...) si imponemos una carga en las empresas británicas con el fin de alcanzar interminables objetivos sociales y ambientales, por muy dignos que sean, entonces no sólo no vamos a alcanzar esas metas, sino que las empresas cerrarán, se perderán empleos, y nuestro país será más pobre» (mi traducción). El discurso completo puede verse en: <http://www.hm-treasury.gov.uk/as2011>.

3. http://cdn.hm-treasury.gov.uk/2011budget_growth.pdf.

4. <http://www.redtapechallenge.cabinetoffice.gov.uk/themehome/environment-2/>.

5. El ministro dimitió en febrero de 2012 a raíz de unas supuestas falsedades concernientes a una infracción de tráfico.

libras en nuevas infraestructuras ferroviarias, así como el destino de una partida de 200 millones de libras a mejorar la eficiencia energética en los domicilios.

Otro de los aspectos polémicos ha sido el de los recortes en el presupuesto del ministerio de medio ambiente (*Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA)*), que lo ha visto reducido en un 30% a diferencia de la media aplicable a todo el gobierno, situada en un 19%. Lo anterior implica que en el período que va hasta el año 2015 (fecha de las próximas elecciones generales), está previsto que su presupuesto pase de 3.000 millones de libras esterlinas a 700 millones. Lo anterior ha dado paso a diversas críticas frente al autoproclamado gobierno más pro ambiental en la historia del Reino Unido. Los recortes también afectan a agencias ambientales. Dos de las mayores agencias de DEFRA, como son la Agencia de Medio Ambiente y *Natural England* sufren recortes presupuestarios de un 21%, con una asignación de 652 millones y 155 millones de libras esterlinas, respectivamente. Por su parte, *la Forestry Commission* ve recortados sus fondos a 33 millones, mientras que a las *National Parks and Broads Authorities* se les limita el presupuesto en un 13% (46 millones aproximadamente). Los recortes planteados por el gobierno son variados, al afectar a diversas facetas de la actividad de DEFRA, como pueden ser las defensas frente a las inundaciones cuyo presupuesto se reducirá en un 20-30%. Frente a las críticas vertidas desde distintos sectores, la ministra de medio ambiente ha señalado que deberían examinarse en un contexto global, teniendo en cuenta que el gobierno dará paso a la creación de un denominado banco verde⁶, así como a una progresiva reducción de las emisiones de CO₂.

2. AGUAS

A pesar de sus condiciones, precisamente no muy cálidas para la práctica del baño, las aguas de las costas británicas resultan bastante limpias a estos efectos. Al menos 9 de cada diez playas responden a los requisitos de la normativa de la Unión Europea, es decir, un 97% de los aproximadamente 596 lugares aptos para el baño. En el caso de las aguas continentales, los 12 lugares aptos, incluidos los dos de la ciudad de Londres⁷, cumplieron con los correspondientes estándares. El reverso de lo anterior se encuentra en que, de acuerdo con un informe de la Agencia de Medio Ambiente, relativo a 2008, la calidad de tres cuartas partes de los ríos de Inglaterra y Gales no cumplían con los requisitos establecidos en la normativa europea. Solo un 26% de dichos ríos fueron clasificados como en buen estado y únicamente cinco cumplieron los niveles más exigentes. Por el contrario 117 ríos se encontraban en un estado deficiente. El gobierno ha anunciado el destino de 28 millones de libras a la limpieza de los ríos de Inglaterra.

6. Véase el epígrafe 4, *infra*.

7. The Serpentine y Hampstead Heath.

3. ATMÓSFERA

La ciudad de Londres continúa planteando problemas de contaminación. No se trata solo del incumplimiento de los requisitos de la normativa ambiental de la Unión Europea, sino también las repercusiones que suscitan los altos niveles de contaminación en la salud de las personas. Un informe publicado por el alcalde en 2010 puso en evidencia que se producen más de 4.000 muertes prematuras debidas a la contaminación. A pesar de lo anterior, la Comisión Europea decidió, en marzo de 2001, conceder una extensión para que la ciudad cumpliera con los requisitos de la Directiva 2008/50, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa. Inicialmente, la Comisión había rechazado una primera solicitud de exención en 2009 por falta de información. Ahora bien, el problema de la contaminación atmosférica no se reduce a Londres. De acuerdo con otro informe preparado por la Cámara de los Comunes, la contaminación atmosférica, proveniente de actividades industriales y el transporte, estaría produciendo unas 50.000 muertes prematuras al año⁸. Según la Agencia Europea de Medio Ambiente⁹, el coste económico se eleva, en el caso británico, a un cifra de entre 3.400 a 9.500 millones de libras esterlinas. Si a tales cifras se unen las emisiones de CO₂, el coste se situaría entre los 9.500 y 15.500 millones de libras. Ese coste supera el gasto combinado anual del gobierno en arte, medio ambiente, transporte y seguridad. Según el informe, el Reino Unido es el tercer Estado más contaminante de la Unión Europea detrás de Alemania y Polonia. De hecho, alberga la quinta planta industrial más contaminante, que emite unas 20.5 millones de toneladas de CO₂ al año (Drax). Aparte de lo anterior, el Reino Unido alberga 16 de las plantas más contaminantes, una menos que Alemania (con 17).

4. BANCO VERDE

Uno de los proyectos estrella cuya concreción ha sido objeto de polémica es el del denominado banco verde¹⁰. Inicialmente previsto por el anterior gobierno laborista en su presupuesto para 2010, el actual gobierno de coalición ha mantenido la idea. El banco contaría con financiación proveniente de los contribuyentes, 1.000 millones de libras esterlinas y de la venta de bienes públicos (2.000 millones). La finalidad del banco sería invertir en proyectos de energías renovables y, en general, en aquellos que contribuyan a una economía baja en emisiones de carbono. El coste derivado de la creación del banco rondaría los 82 millones de libras esterlinas e inicialmente las contribuciones de fondos serían de la siguiente manera: 865 millones en 2012-2013, 1.000 millones en 2013-2014, y 1.225 millones en 2014-2015. Por otra parte, habría 4 sectores prioritarios, a saber, energía eólica marina, residuos, energía proveniente de los residuos, y eficiencia energética en el ámbito doméstico. Con todo, están pendientes

8. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmenvaud/229/229i.pdf>.

9. <http://www.eea.europa.eu/publications/cost-of-air-pollution>.

10. Véase, <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/business-sectors/docs/g/12-553-green-investment-bank-policy-and-finance-context.pdf>.

de concretar determinados aspectos, aparte de su naturaleza independiente: si podrá obtener fondos del sector privado lo que, según el viceprimer ministro, resultará factible¹¹, la posición de la Comisión Europea al involucrarse ayudas de Estado o su definitiva ubicación, concurso para el que han acudido más de 20 ciudades repartidas por todo el Reino Unido. Al tiempo de escribir esta contribución no se ha publicado la normativa que regularía el banco.

5. BIODIVERSIDAD

En junio de 2011, el ministerio de medio ambiente (*DEFRA*) publicó un libro blanco titulado *The Natural Choice: securing the value of nature*¹², en el que se condensan las principales ideas para la protección de la naturaleza en Inglaterra. Entre otras cuestiones, el libro blanco pretende crear nuevas áreas que proporcionen una mayor conexión entre zonas protegidas. Inicialmente se crearían unas 12 áreas que contarían con un presupuesto de 7.5 millones de libras esterlinas. También se prevé incrementar la protección de la turba, al representar un elemento básico para la biodiversidad y la captura de CO₂, la mejora de parques y zonas verdes en las ciudades y la creación de un comité independiente que valore las funciones de la naturaleza, sirviendo de órgano consultivo del gobierno. Una medida interesante es la que se refiere a la evaluación anual de la incidencia de la economía en el capital natural. Igualmente, el informe se refiere a la creación de un sistema de créditos con el fin de invertir en la conservación de la naturaleza. Tales créditos contarían con el apoyo del sector privado. A pesar de que el libro blanco recibió opiniones favorables, otras voces criticaron la insistencia en la valoración de la naturaleza lo que, para estos sectores, implicaría que los recursos naturales están simplemente para ser explotados. Para otras posiciones, el libro blanco ignora la actuación que realizan aquellas personas y comunidades que viven más pegadas a la naturaleza. Este debate no es nuevo, como ya se puso en evidencia con el caso de la caza del zorro. En opinión de estos sectores, en vez de crear nuevas estructuras administrativas, el gobierno debería destinar fondos directamente a esas comunidades. Unido a lo anterior habría que mencionar las críticas vertidas por el príncipe Carlos respecto de las actividades de la industria agrícola. Con fundamento en un informe del Banco Mundial y la FAO¹³, señaló que era preciso emplear métodos que un menor impacto en la naturaleza y con menores emisiones de CO₂. En particular, las críticas se dirigieron a un macro proyecto de instalación de producción continua de leche, con 8.000 vacas. Sin embargo, uno de los proyectos que concitó severas críticas desde prácticamente todos los estamentos sociales fue la propuesta de vender más de 250.000 hectáreas de bosques en manos públicas en Inglaterra¹⁴. La *Forestry Commission*, esto es, la agencia¹⁵

11. <http://www.dpm.cabinetoffice.gov.uk/news/deputy-prime-minister-s-speech-green-growth-climate-change-capital>.

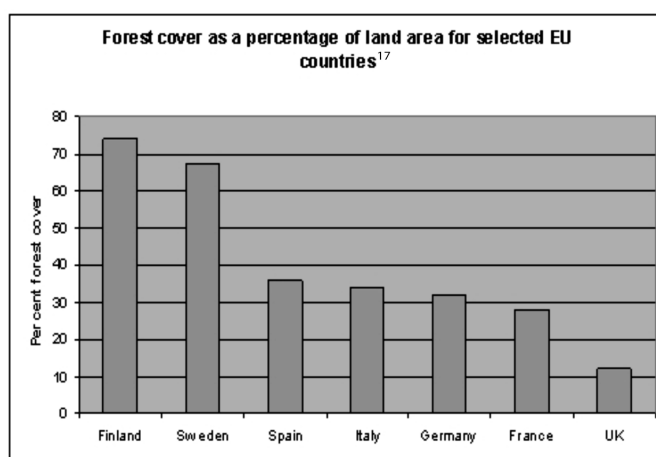
12. <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm80/8082/8082.pdf>.

13. http://www.agassessment.org/reports/IAASTD/EN/Agriculture%20at%20a%20Crossroads_Global%20Report%20%28English%29.pdf.

14. El importe estimado de la operación era de 250 millones de libras esterlinas en un período de 10 años.

15. En realidad, hay tres agencias, una para Inglaterra y otras dos para Escocia y Gales.

encargada de la protección de los bosques, posee y gestiona aproximadamente unas 800.000 hectáreas. Fue creada en 1919 con la finalidad de establecer una reserva de bosques ya que, en aquel tiempo, estos solo venían a ocupar un 4% del Reino Unido¹⁶. En la actualidad tal extensión se cifra en un 12.7% (una vez y media el área de la región de Gales) lo que sitúa a Reino Unido por debajo de otros países europeos.



Sin embargo, el proyecto, que pretendía obtener unos ingresos de entre 150-250 millones de libras esterlinas en un período de 10 años, recibió más de medio millón de solicitudes de retirada, lo que dio paso a la intervención del primer ministro y la cancelación definitiva del mismo.

Por otra parte, en un informe sobre el grado el cumplimiento de los compromisos del gobierno en materia de conservación de la naturaleza, preparado por una serie de grupos conservacionistas¹⁸, se afirma que su actuación en el plano internacional ha sido positiva, en particular en el caso de la caza de la ballena y de la prohibición de las ventas de marfil. Sin embargo, el informe critica de manera directa el enfoque cortoplacista del gobierno¹⁹. El medio ambiente aparece, en su opinión, en permanente conflicto con el desarrollo económico. Sin negar que se está ante una profunda crisis económica, el informe afirma que también se está produciendo una crisis ambiental que está llevando a la biodiversidad hacia un pronunciado declive. En este caso, la respuesta del gobierno no puede ser la de conseguir el crecimiento económico a cualquier precio creyendo que el daño pueda ser reparado en el futuro.

Un ejemplo de que el medio ambiente carece de voz se encuentra en los preocupantes datos publicados por el gobierno británico sobre el número de aves silvestres en 2011.

16. Una explicación de este dato se encontraría en el uso que se hizo para la revolución industrial.

17. Fuente: Combating Climate Change: A Role For UK Forests, UK Forestry and Climate Change Steering Group 2009.

18. http://www.wcl.org.uk/docs/Link_Nature_Check_Report_October_2011.pdf.

19. De hecho, los anteriores gobiernos, de ambos partidos, se han caracterizado por el cortoplacismo.

No resulta ocioso recordar que la Directiva 79/409/CEE (actual Directiva 2009/147, en su versión consolidada) se adoptó precisamente a instancias del Reino Unido (y Dinamarca) en un momento en que la competencia ambiental de la Comunidad Económica Europea (como se la denominaba en aquel entonces) no se recogía expresamente en el Tratado. Mientras que las poblaciones marinas se mantienen estables, aquellas situadas en tierras de cultivo continúan cayendo. En el caso de las aves de la campiña (perdiz pardilla, la tórtola, el estornino, entre otras) su disminución se ha cifrado en un 70%. Otras, sin embargo, han aumentado en un 50% (corneja, paloma zurita y verderón). Entre las aves forestales, se han registrado caídas en el caso del pájaro carpintero, el mirlo, el zorzal común o el cárabo, entre otros.

Un informe interesante publicado por una organización conservacionista de amplia raigambre en el Reino Unido (*National Trust*) ha puesto de manifiesto que los ciudadanos británicos se encuentran cada vez más alejados de la naturaleza, recluyéndose en el entorno urbano. La ausencia de habilidades para manejarse en entornos naturales y la dependencia de las comodidades que ofrecen las ciudades, hacen que se muestren reacios a internarse en zonas de montaña o áreas naturales.

6. CAMBIO CLIMÁTICO

La lucha contra el cambio climático tiene un referente de importancia en el Reino Unido en la *Climate Change Act 2008*. Esta obliga al ministro de medio ambiente a asegurar que las emisiones de gases con efecto invernadero para el año 2050 sean un 80% menos que con respecto al año de referencia, 1990, y una reducción de las emisiones de al menos un 34% en 2020. Dejando aparte las implicaciones jurídicas de este mandato, la situación de las emisiones ha estado sujeta a determinados vaivenes en los últimos años. Por una parte, tras una reducción en un 8% de las emisiones en 2009, a raíz de la crisis económica iniciada en 2008, el año 2010 volvió a ver un incremento de un 3.1%²⁰. En concreto, el total de emisiones de gases de efecto invernadero del Reino Unido en 2010 se estimó en 590,4 millones de toneladas frente a los 572,5 millones de toneladas de 2009. No obstante, un informe preparado para el gobierno británico puso en duda que el incremento de la temperatura estuviese favoreciendo un aumento de las emisiones de CO₂ del suelo. Inicialmente, otro informe publicado en la revista *Nature*, había calculado que en los últimos 25 años un total de 100 millones de toneladas de CO₂ había sido liberadas por los suelos en este país (4 millones de toneladas al año)²¹. Sin embargo, un análisis de los años 1987-2007 puso en evidencia que si bien se había producido un incremento de emisiones en las dos primeras décadas, posteriormente se dio paso a una reducción de las mismas. Las emisiones totales de CO₂ provienen esencialmente de la generación de energía 204.3 millones de toneladas de (35% del total

20. http://www.decc.gov.uk/en/content/cms/statistics/climate_stats/gg_emissions/uk_emissions/2010_final/2010_final.aspx.

21. <https://dspace.lib.cranfield.ac.uk/bitstream/1826/3326/1/Carbon%20losses%20from%20all%20soils%20across%20England%20and%20Wales%201978-2003.%202005.pdf>.

en 2010). El transporte contribuye con 121.9 millones de toneladas (20% del total). En este caso, el transporte privado emite unos 68 millones de toneladas. El frío invierno de 2010 también contribuyó al incremento de emisiones, en más de un 15%. Por otra parte, según las estimaciones llevadas a cabo en un informe publicado febrero de 2011, el gobierno británico habría obtenido 1.000 millones de libras esterlinas procedentes de las subastas de derechos de emisión de gases con efecto invernadero²². La primera subasta efectuada en 2011, tras la paralización del mercado de derechos de emisión debido al fraude detectado con la compraventa de derechos, dio como resultado un montante de 63 millones de libras esterlinas. Las cinco subastas adicionales que se iban a celebrar en 2011 proporcionarían a las arcas públicas unos 260 millones²³. Ahora bien, tales montantes no iban a ser destinados a proyectos para la protección del medio ambiente. En este campo de la lucha contra el cambio climático, hay que mencionar cuatro aspectos adicionales. Por una parte, la cancelación, a finales de 2011, del único proyecto en construcción para la captura de CO₂, debido a la falta de apoyo público para el mismo. Segundo, la caída del número de británicos que entienden que el fenómeno del cambio climático es real. Tercero, el hecho de que las 139 universidades británicas hayan aumentado sus emisiones, aproximadamente en un 3,9% entre 2005 y 2010²⁴. Las dos principales, desde la perspectiva académica, Oxford y Cambridge quedaron en los puestos 103 y 68, respectivamente. Cuarto, de acuerdo con un informe publicado por la ciudad de Londres²⁵, sus emisiones de CO₂ representan un 8,4% del total del Reino Unido²⁶. En 2008, las emisiones a la atmósfera habrían supuesto 44.7 millones de toneladas de CO₂, distribuidas de la siguiente manera: 43% proveniente de centros de trabajo; 36% de domicilios y el restante 21% del sector del transporte. No obstante lo anterior, es de destacar que los datos oficiales de transporte en esta ciudad manifiestan un aumento del transporte público frente al privado (de un 34% en 2000 a un 41% en 2009) y una reducción del privado (de un 43% en 2000 a un 37% en 2009).

7. COSTES AMBIENTALES

En un informe de la Comisión de Desarrollo Sostenible, que se encarga de asesorar al gobierno británico²⁷, se puso de manifiesto que los esfuerzos gubernamentales para adecuarse a requisitos ambientales estaban implicando un ahorro de 70 millones de libras esterlinas al año. No obstante, el informe reconoció que los esfuerzos estaban resultando muy lentos. Incluso sin avances significativos, el informe señaló que las mejoras en materia de agua y uso de la energía, los residuos, el reciclaje y el transporte por carretera podían sumar entre 300 y 350 millones de libras en ahorro en los próximos cinco años. Entre 2008 y 2009, los departamentos del anterior gobierno laborista habrían

22. http://www.carbonretirement.com/sites/default/files/Government%20EUA%20revenue%20report_0.pdf.

23. No se ha podido confirmar este dato a finales de 2011.

24. <http://www.guardian.co.uk/education/table/2011/jun/07/green-league-table-2011?intcmp=239>.

25. London's environment revealed. State of the Environment Report for London, June 2011; <http://www.london.gov.uk/sites/default/files/State-of-Env-2011-report.pdf>.

26. En Julio de 2010, la población de Londres era de 7,825,200 de habitantes.

27. <http://www.sd-commission.org.uk/publications.php?id=1097>.

ahorrado casi 14 millones de libras en combustible reduciendo los desplazamientos por carretera y hasta 13 millones en facturas de agua. Lo anterior también se tradujo en un ahorro de emisiones de carbono de sus oficinas y transporte en un 10%.

El año 2011 también vio la luz de un informe publicado por la *Office for national Statistics*²⁸, en el que se recogen los principales datos sobre la incidencia ambiental de la actividad que se genera en Reino Unido en el uso de recursos naturales y de los impuestos que tienen relación con esas actuaciones. La información cubre tres amplios sectores que son: 1) recursos naturales (petróleo y gas), suelos, bosques y recursos pesqueros; 2) flujos de consumo de combustibles fósiles, emisiones a la atmósfera, recursos naturales empleados en Reino Unido; residuos producidos y recursos hídricos utilizados; y 3) aspectos financieros, esto es contribuciones obtenidas por el gobierno a partir de impuestos de naturaleza ambiental y gastos de protección del medio ambiente. Hacer un resumen de todos los datos que se aportan en el informe resultaría muy prolijo para una contribución como esta, por lo que se ha optado por hacer una selección de algunos de ellos, ante el interés que pueden suscitar. En concreto, por lo que se refiere al consumo de productos madereros, el Reino Unido incrementó su uso en un 8.6% en el período 2009-2010, con un aumento de producción de 7%, y de las importaciones en un 8.5%, mientras que las exportaciones se redujeron en un 15.3%. Sin embargo, el papel vio una caída de un 4.9% en el mismo período. El uso de la energía experimentó una reducción a su nivel más bajo desde 1990 (6.8%), en buena medida debido a la crisis económica. Un sector de interés es el que calcula los flujos de recursos naturales y productos que se emplean en la economía. El índice resultante de la suma de recursos naturales extraídos en el Reino Unido y los importados alcanzó en 2009 la cifra de 726 millones de toneladas (un descenso del 9.5%) respecto a 2008. Esta reducción confirma una tendencia descendente desde 2004. Por lo que se refiere a los residuos, se aprecia un descenso de un 15.5%, 10.8 millones de toneladas menos, debido a un mejor reciclado. De hecho, *DEFRA* calcula que el volumen de reciclado ha pasado de un 7.5% en el período 1995-1996 a un 34.5% en 2007-2008. Finalmente, por lo que respecta a los impuestos ambientales, la recaudación en 2010 representó 41.400 millones de libras esterlinas (un incremento en 1.900 millones en relación con 2009).

8. ENERGÍA

8.1. ENERGÍA NUCLEAR

En el programa de gobierno se hicieron notar las diferencias entre conservadores y liberales respecto de la energía nuclear. En un ejercicio de (dudoso) equilibrio, el programa señaló que se iba a establecer un proceso por el que los liberales pudiesen mantener su oposición a la energía nuclear y al mismo tiempo permitir al gobierno un programa de planificación para su ratificación por el Parlamento, de manera que se pudiesen construir nuevas centrales nucleares. Este proceso, que se detalló en el

28. <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/environmental/environmental-accounts/2011/index.html>.

programa de gobierno, incluía lo siguiente: a) el gobierno redactaría un borrador de planificación en la materia, un portavoz del partido liberal se manifestaría en contra de la planificación, pero los parlamentarios de este partido se abstendrían en la votación, y tercero, que esta materia no se trataría de manera confidencial. En junio de 2011, el gobierno publicó la lista de ocho lugares que considera adecuados para instalar nuevas centrales eléctricas para el año 2025. Los ocho lugares son colindantes con instalaciones ya existentes: (Bradwell, Essex, Hartlepool, Heysham, Lancashire, Hinkley Point, Somerset, Oldbury, Gloucestershire, Sellafield, Cumbria, Sizewell, Suffolk y Wylfa, Anglesey). El gobierno puso de manifiesto también que alrededor de una cuarta parte de la capacidad de generación en el Reino Unido se debía a cerrar a finales de esta década. El cambio a una producción baja en CO₂ y asequible para el consumidor exigiría una inversión de 1.000 millones de libras esterlinas en la generación y transmisión de electricidad.



A raíz del accidente en la central nuclear de Fukushima, el gobierno británico llevó a cabo una serie de pruebas en las distintas plantas nucleares de este país. El informe de evaluación, de septiembre de 2011, señaló que, en términos generales, los niveles

29. Fuente: Ministerio de energía.

de seguridad eran buenos. Ahora bien, también concluyó que al menos en 38 áreas se podía mejorar y que al menos dos plantas nucleares eran susceptibles de verse afectadas por las inundaciones.³⁰ Por otra parte, el gobierno autorizó finalmente un vertedero de residuos nucleares cerca de la localidad de Peterborough, que albergará unas 250.000 toneladas anuales. Este vendría a sustituir a otro vertedero situado en la localidad de Drigg (noroteste) cuya capacidad de recibir tales residuos estaría llegando al límite desde su apertura en 1959. Sin embargo, el gobierno británico rechazó la solicitud para la apertura de un reactor de plutonio en la central nuclear de Sellafield, al considerar que la tecnología que lo iba a soportar no se encontraba suficientemente desarrollada.³¹ El apoyo de los ciudadanos a la sustitución de las centrales nucleares existentes por otras de nueva generación se mantuvo estable, incluso tras el accidente de la central nuclear de Fukushima. De acuerdo con las últimas estadísticas, publicadas en diciembre de 2011, alrededor de un 40% de los encuestados se había manifestado de manera favorable a la sustitución, a pesar de que el mismo porcentaje había caído hasta un 28% tras el accidente en Japón.

8.2. OBJETIVOS EN MATERIA DE ENERGÍAS RENOVABLES

En un documento publicado en julio de 2011, *UK Renewable Energy Roadmap*,³² el gobierno británico estableció las directrices básicas en materia de energías renovables, con el horizonte de 2020 y el objetivo de que aquellas suministren un 15% del consumo total en el país. El 90% de la energía necesaria para alcanzar dicho objetivo del 15% provendría de 8 fuentes distintas:

Fuente	Teravatios/hora
Eólica en tierra	24-32
Eólica marina	33-58
Biomasa	32-50
Marina	1
Calor de biomasa (no doméstico)	36-50
Bombas de calor (no domésticas)	16-22
Transporte renovable	48
Otras (geotérmica, solar, calor doméstico)	14

30. <http://www.hse.gov.uk/nuclear/fukushima/final-report.pdf>.

31. Véase también <http://www.nda.gov.uk/ukinventory/documents/Reports/upload/2010-UK-Radioactive-Waste-Inventory-Main-Report.pdf>.

32. <http://www.decc.gov.uk/assets/decc/11/meeting-energy-demand/renewable-energy/2167-uk-renewable-energy-roadmap.pdf>.

8.3. PRIMAS A LAS ENERGÍAS RENOVABLES

En una sentencia de enero de 2010, La *Court of Appeal*, rechazó el recurso del gobierno británico contra una sentencia que había establecido que los recortes a las primas destinadas a las instalaciones fotovoltaicas resultaban ilegales. El gobierno había establecido un sistema de primas en 2010 para incentivar el uso de instalaciones fotovoltaicas en los hogares. Sin embargo, para febrero de 2011, el gobierno comenzó a ser consciente de que tales instalaciones estaban siendo beneficiadas en exceso por lo que abrió un período de consultas con el fin de reducir las primas. Una explicación de esta postura del gobierno radicaba en el que los costes de instalación se habían reducido de 13.000 a 9.000 libras esterlinas, para la producción de 4Kw, lo que implicaba que las primas estaban resultando más generosas de lo inicialmente previsto. En estas circunstancias, el gobierno decidió reducir la prima para instalaciones establecidas o cuya instalación estaba prevista entre el 12 de diciembre de 2011 y el 1 de abril de 2012. Las primas para este tipo de instalaciones pasaban de 43.3 peniques/KWh a 21 peniques. Para la *Court of Appeal*, el Parlamento británico no había autorizado al ministerio de energía a llevar a cabo tal recorte con efecto retroactivo, ya que el sistema de tarifas implicaba su predeterminación para las instalaciones correspondientes, dependiendo del año en que se llevasen a cabo, por lo que su modificación respecto de instalaciones beneficiarias antes de que tuviese lugar implicaba un efecto retroactivo no admisible. Con ello, la *Court of Appeal* reafirmó que los titulares de las instalaciones tenían derecho a percibir las primas con referencia al año (y desde ese año) en que la instalación pasaba a ser beneficiaria de aquellas. Este beneficio debía mantenerse a lo largo del año en que se generase energía. No obstante lo anterior, el gobierno anunció su intención de recurrir al tribunal supremo, si bien el recurso puede tardar un plazo de 8 meses en ser resuelto.

Otro frente de discusión en el seno del gobierno de coalición se ha planteado en el caso de las primas a los proyectos eólicos. Así como más 100 diputados conservadores solicitaron al primer ministro la cancelación de las primas, que equivaldrían a unos 500 millones de libras esterlinas al año, el viceprimer ministro salió al paso defendiéndolas. En todo caso, no parece que los proyectos de parques eólicos vayan a sufrir un retroceso, ya que en febrero de 2012 se ha inaugurado el parque marino más grande del mundo a unos 15 kilómetros fuera de Isla de Walney (Cumbria) en el Mar de Irlanda. El proyecto, que consta de dos fases, cuenta con una inversión de 1.200 millones de libras esterlinas y más de 100 turbinas de generación de energía suficiente para 320.000 hogares.

9. TRIBUNAL AMBIENTAL

En 2010 se dio paso a la creación de un tribunal ambiental con cinco jueces con perfil jurídico y al menos siete años de experiencia profesional, y otros diez que carecen de dicho perfil pero que cuentan con experiencia en otros ámbitos. Una primera aclaración que hay que hacer es terminológica, ya que la noción de «tribunal» no resulta asimilable a los tribunales de justicia. Los tribunales, como el ambiental, responden al objetivo

de resolver las disputas entre las autoridades públicas y el ciudadano pero se sitúan de manera independiente con respecto a aquellos que son estrictamente judiciales y ante los que cabe acudir una vez que el primero haya emitido su decisión³³. La reforma de este tipo de «tribunales» se operó mediante la *Implementation of the Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007*, que los unificó, creando una división entre un primer nivel (*first-tier tribunal*, en el que se sitúa el tribunal ambiental) y un segundo ante el que se pueden presentar apelaciones (*Upper Tribunal*) con independencia de que ulteriormente quepa acudir ante la *High Court*³⁴. La composición del tribunal resulta flexible, ya que en asuntos relativamente sencillos puede resolver un solo juez, mientras en casos más complejos estaría compuesto por tres miembros (un jurista y dos no juristas). Los nombramientos se llevan a cabo por medio de la *Judicial Appointments Commission*, de acuerdo con los requisitos que se precisen para el puesto de que se trate. El ámbito de actuación del tribunal se limita a las sanciones impuestas por una serie de autoridades en virtud de diversas normas ambientales³⁵.

10. URBANISMO

Uno de los sectores que mayores debates está suscitando es el de la normativa urbanística. En julio de 2011, el gobierno publicó su estrategia sobre el planeamiento urbanístico (*Draft National Planning Policy Framework*)³⁶, que vino a concretar lo establecido en un documento anterior y, de hecho, en el programa de gobierno en materia ambiental que ya la incluía³⁷. El aspecto más criticado ha sido el de la presunción a favor de un desarrollo sostenible, de manera que en el caso de que los planes urbanísticos no se encuentren actualizados o no exista una base clara para la toma de decisiones en esta materia, debe primar una presunción a favor de la ejecución de proyectos. Ahora bien, tal presunción no puede poner en entredicho aspectos clave del desarrollo sostenible, caso de los cinturones verdes alrededor de las ciudades (*green belts*) o las zonas de especial características naturales (*áreas of outstanding natural beauty*). Además, aquellos proyectos que se encuentren en línea con el planeamiento urbanístico no deberían quedar sujetos a retrasos indebidos. Todo ello debería, según reconoce expresamente la estrategia,

33. Sobre la estructura de los «tribunales» puede verse: <http://www.justice.gov.uk/guidance/courts-and-tribunals/tribunals/index.htm>.

34. Véase Macrory, y Woods, «Modernizing Environmental Justice Town and Country Planning», <http://discovery.ucl.ac.uk/12246/1/12246.pdf>.

35. *Regulatory Enforcement and Sanctions Act 2008*. Las normas son las siguientes: *The Environmental Civil Sanctions (England) Order 2010*; *The Environmental Sanctions (Misc. Amendments) (England) Regulations 2010*; *The Environmental Civil Sanctions (Wales) Order 2010*; *The Environmental Civil Sanctions (Miscellaneous Amendments) (Wales) Regulations 2010*; *The Ecodesign for Energy-Using Products (Amendment) (Civil Sanctions) Regulations 2010*; *The Ecodesign for Energy-Using Products (Amendment) Regulations 2009*; *The Ecodesign for Energy-Using Products Regulations 2007*; *The Ecodesign for Energy-Related Products (Amendment) Regulations 2011*; *The Energy Information Regulations 2011*; *The Single Use Carrier Bags Charge (Wales) Regulations 2010*; *The Marine Licensing (Notices Appeals) Regulations 2011*; *The Marine Licensing (Civil Sanctions) (Wales) Order 2011*; *The Marine Licensing (Notices Appeals) (Wales) Regulations 2011*; *The Flood and Coastal Erosion Risk Management Information Appeal (Wales) Regulations 2011*; *The Waste (England and Wales) Regulation 2011*.

36. <http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/1951811.pdf>.

37. «We will create a presumption in favour of sustainable development in the planning system».

acelerar el proceso urbanístico. El plazo de alegaciones finalizó el 17 de octubre de 2011 y se está a la espera de la posición del ministro. Aunque en caso de aprobarse dicha estrategia no tendrá naturaleza vinculante, sí deberá ser tenida en cuenta por las autoridades locales. No obstante lo anterior, un informe del Parlamento británico (*Communities and Local Government Committee, de 15 de diciembre de 2011*)³⁸ ha indicado que si bien resulta lógico que el desarrollo urbanístico se asiente en una presunción a favor de uno de carácter sostenible, tal presunción no resulta suficientemente precisa para ser empleada en los correspondientes procedimientos administrativos. Cuando existe un plan de ordenación urbana, este debería ser el punto de partida para futuras decisiones en la material. La presunción señalada por el gobierno debería ser redefinida como una presunción a favor del desarrollo sostenible pero consistente con cada plan de ordenación urbana. Además, en opinión del citado comité, la frase relativa a la concesión, por silencio, de las correspondientes licencias urbanísticas, salvo en el supuesto de que determinados principios se viesan afectados, como se ha señalado anteriormente, debería ser suprimida del texto de la estrategia, ya que bascula en exceso en favor de un determinado interés y contradice un sistema fundado en planes de ordenación.

11. REINO UNIDO Y TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

A continuación se hace una reseña de los asuntos resueltos por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal General entre los años 2010-2011

Asunto C-346/08, *Comisión v. Reino Unido*, Sentencia del TJUE (Sala Tercera) de 22 de abril de 2010. El Tribunal de Justicia declaró que el Reino Unido había incumplido las obligaciones de la Directiva 2001/80/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2001, sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión, al no garantizar la aplicación de dicha Directiva a la central eléctrica explotada por Rio Tinto Alcan Smelting and Power (UK) Ltd en Lynemouth (noreste de Inglaterra). En este caso el Tribunal apoyó las alegaciones de la Comisión que, entre otras cosas, indicó que resultaba sorprendente que el Reino Unido hubiese incluido a dicha instalación para posteriormente negar que la Directiva le resultara de aplicación. El Tribunal también rechazó la alegación del gobierno británico de que la instalación en cuestión debía quedar exenta de la aplicación de la Directiva ya que, en su opinión, la citada central, construida exclusivamente con la finalidad de producir electricidad por la fabricación de aluminio en una fundición contigua, reunía las condiciones de exención establecidas en la Directiva 2001/80. Esta se aplica a las instalaciones de combustión destinadas a la producción de energía, a excepción de las que usen de manera directa los productos de combustión en procedimientos de fabricación. Sin embargo, el Tribunal siguió la tesis de la Comisión de que la electricidad no era un producto de combustión sino los gases residuales, las cenizas y demás residuos, así como el calor generado en la combustión. En opinión del Tribunal, considerar la electricidad como un producto de

38. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmcomloc/1526/152602.htm>.

combustión requería interpretar dicho concepto de manera tan amplia que incluiría también otros productos que no resultaban directamente de una combustión y que no correspondían a la acepción habitual de dicha expresión ni en el lenguaje científico ni en el ordinario.

Asunto C-259/09, *Comisión v. Reino Unido*, Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 4 de febrero de 2010. En este asunto, el Tribunal declaró que el Reino Unido había incumplido las obligaciones de la Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas y por la que se modifica la Directiva 2004/35/CE, al no haber adoptado, en el plazo señalado, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la misma. El Reino Unido reconoció el incumplimiento de sus obligaciones, aunque indicó que en Inglaterra y Gales las medidas necesarias para adaptar la Directiva 2006/21 se habían adoptado y aplicado el 12 de agosto de 2009, mientras que en Escocia e Irlanda del Norte que la Directiva se iba a transponer en un breve plazo de tiempo. Sin embargo, acogiéndose a una asentada doctrina, el Tribunal de Justicia afirmó que la cuestión de si un Estado miembro había incumplido sus obligaciones debía ser determinada por referencia a la situación existente en el Estado miembro al final del plazo fijado en el dictamen motivado (febrero de 2009) sin que se pudiesen tener en cuenta cambios ocurridos posteriormente.

Asunto T-115/10, *Reino Unido v. Comisión*, Auto del Tribunal General de 24 de mayo de 2011 y asunto T-176/09, *Government of Gibraltar v. Comisión*, Auto del Tribunal General de 24 de mayo de 2011. Los gobiernos de Reino y de Gibraltar, respectivamente, pretendieron la anulación parcial de la Decisión 2009/95/CE de la Comisión, de 12 de diciembre de 2008, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, una segunda lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea, en la medida en que extendía el lugar denominado «Estrecho oriental» (ES6120032) a las aguas territoriales de Gibraltar (tanto en el interior como en el exterior del lugar UKGIB0002) y a un sector de alta mar. Sin embargo, el Tribunal entendió que no resultaba posible tal anulación parcial ya que, de otra manera, se alteraría por completo el lugar.

