

Reino Unido: la factura del Brexit ¿también para el medio ambiente?

AGUSTÍN GARCÍA URETA

SUMARIO: I. LA CUENTA ATRÁS PARA EL BREXIT. II. LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA QUE NO CESA Y LOS DERECHOS HUMANOS. III. CAMBIO CLIMÁTICO. IV. ENERGÍA. V. LUZ VERDE PARA LA TERCERA PISTA DEL AEROPUERTO DE HEATHROW. VI. BANCO VERDE: UNA BUENA IDEA Y UNA MALA VENTA. VII. NATURALEZA AMBIVALENTE. VIII. UNA MONTAÑA DE RESIDUOS. IX. OTRA FORMA DE GANADERÍA: LAS MEGAGRANJAS. X. RESPONSABILIDAD AMBIENTAL. XI. COMENTARIOS CONCLUSIVOS

I. LA CUENTA ATRÁS PARA EL *BREXIT*

1. La salida (con período transitorio incluido) del Reino Unido de la Unión Europea (UE) ya tiene fecha (31 de diciembre de 2020). Con ella, inicialmente se producirá la desvinculación completa de esta organización supranacional y de sus requisitos, aunque en realidad no será así. Por una parte, cada día más voces claman por un segundo referéndum (que es difícil que se produzca) o simplemente por desandar el camino y revocar la comunicación hecha en su día a la UE (quizás dentro de unas décadas, tras un cambio generacional, incluyendo el político, se produzca una solicitud de reingreso). Esta cuestión constituye un problema que tiene que afrontar el Reino Unido, su clase dirigente (fraccionada en la

actualidad) y, sobre todo, los ciudadanos.¹ Otras cuestiones, que responden a la idiosincrasia del ordenamiento jurídico británico sí pueden ser preocupantes y han abierto importantes diferencias en el espectro político, caso de la reinstauración de las denominadas “potestades de Enrique VIII” [*Proclamation by the Crown Act 1539* (o *Statute of Proclamations*)] que otorgó a aquel la capacidad de legislar como si se tratase del Parlamento. Esta norma se derogó tras su muerte. Su virtud actual resulta limitada, y no se puede decir que exista una noción comúnmente aceptada. De hecho, el propio Gobierno británico ha sostenido que es muy difícil determinar su alcance, tratándose de una cuestión del *common law* que corresponde a los tribunales.² Sin embargo, la atribución de tales potestades en la Ley de derogación del Derecho de la UE [*Great Repeal Bill*, u oficialmente *European Union (Withdrawal) Bill* (art. 9)] ha levantado una discusión en sectores del propio partido conservador. De esta manera, el 13 de diciembre de 2017, el Parlamento introdujo una enmienda (por 309 votos contra 305) por la que solo se permitirá a los ministros utilizar esas potestades con sujeción a la promulgación previa de una ley por el Parlamento que aprobase los términos finales de la retirada del Reino Unido de la UE. Esta derrota de la posición del gobierno abre nuevos problemas para las negociaciones del *Brexit* a pesar del acuerdo que se llegó con la UE el 8 de diciembre de 2017 y el publicado el [15 de marzo de 2018](#). Estos Acuerdos han aclarado algunas cuestiones,³ dentro de una retórica que en algún momento será necesario concretar de manera más concluyente, caso de la frontera (“dura”, “blanda” o “mediopensionista”) entre Irlanda e Irlanda del Norte.⁴ Añadido a lo anterior hay que significar

¹ Téngase en cuenta que la compleja situación política, pero también jurídica, se enrareció todavía más el 3 de noviembre de 2016, al dictar la *High Court* (Inglaterra y Gales) una sentencia en la que se afirmó que el gobierno carecía de esa potestad y, por tanto, debía contar con la autorización expresa del Parlamento (lo que implicaba, en principio, la adopción de una ley). Esta sentencia se vio básicamente ratificada mediante otra, esta vez del Tribunal Supremo, de 24 de enero de 2017, a raíz de la apelación del Gobierno británico. Puede verse García Ureta, A., “El parlamento británico y las prerrogativas del gobierno ante el Brexit”, (2017) *Revista española de derecho administrativo* 224-246 (las referencias bibliográficas no constan en el artículo por un error de edición de la revista).

² Ministry of Justice (2009): [The Governance of Britain. Review of the Executive Royal Prerogative Powers: Final Report \(2009\)](#).

³ Con todo, las incertidumbres pueden continuar tras la polémica generada por el ministro del *Brexit* al afirmar que el Acuerdo del 8 de diciembre de 2017 fue una declaración de intenciones más que cualquier otra cosa”. [“Mucho más una declaración de intenciones que algo legalmente aplicable”](#).

⁴ El texto del Acuerdo se puede leer [aquí](#). En el caso norirlandés, el Acuerdo del 8 de diciembre se refiere a evitar una frontera dura (*hard border*, apt. 43), aunque también a mantener el mercado interior del Reino Unido, visto el objetivo de abandonar la unión aduanera. El párrafo más enigmático quizás sea el 50 en el que se señala que, en ausencia de soluciones acordadas,

que el Reino Unido va a continuar contribuyendo al presupuesto anual de la UE hasta 2020 (inclusive), sobre la base de las disposiciones legales aplicables de la UE.⁵

2. La salida de la UE quizás no resultaría tan abrupta (drástica) como en principio parecería, aunque lógicamente va a depender de las condiciones que finalmente se acuerden.⁶ En efecto, el *European Union (Withdrawal) Bill* que, en el momento de escribir esta contribución, es objeto de discusión en el Parlamento Británico⁷ en realidad lo que va a venir a hacer es mantener la legislación existente borrando, eso sí, su origen europeo.⁸ Esta posición resulta comprensible toda vez que, de otra manera, se produciría un vacío normativo difícilmente asumible por un país que lleva más de cuarenta años vinculado jurídicamente a la UE (también a sus normas ambientales).

3. Tampoco el *Brexit* va a implicar que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) pueda ser ignorada desde la fecha de salida, aunque ciertamente los tribunales británicos no estarán vinculados por las decisiones del TJUE a partir de esa fecha y lógicamente no podrán plantearle cuestiones prejudiciales.⁹ Aparte de las consideraciones sobre los derechos de los ciudadanos, el TJUE

como se establece en el anterior párrafo, el Reino Unido se asegurará de que no se desarrollen nuevas barreras regulatorias entre Irlanda del Norte y el resto del Reino Unido, a menos que, de conformidad con el Acuerdo de 1998 [de Viernes Santo], el Ejecutivo y la Asamblea de Irlanda del Norte acuerden que otros acuerdos sean apropiados para esta Región. En todo caso, el Reino Unido continuará a asegurar un acceso sin restricciones para las empresas de Irlanda del Norte a todo el mercado interior del Reino Unido.

⁵ Acuerdo de 8 de diciembre de 2017, *supra* nota 2, apt. 59. Ahora bien, según el apt. 60, el proceso normal de ajuste anual de ingresos con respecto al año 2020 será completado de conformidad con la Decisión sobre recursos propios. Los importes que se devolverán al Reino Unido o que este devolverá se calcularán como si el Reino Unido hubiera permanecido en la UE.

⁶ En el momento de escribir este trabajo las posturas entre el Reino Unido y la UE se estarían aproximando, también en cuanto a la cifra económica del “divorcio”, unos 45.000-55.000 millones de euros.

⁷ El texto, tal y como se remitió al Parlamento se encuentra en La [House of Commons](#) respaldó en septiembre de 2017 el proyecto de ley de por 326 votos a favor y 290 en contra. El proyecto de ley tiene tres partes esenciales, la derogación de la *European Communities Act 1972*, esto es la norma mediante la que este país incorporó los Tratados y el acervo comunitario en el ordenamiento interno, las normas sobre la transposición del derecho de la UE y el uso de potestades delegadas.

⁸ El artículo 2.1 del proyecto de ley prevé que la legislación nacional derivada de la UE, que tenga efecto en el ordenamiento interno antes del día de abandono, continúa teniendo tener efecto en la legislación nacional en y después de ese día.

⁹ *European Union (Withdrawal) Bill*, art. 6.1

permanecerá competente sobre los procedimientos judiciales abiertos en la fecha de abandono. Además, el mantenimiento de las normas europeas implica también el del *acquis communautaire* que se ha ido produciendo, con mayor intensidad, en las últimas décadas. A este respecto, el proyecto de ley de abandono de la UE ya prevé que ningún principio general de la legislación de la UE forme parte del ordenamiento interno, en o después del día de abandono, si no ha sido reconocido como un principio general del derecho de la UE por parte del TJUE en un caso decidido antes de la fecha de abandono (ya fuese como parte esencial de la decisión en el caso o no).¹⁰ Con todo, a partir de 2021 se plantea el posible dismantelamiento del edificio construido (también con la colaboración del Reino Unido) incluso en aquellos tiempos en los que no existía ninguna competencia de la UE en materia ambiental (política a todas luces inexistente en los años 70 del siglo pasado, dejando aparte algunas normas en materia de emisiones de vehículos automóviles). Normas de tanto impacto territorial como la Directiva 79/409, relativa a la protección de las aves silvestres (actual Directiva 2009/147), no se habrían adoptado si no hubiese sido por la insistencia británica (y danesa) para que la Comunidad Económica Europea se dotase (solo seis años tras la entrada en esta) de una norma al respecto.

4. El *Brexit* supone que la normativa ambiental pase a ser (en teoría) propia. Ahora bien, esta circunstancia plantea cuestiones tanto desde la vertiente sustantiva como organizativa. Por lo que respecta a la primera, la pertenencia a la UE ha dotado al Reino Unido de unos estándares estrictos de protección (como se percibe en el caso de la contaminación atmosférica, a pesar de los reiterados incumplimientos, sobre los que se vuelve más adelante). También ha tenido incidencia a la hora de exigir normas vinculantes, frente a la vía de los acuerdos voluntarios incentivados desde el poder político y otras jurídicamente más desarrolladas y exigentes frente a las que existían en el ordenamiento interno (evaluación de impacto o mejores técnicas disponibles). Está por ver si determinadas normas con alcance horizontal, caso de las relativas a evaluación de impacto o de conservación de la biodiversidad podrán resistir los embates de aquellos sectores que han clamado en su contra durante la última década, culpándolas de ser un freno para el desarrollo. Otros sectores, como puede ser el tratamiento de las aguas residuales, las aguas de baño,¹¹ o el acceso a la información también se han visto

¹⁰ *European Union (Withdrawal) Bill*, Anexo 1, apt. 2.

¹¹ [Gales, por ejemplo, cuenta con 80 zonas excelentes de las 104 zonas identificadas. Un total, 103 de 104 aguas de baño en Gales cumplían con las normas de la UE en 2017.](#)

(positivamente) afectados por la legislación de la UE (Directiva 91/271),¹² o por el TJUE.¹³ Otro tanto se puede decir del sector de los residuos que, gracias a la acción de la UE, ha influido de manera decisiva en el Reino Unido (por ejemplo, el grado de reciclaje en los hogares de Inglaterra alcanzó un 43% en 2012/2013, aunque todavía no llega a la media europea). Por lo que respecta a la agricultura y sus impactos en el medio ambiente, la incidencia más sustancial (y visible) será la de los pagos directos (que representaron aproximadamente el 68% de los ingresos totales de la agricultura en el Reino Unido durante los años 2010 a 2014)¹⁴ y que obviamente dejarán de percibirse, por lo que este país tendrá que diseñar su propia política.

5. Por lo que respecta a la organización administrativa, el *Brexit* no afectará, en principio, a la transferencia de competencias llevada a cabo a partir de 1998, pero queda la duda de si las regiones serán capaces de mantener los compromisos adquiridos (aunque ya no lleven el marchamo de la UE) y desarrollar una política propia y, sobre todo, comprometida con la protección del medio ambiente. A este respecto, tiene interés el escándalo filtrado en Escocia en relación con su agencia de protección ambiental, varios de cuyos miembros habían sido reiteradamente invitados a comidas pagadas por firmas de piscicultura, la industria del whisky, compañías eléctricas y otros grupos empresariales.

6. La salida de la UE implica que no haya obligación alguna de informar sobre la aplicación de normas que, al menos de manera formal, ya no formen parte del Derecho interno. Quedarán, eso sí, aquellas disposiciones internacionales que recojan tal obligación (v.g., el Convenio de Aarhus, el Convenio relativo a la Conservación de la Vida Silvestre y del Medio Natural en Europa o el Convenio sobre contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia (y sus protocolos) que imponen obligaciones de información a los Estados y que cuentan con órganos de control. De hecho el proyecto de ley para el abandono de la UE ya prevé que los ministros puedan, por reglamento, adoptar disposiciones para prevenir o remediar cualquier incumplimiento que a raíz de la retirada del Reino Unido de la UE, pueda implicar para las obligaciones

¹² Véase el asunto C-502/15, *Comisión v. Reino Unido*, en el que el TJUE condenó a este país por no garantizar que las aguas recogidas en determinadas aglomeraciones se sujetasen tratamiento, de conformidad con los requisitos de la Directiva 91/271.

¹³ Véase el asunto Case C-279/12, *Fish Legal (and another) v The Information Commissioner, United Utilities, Yorkshire Water and Southern Water*; véase también el paradigmático asunto C-188/89, *Foster v. British Gas plc*.

¹⁴ Defra (2015) *Agriculture in the UK 2014*.

internacionales de este país.¹⁵ Este tampoco podrá desligarse de aquellos convenios que regulan otros aspectos transfronterizos, caso del Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo o el Protocolo sobre evaluación estratégica del medio ambiente, como se expone más adelante en relación con el caso de la central nuclear de *Hinkley Point C*. Tampoco habrá posibilidad alguna de que la Comisión Europea abra un procedimiento de infracción por la trasgresión de la normativa ambiental, con el caso paradigmático de la contaminación atmosférica, que tantos quebraderos de cabeza sigue dando al gobierno de aquel país. Otros sectores se verán ciertamente afectados por la salida, a salvo de los detalles del eventual acuerdo, como sucederá con la investigación científica o el acceso a los fondos de LIFE, sector en el que el Reino Unido ha destacado tradicionalmente, y, en general, la política sobre el cambio climático, ya no solo por la indefinición del denominado Acuerdo de París, sino también por el hecho de que este país quede fuera del bloque europeo frente a terceros Estados. En efecto, posiblemente el hecho más notorio será que el Reino Unido dejará de pertenecer a un bloque que, en el contexto de las negociaciones internacionales, tiene un peso específico frente a otros cuyo interés en la protección del medio ambiente resulta más nominal que efectivo (v.g., la lucha contra el cambio climático o la actual administración norteamericana). Queda por ver si la previsión de la *Climate Change Act 2008* se terminará cumpliendo o diluyendo con el paso del tiempo. Esta norma establece la obligación del ministro competente de que las emisiones de CO₂ del Reino Unido para el año 2050 sean un 80% más bajas que las de 1990, aunque aquel puede modificar tal porcentaje en el caso de que existan cambios significativos en el conocimiento científico sobre el cambio climático o en la normativa europea o internacional. Tras el *Brexit* solo esta segunda normativa podrá ser invocada.

7. Un último aspecto a mencionar es el relativo a EURATOM (por cierto, la única de las tres Comunidades originales que permanece en vigor). El Reino Unido será responsable de las operaciones nucleares internacionales y se compromete a proporcionar cobertura y eficacia “equivalente” a las disposiciones de EURATOM. Además, ambas partes han acordado los principios de propiedad para los materiales fisionables especiales (salvo el material almacenado en el Reino Unido por entidades de la UE) y la responsabilidad del combustible gastado y los residuos radiactivos. A este respecto, hay que indicar una cuestión que es poco

¹⁵ European Union (Withdrawal) Bill, art. 8.1

conocida, a saber, que de acuerdo con el art. 86 del Tratado EURATOM el derecho de propiedad de la Comunidad se extiende a todos los materiales fisionables especiales producidos o importados por un Estado miembro, persona o empresa, y sometidos al control de seguridad previsto en el Capítulo 7 de este Tratado.¹⁶ Habrá que entender que tras el *Brexit*, los materiales fisionables especiales pasarán de nuevo a ser propiedad del Reino Unido, salvo los exceptuados.

II. LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA QUE NO CESA Y LOS DERECHOS HUMANOS

8. En repetidas ocasiones se ha hecho mención del persistente problema de contaminación atmosférica.¹⁷ Esta materia ha adquirido una dimensión diferente tras la misión del relator especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos, en su visita al Reino Unido, del 17 al 31 de enero de 2017. En su resumen sobre la visita este representante ha vertido una serie de apreciaciones de importancia sobre la gestión de esta política. En primer lugar, el dato ciertamente preocupante de que se estima que se producen entre 30 y 40.000 muertes prematuras por año en el Reino Unido, con más de 9.000 solo en Londres y que los pediatras se estén refiriendo al impacto de la contaminación y la contaminación en la salud de los niños como una “pandemia silenciosa”. Si bien los niveles de ciertos contaminantes han disminuido desde la década de 1970, persisten graves impactos en las personas más vulnerables y el progreso a la hora de combatir los peores tipos se ha estancado en los últimos años.

9. Este representante constató igualmente que el Reino Unido no ha estado entre los Estados miembros de la UE más progresistas en los debates sobre el desarrollo de protección de salud y ambiental. También resulta preocupante otra de las afirmaciones, según la cual, el gobierno no descarta que se produzcan desviaciones de los estándares de la UE en materia de salud pública o protección del medio ambiente después de *Brexit*. Para aquel, no está claro que se mantenga el principio de precaución

¹⁶ Los materiales fisionables especiales son, según el art. 197.1) TEURATOM, el plutonio 239, el uranio 233, el uranio enriquecido en los isótopos 235 o 233, así como todo producto que contenga uno o varios de los isótopos antes mencionados y cualesquiera otros materiales fisionables que especifique el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión. Esta definición no incluye los materiales básicos, que se definen el número 3) del art. 197.

¹⁷ Véase el asunto C-304/15, *Comisión v. Reino Unido*, relativo al incumplimiento de la Directiva 2001/80/CE, sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión, respecto a la central eléctrica de Aberthaw, a raíz de una investigación iniciada en 2012.

de la UE. En su opinión, para complicar aún más el posible debilitamiento de las normas y la protección de los derechos humanos, el Reino Unido se está apartando de la UE hacia una cooperación más estrecha con los Estados Unidos.¹⁸ Sin embargo, como aquel constata, los políticos en el Reino Unido y los Estados Unidos han impulsado en los últimos años la desregulación de las empresas y el reconocimiento mutuo de normas, sin la debida consideración del papel que dicha regulación desempeña para la protección de los derechos humanos. El representante de la ONU aprecia además que la descentralización ha creado una oportunidad para la toma de decisiones más democrática sobre la salud pública y las amenazas ambientales, caso de la moratoria escocesa sobre *fracking*.¹⁹ Sin embargo, en un contexto de austeridad, existe una falta de cooperación estructurada entre las autoridades pertinentes y limitaciones para la rendición de cuentas y supervisión.

10. El representante de la ONU también ha puesto en evidencia los fallos por las empresas del Reino Unido para llevar a cabo una debida diligencia adecuada sobre los impactos de sus actividades y las relaciones comerciales en el extranjero cuando se trata de productos químicos tóxicos, contaminación y residuos. En concreto, aquel ha destacado que las empresas domiciliadas en el Reino Unido están relacionadas con el peor desastre ambiental en la historia de Brasil; la venta de productos de consumo no probados que han matado a niños y mujeres jóvenes en Corea del Sur; y la importación del gas de esquisto (*shale gas*) de los Estados Unidos, así como la fabricación, para la exportación, de un pesticida altamente peligroso, Paraquat,²⁰ a pesar de la prohibición de su uso en el Reino Unido y aproximadamente en otros 40 países.

11. Una cuestión adicional a resaltar de las conclusiones del representante de la ONU tiene que ver con el acceso a la justicia. En su opinión, para las víctimas de la contaminación, buscar remedio en el Reino Unido es muy difícil. Además de las graves dificultades para acceder a información relevante, los recortes en la asistencia jurídica han hecho casi imposible que las víctimas de contaminación busquen remedio para las

¹⁸ El Ministro de Medio Ambiente rechazó en unas [declaraciones efectuadas en noviembre de 2017](#) las sugerencias del Secretario de Comercio de los Estados Unidos de que el Reino Unido podría relajar sus políticas para garantizar un acuerdo posterior a Brexit.

¹⁹ Véase el *Observatorio* de 2016, p. 224.

²⁰ Téngase en cuenta el asunto T-229/04, *Suecia v. Comisión*, en el que el Tribunal de primer Instancia (actual Tribunal General) anuló la Directiva 2003/112/CE de la Comisión, de 1 de diciembre de 2003, por la que se modifica la Directiva 91/414/CEE del Consejo a fin de incluir la sustancia activa paraquat.

demandas civiles. Para los trabajadores que desarrollan enfermedades por exposiciones a productos químicos tóxicos en el trabajo, la compensación, la atención médica y otros aspectos de su derecho a un recurso efectivo pueden ser inalcanzables. De acuerdo con las estimaciones que aquel refiere, se calcula que, para las enfermedades profesionales no relacionadas con el amianto, menos del 1% de los trabajadores enfermos recibe una compensación (90 de más de 13.500 reclamaciones) en el Reino Unido.

12. Por lo que respecta a las generaciones futuras, el representante de la ONU ha señalado que el Reino Unido también debe afrontar eficazmente su legado industrial. En efecto, están identificados aproximadamente 20.000 vertederos históricos, muchos de los cuales supuestamente presentan riesgos para las comunidades cercanas y requieren recursos sustanciales para la correspondiente remediación. En una misma perspectiva, ha calificado de “asombroso” que los hogares británicos no reciclen hasta 16 millones de botellas de plástico por día, esto es, casi la mitad del total de más de 35 millones que se usan y descartan a diario. Cada año, el hogar promedio del Reino Unido usa unas 480 botellas de plástico, pero solo recicla 270, lo que significa que casi la mitad (44%) no se coloque en instalaciones de reciclaje. Esta circunstancia, por cierto, ha llevado al alcalde de Londres a proponer la instalación de fuentes públicas para evitar que se acuda a la compra de agua embotellada.

13. Como confirmación de algunas de las apreciaciones del representante de la ONU, en noviembre de 2016 el gobierno volvió a ser derrotado en los tribunales, al exigírsele la adopción de un plan para afrontar la crisis de contaminación atmosférica del Reino Unido. En su decisión la *High Court* concluyó que los planes sobre la contaminación atmosférica adoptados por el gobierno resultaban claramente insuficientes para abordar los niveles existentes en muchas ciudades. Hay que tener en cuenta que un plan anterior ya había sido declarado ilegal, ordenándose al gobierno la redacción de uno nuevo, como finalmente se hizo en diciembre de 2015. En *R (ClientEarth (No. 2)) v. Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*, la *High Court* anuló el segundo intento del Gobierno de elaborar un plan nacional de calidad del aire al entender que se había incumplido la Directiva 2008/50. En opinión de la *High Court*, un Estado miembro carecía de competencia plena para tener en cuenta y equilibrar las consideraciones económicas, sociales y políticas en la elección de las medidas a adoptar, ya que ello prolongaría el período de incumplimiento de la Directiva más allá de aquel que era inevitable. Además, no era posible tener en cuenta los costes al fijar la fecha para el cumplimiento o determinar el mecanismo para lograrlo. Por lo que respecta a las fechas seleccionadas por el gobierno británico (2020 en general y

2025 para Londres), fueron calificadas como arbitrarias, y elegidas en virtud de criterios de conveniencia administrativa. Los demandantes en este nuevo asunto volvieron a plantear un ulterior recurso al considerar que el nuevo plan del gobierno (adoptado en julio de 2017) no era lo suficientemente bueno como para reducir la contaminación rápidamente. Y una vez más el tribunal les dio la razón en febrero de 2018 ([*The Queen on the application of Client Earth \(No. 3\)*](#)) exigiendo al gobierno británico que exigiese a las autoridades locales investigar e identificar medidas para abordar niveles ilegales de contaminación en 33 pueblos y ciudades lo antes posible. De hecho, los datos continúan exponiendo una auténtica crisis, ya que las áreas de gestión de la calidad del aire, que deben ser declaradas por las autoridades locales cuando los objetivos de calidad no se cumplan, o es poco probable que se cumplan, son en la actualidad de 278 (de las 391 autoridades locales), esto es un (71%) en el Reino Unido.

III. CAMBIO CLIMÁTICO

14. Las emisiones de CO₂ del Reino Unido han caído a su nivel más bajo desde el siglo XIX, de acuerdo un informe publicado en [marzo de 2017](#). Según el estudio, el declive se debe a la reducción en el uso del carbón, que continúa cayendo en picado. La reducción supondría que las emisiones de CO₂ del Reino Unido se habrían situado un 36% por debajo de los niveles de 1990. La gran reducción a raíz del menor uso del carbón se compensó parcialmente por el aumento de las emisiones del petróleo (un 1,6%) y del gas (un 12,5%). Las emisiones CO₂ en 2016 fueron de aproximadamente de 381 millones de toneladas. El uso de carbón ha disminuido un 74% desde 2006 y es 12 veces inferior al récord de 221Mt de 1956.

15. La fractura hidráulica continúa abriéndose paso en el Reino Unido. El gobierno británico dio luz verde a la extracción mediante esta técnica en octubre de 2016, anulando una decisión desestimatoria del condado de Lancashire, al entender este último que el proyecto acarrearía un importante impacto visual y acústico. Con ello, el gobierno respaldó otra operación (esta vez con un único pozo en el condado de North Yorkshire a principios de ese mismo año). El Reino Unido cuenta con reservas en el norte de Inglaterra y las Midlands. Si se pudiera extraer el 10%, se podría satisfacer las necesidades totales de gas del Reino Unido

durante 50 años, en función de los niveles de consumo actuales, según cálculos del gobierno.²¹

IV. ENERGÍA

16. La construcción de nuevas centrales nucleares comienza a ponerse en entredicho, en especial, en el caso de la central de Hinkley Point C. En un informe de la Oficina Nacional de Auditoría ([Hinkley Point C](#)), se señala que, desde 2008, fecha en la que se publicó un Libro Blanco sobre la energía nuclear, los costes asociados a esta se habían acelerado, mientras que las tecnologías alternativas de bajo carbono se habían abaratado. Asimismo, las proyecciones de los precios de los combustibles fósiles habían disminuido, mejorando el argumento económico para los generadores de energías tradicionales como el gas. A pesar de que era una opinión ampliamente compartida que el Reino Unido necesitaba una nueva potencia nuclear para garantizar la ruta más económica para la descarbonización, las condiciones de financiación de la central nuclear constituían para los consumidores un proyecto arriesgado y costoso. Por su parte, hay que indicar que el proyecto recibió el beneplácito de la Comisión Europea, desde la vertiente de las ayudas de Estado, [en octubre de 2014](#).

17. La central nuclear de Hinkley Point C ha sido objeto de debate a raíz de que, en 2016, el Comité de cumplimiento del [Convenio sobre evaluación del impacto en el medio ambiente](#) en un contexto transfronterizo, concluyó que el Reino Unido no había respetado sus obligaciones a la hora de considerar el posible impacto de un accidente en los países vecinos. El comité indicó que el Reino Unido debería abstenerse de seguir avanzando en el proyecto hasta que se realizase una evaluación de impacto ambiental transfronterizo.

18. El procedimiento de autorización de la central se había iniciado el 31 de octubre de 2011, cuando el promotor presentó su solicitud formal, incluyendo una evaluación de los impactos transfronterizos e información sobre las consultas públicas. Su evaluación llegó a la conclusión de que los Estados más cercanos, Irlanda y Francia, estaban más allá de las áreas en las cuales los impactos significativos eran probables. Durante la fase de análisis del proyecto se llegó a la conclusión de que no había probabilidad de impactos ambientales transfronterizos. Sin

²¹ Las principales estimaciones fueron apoyadas por el primer ministro Cameron en una [carta publicada en el Daily Telegraph el 11 de agosto de 2013](#).

embargo, el 18 de septiembre de 2012, Austria solicitó participar en el procedimiento de evaluación. En su solicitud de notificación, este país señaló que podría verse afectado significativamente en el caso de ciertos accidentes más allá del diseño básico. El 5 de marzo de 2013, Austria presentó al Reino Unido una declaración de expertos y comentarios del público. La declaración de los expertos concluyó que los accidentes graves no podían excluirse, incluso si su probabilidad calculada era muy baja. Por este motivo, y dado que sus efectos podrían ser generalizados y duraderos, tales accidentes deberían incluirse en el procedimiento de evaluación. En marzo de 2013, el Ministro de Energía y Cambio Climático autorizó la construcción de los reactores, al entender que no había probabilidad de impactos ambientales transfronterizos significativos. Esta decisión fue recurrida por Greenpeace UK (que posteriormente desistió) y *An Taisce* (una ONG irlandesa).²² Sin embargo, la *High Court* desestimó la demanda al igual que la *Court of Appeal*. En diciembre de 2014, el Tribunal Supremo rechazó el recurso contra la anterior sentencia.

19. El Comité de Cumplimiento decidió iniciar una investigación debido a su “profunda sospecha” (“*profound suspicion*”) de incumplimiento por parte del Reino Unido con respecto a la actividad propuesta.²³ De hecho, como señaló, con excepción de los intercambios informales con Irlanda y el procedimiento transfronterizo con Austria después de su solicitud, el Reino Unido no había notificado a ninguna Parte potencialmente afectada acerca de la actividad propuesta. Así como el Comité observó que algunos de los Estados vecinos del Reino Unido (Bélgica, Francia, Alemania y España) compartían, en cierta medida, la opinión de aquel de que podía excluirse un impacto transfronterizo desfavorable significativo de la actividad en Hinkley Point C, otros (Países Bajos y Noruega) no compartían esa opinión y no podían confirmar la exclusión de un posible impacto transfronterizo adverso significativo. Además, según la evidencia científica presentada por Austria, un accidente importante en Hinkley Point C podría tener tal impacto en el territorio austriaco (así como en los territorios de Francia y Alemania y Suiza). A la luz de lo anterior, el Comité concluyó que el Reino Unido había incumplido las obligaciones del artículo 2.4,²⁴ y artículo 3.1 del Convenio.²⁵

²² R (An Taisce (The National Trust for Ireland)) v The Secretary of State for Energy and Climate Change [2013] EWHC 4161 (Admin).

²³ Véase el [informe del Comité](#).

²⁴ “La Parte originante de encargará, de acuerdo con las disposiciones del presente Convenio, de que cualquier actividad propuesta que figure incluida en el apéndice I y que pueda

20. Un dato que pone de manifiesto el auge de las energías renovables se localiza en el año 2016, en el que [los parques eólicos generaron más electricidad que las plantas de carbón](#).²⁶ La energía eólica proporcionó el 11.5% de la generación en 2016, si bien un poco por debajo del 12% que se alcanzó en 2015. La reducción en la generación de carbón durante 2016 constató el declive de años precedentes. De hecho, la contribución del carbón en la generación de electricidad de 2016, fue solo de 9.2%, esto es, la más baja de la historia. Incluso durante la huelga de los mineros en 1985, el carbón generó alrededor del 45% de la energía del Reino Unido, mientras que el petróleo y la energía nuclear aportaron el resto.

21. Por su parte, el gobierno escocés ha establecido un objetivo mucho más estricto en materia energética después de que el objetivo original, de reducir las emisiones en un 42% para 2020, se ha cumplido con seis años de antelación, favorecido por inviernos más cálidos de lo normal, lo que ha permitido recortar las emisiones para la calefacción doméstica. En su nueva estrategia se plantean los siguientes objetivos:

a) El 40% de todos los automóviles y furgonetas nuevos que se vendan ha de ser de emisiones bajas en carbono, al igual que el 50% de los autobuses.

b) Alcanzar un sector de electricidad totalmente libre de carbono fundado en fuentes de energía renovables para 2032, fecha en la que se prevé el cierre de la última central nuclear de Escocia.

c) La restauración de 250.000 hectáreas de turberas degradadas, que almacenan un total de 1.7 gigatoneladas de CO₂.

d) Al menos el 30% de la flota de ferrocarriles de propiedad pública de Escocia sea de bajo carbono, con motores híbridos.

22. También en Escocia, se produjo en 2016 el cierre de la última central eléctrica a carbón (*Longannet*) tras más de 50 años de servicio e inicialmente diseñada para funcionar durante 25 años. Durante su vida útil, la planta habría empleado más de cuatro millones de toneladas de carbón anualmente. La planta tenía cuatro unidades que producían

probablemente tener un impacto transfronterizo perjudicial importante, sea notificada a las Partes afectadas.”

²⁵ “Si una actividad propuesta que figura en el apéndice I puede tener un impacto transfronterizo perjudicial importante, la Parte originante, con vistas a proceder a consultas suficientes y eficaces como prevé el artículo 5, informará de dicha actividad a todas las Partes que, según ella, puedan resultar afectadas y lo hará lo antes posible o como muy tarde cuando informe a su propio público.”

aproximadamente 2.400 megavatios a máxima capacidad, suficiente para alimentar al 25% de las viviendas escocesas.

23. Por su parte, el gobierno galés publicó en diciembre de 2017 un informe ([Energy Generation in Wales 2016](#)) con los principales datos en materia de energías renovables y de los proyectos desarrollados en esta región. Gales había generado 38.8 teravatios-hora (TWh) de electricidad en 2016, de los cuales 6.9 TWh provenían de fuentes renovables y 31.9 TWh de combustibles fósiles. La capacidad de la energía renovable había aumentado en un 47% desde 2014, lo que representaba el 18% de toda la generación de electricidad. Por otra parte, existían unos 62.000 proyectos de proyectos de energía renovable en el ámbito local, generando 575MW, siendo la energía solar fotovoltaica la tecnología renovable más común, representando el 81% de los proyectos. Por su parte, la energía eólica había experimentado un aumento del 54% desde 2014.

24. En 2016 se suscitaron algunos asuntos ante los tribunales a raíz de las modificaciones introducidas por el gobierno británico en materia de energías renovables y las tarifas aplicables. En el asunto *Solar Century Holdings v. Secretary of State for Energy and Climate Change*,²⁷ cuatro compañías de energía solar recurrieron una decisión del ministro de energía y cambio climático (de 2014) suspendiendo un plan de apoyo a la energía renovable (con efectos a partir de finales de marzo de 2015). Este plan había proporcionado una serie de incentivos financieros para la generación a partir de fuentes renovables, en línea con el objetivo del Reino Unido de combatir el cambio climático mediante la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Inicialmente, el gobierno había indicado que el plan se iba a mantener hasta 2017. Sin embargo, el ministro anunció que terminaría dos años antes debido a la concurrencia de costos repentinamente elevados. La *Court of Appeal* afirmó que la decisión del ministro de reemplazar el sistema de tarifas por un nuevo no era ilegal, ya que el gobierno tenía derecho a reformular la política energética y no se había creado ninguna expectativa legítima de que no se modificaría esta política. De acuerdo con la *Electricity Act 1989*, el ministro podía concluir el plan después de una fecha especificada. Los documentos del gobierno dejaban claro que, aunque este pretendía garantizar un entorno de inversión estable, era posible que si el límite para subvencionar la producción energética renovable pudiese verse amenazado, la fecha de conclusión del sistema podía adelantarse. La *Court of Appeal* tampoco aceptó la concurrencia de retroactividad porque, en su opinión, las disposiciones no

²⁷ [2016] EWCA Civ 117.

alteraban la naturaleza jurídica de ningún acto u omisión pasados; tampoco se trataba de modificar un derecho adquirido (“*accrued entitlement*”).

25. En *Drax Power Ltd e Infinis Energy Holdings vs. HM Treasury y Secretary of State for Climate Change*,²⁸ el demandante discutió la eliminación de la exención para electricidad proveniente de fuentes renovables del impuesto relativo al cambio climático. La finalización de la exención se había anunciado en la declaración sobre el presupuesto en julio de 2015, entrando en vigor el 1 de agosto de 2015. El demandante planteó varios motivos, que pasaban por la infracción de los principios seguridad jurídica y confianza legítima, de proporcionalidad y del art. 1 del protocolo 1 añadido al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Para el tribunal, las expectativas legítimas no podían depender simplemente de un sentido general de injusticia. Debía exigirse que el gobierno hubiese dicho o hecho algo en particular, generando expectativas específicas para personas o grupos de personas. Sin embargo, esto no era posible en el caso. Por otra parte, la eliminación de la exención estaba suficientemente justificada debido a la carga tan gravosa sobre la Hacienda. A lo anterior el tribunal añadió que el gobierno había sido razonablemente convincente de que la reforma estaba justificada por interés público, y que se habían tenido en cuenta de manera suficiente los problemas que rodeaban la eliminación de la exención. Igual suerte corrió la alegación sobre el principio de proporcionalidad y del derecho de propiedad.

V. LUZ VERDE PARA LA TERCERA PISTA DEL AEROPUERTO DE HEATHROW

26. Hablar del aeropuerto de Heathrow²⁹ es hablar de un icono del Reino Unido. Este aeropuerto comenzó su vida en 1930 cuando un ingeniero (Richard Fairey) compró un terreno de unas 60 hectáreas por la muy respetable cifra (en aquel tiempo) de 15.000 libras esterlinas, con la finalidad de construir un aeropuerto privado y ensamblar y probar aeronaves. Tras la Segunda Guerra Mundial, el aeropuerto se entregó al Ministerio del Aire (en aquel tiempo) como el nuevo aeropuerto civil de Londres. La terminal 1 se abrió en 1969. La terminal 3 (inicialmente denominada *Oceanic Terminal*) se había inaugurado en 1961. Hacia el final de los años 70 del siglo pasado más de 27 millones de pasajeros usaban el aeropuerto cada año. La terminal 4 se abrió en 1986 y la 5 se

²⁸ [2016] EWHC 228 (Admin).

²⁹ Este nombre lo adquirió en 1966. Inicialmente se denominaba London airport.

inauguró en marzo de 2008. Las obras de renovación de la Terminal 2 terminaron en 2014. En la actualidad, más de 67 millones de pasajeros viajan a través de este aeropuerto. En octubre de 2016, el gobierno británico dio su consentimiento para la construcción de la tercera pista, a pesar de que Theresa May había declarado (en 2008) que esta socavaría los [objetivos nacionales en materia de cambio climático](#). Tras esta decisión se abre formalmente el procedimiento de autorización, aunque la pista no estaría construida antes del año 2025, con un coste previsto de 18.000 millones de libras esterlinas. Lógicamente, una decisión de este calado ha dado lugar a distintas opiniones, entre ellas la del alcalde de Londres que ha considerado que expandir el aeropuerto es una decisión equivocada tanto para Londres como para el Reino Unido debido al ruido y a la contaminación atmosférica. Otras organizaciones de protección del medio ambiente se han posicionado en contra, señalando que el transporte aéreo representa casi el 7% de las emisiones de CO₂ del Reino Unido, por lo que la expansión del aeropuerto es incompatible con el Acuerdo de París de mantener el calentamiento por debajo de 1,5 grados. Desde otras perspectivas se considera que el incremento de pasajeros previsto en el año 2000 por el Departamento de Transporte (160 millones de pasajeros por año en 1998 a más de 400 en 2020) requiere de dicha infraestructura. Por otra parte, Heathrow ya cuenta con buenos enlaces de transporte. El traslado a otro aeropuerto podría provocar la pérdida de puestos de trabajo en el área. En todo caso, el proceso va a ser largo, incluyendo la previsible batalla legal que ya se ha anunciado. De hecho, hay que tener en cuenta que el procedimiento de autorización de la terminal 5 (que concluyó en 1997) fue el más largo de la historia en este país.

VI. BANCO VERDE: UNA BUENA IDEA Y UNA MALA VENTA

27. Un ejemplo de que los británicos se caracterizan, entre otras cosas, por ser cinemáticos, es el del denominado Banco Verde (*Green Investment Bank*) referido en anteriores contribuciones. En sus orígenes se trató de una buena idea, que pretendía ayudar a financiar proyectos relativos a la protección del medio ambiente. En marzo de 2017, el banco había invertido en 100 proyectos, con un compromiso de 3.400 millones de libras esterlinas y había atraído 8.600 millones de capital privado, esto es, 2.50 libras esterlinas por cada libra invertida. Sin embargo, su venta al banco australiano Macquarie en agosto de 2017 ha sido ampliamente criticada y, de hecho, calificada en algunos sectores de “desastre”.³⁰ Por su parte, el gobierno ha defendido la venta, por unos 2.000 millones de libras

³⁰ Esta opinión ha sido expresada por Greenpeace.

esterlinas, al entender que los fondos públicos invertidos desde su creación iban a ser devueltos con una ganancia de aproximadamente 190 millones de libras esterlinas. También justificó la venta al señalar que el banco comprador se había comprometido a prestar 3.000 millones de libras esterlinas para su inversión en proyectos de energía verde en los próximos tres años. El gobierno retiene activos valorados en 130 millones de libras esterlinas en actuaciones que el Banco continuará administrando en el corto plazo, pero que pueden venderse en una fecha posterior. La última crítica ha venido de la oficina Nacional de Auditoría, que señaló en un informe diversos aspectos de interés. Por una parte, que el gobierno carecía de criterios claros o evidencias para juzgar si el Banco estaba logrando su impacto “verde” previsto. Se quería que fuera una institución duradera, pero sin precisar lo que esto significaría en la práctica cuando se creó. En segundo lugar, el proceso de venta había durado más de lo esperado. Tercero, el comprador no tenía la obligación legal de garantizar que el Banco siguiese centrándose en sus objetivos verdes y ser una institución duradera en los próximos años. Cuarto, [el precio pagado por el banco comprador se situaba en la franja inferior de la valoración que había hecho el gobierno](#). Además, este podría haber aumentado el valor de la venta en 63 millones si hubiera esperado hasta que algunos de los parques eólicos propiedad del banco hubieran terminado de construirse.

VII. NATURALEZA AMBIVALENTE

28. Aparte de las cuestiones mencionadas al principio de este trabajo sobre el posible retroceso normativo en esta materia, la realidad suscita sus propias consideraciones. En Escocia la polémica se planteó a raíz de una propuesta del gobierno de esta región que contemplaba aumentar la cobertura arbolada del país del 17% al 25% para 2050. En otras palabras, el compromiso pasaría por plantar 10.000 hectáreas adicionales de árboles de aquí al 2020, extendiéndose a 15.000 hectáreas por año para el 2024. Hay que tener en cuenta que los bosques en Escocia cubren aproximadamente la mitad del promedio de otros países de la UE. Sin embargo, diversos movimientos se oponen a estas medidas al afectar, en su opinión a los paisajes existentes.

29. Por otra parte, la variabilidad climática comienza a manifestarse en especies sensibles a la misma. Las mariposas sufrieron en 2016 uno de sus peores años, al verse afectado un 70% de todas las especies, en particular tres de ellas de naturaleza migratoria. Sin embargo, la población de águila real experimentó un incremento, con más de 500 parejas reproductoras. De esta manera, se ha superado el umbral a partir del

cual su conservación se considera viable a largo plazo. Con todo, hay que tener en cuenta que todas parejas censadas se han localizado en Escocia, toda vez que esta especie había desaparecido de Inglaterra (la última en 2016) y Gales. Otra mala noticia se publicó en 2017 por la [*Royal Society for the Protection of Birds*](#), en relación con el declive de la población de aves silvestres, ya que más que la cuarta parte requiere esfuerzos urgentes de conservación para garantizar su supervivencia. Desde la última revisión de los censos en 2009, se habían añadido 15 especies de aves en la “lista roja” (aves en peligro extinción o que habían experimentado un declive significativo en su población o el hábitat en los últimos años). El número total de especies en dicha lista roja es en la actualidad de 67 de un total de 247. Una de las especies cuyo estado de conservación se considera ciertamente preocupante es el zarapito real (*Numenius arquata*), el ave zancuda más grande de Europa, que ha visto una disminución de la población del 64% desde 1970 hasta 2014 en el Reino Unido, en gran parte debido a la pérdida de hábitat. El Reino Unido alberga hasta el 27% de la población mundial de zarapito real, y debido a su estado global “casi amenazado”, se ha creado un plan de investigación para ayudar a comprender las causas del declive de la especie. Sin embargo, el castor ha sido calificado como especie nativa británica, al estimarse que existen unos 250 en Escocia, tras haber estado extinguido durante más de 300 años. Tres familias habían sido liberadas en 2009 y sucesivas sueltas han traído como resultado su progresión.

30. En el plano judicial, la Directiva de Hábitats, en particular el mecanismo de evaluación ambiental bajo el art. 6 (apartados 3 y 4) sigue dando lugar a distintos asuntos ante los tribunales británicos. La *Court of Appeal* sostuvo en el asunto *R (Lee Valley Regional Park Authority) v. Epping Forest District Council*,³¹ que la Directiva constituye una ayuda para una toma de decisiones ambientales y no un obstáculo legal. Por lo que respecta al papel de *Natural England*, esto es la agencia consultiva del gobierno en materia de patrimonio natural, indicó en *Wealden District Council v Secretary of State for Communities & Local Government, South Downs National Park Authority & Natural England*,³² que este órgano había dado un consejo erróneo en el sentido de que era improbable que el aumento de los flujos de tráfico derivados de un desarrollo propuesto tuviera un impacto significativo en un zona de especial de conservación (SAC). En consecuencia, la evaluación realizada por la autoridad local estaba viciada a raíz del informe claramente erróneo de *Natural England*.

³¹ [2015] EWHC 1471 (Admin).

³² [2017] EWHC 351 (Admin).

Por tanto, no era posible confiar incuestionablemente en esta, debiéndose haber desarrollado una propia.

VIII. UNA MONTAÑA DE RESIDUOS

31. La generación de residuos constituye un serio problema en el Reino Unido y, en general, en las sociedades que se dicen desarrolladas (y opulentas). Algunos datos hablan por sí solos en el caso británico. Por una parte, la generación de residuos provenientes de la alimentación. Tesco, una de las principales cadenas de este país, informó en 2016 que la cantidad de desperdicios de alimentos generados en los supermercados había sido de 59.400 toneladas en el año 2015, el equivalente a casi 119 millones de comidas. La cifra representa un aumento del 4% en 2015 y equivalente a uno de cada 100 productos alimenticios vendidos por Tesco durante el último año fiscal. Este es el único supermercado que publica sus datos sobre el desperdicio de alimentos, y el aumento se produjo a pesar de las numerosas iniciativas diseñadas para abordar el problema.

32. En materia de residuos hay que mencionar el “hallazgo” de una masa (*fatberg*) congelada de toallitas húmedas, húmedas y pañales en el sistema de alcantarillado, al este de Londres. La desaprensiva costumbre de desechar estas toallitas no sería noticia salvo por el hecho de que este *fatberg* pesaba el equivalente a 11 autobuses de dos pisos (130 toneladas), extendiéndose a lo largo de dos campos de fútbol. De acuerdo con *Thames Water*, la empresa encargada del suministro de aguas y tratamiento de las residuales urbanas, el gasto mensual en la limpieza de obstrucciones en el sistema de alcantarillado es de un millón de libras esterlinas, haciendo frente a un promedio de tres atascos a la hora.

33. Por otra parte, a raíz de una pregunta parlamentaria se supo que el departamento de medio ambiente del Reino Unido había comprado más de 2,5 millones de vasos desechables para su uso en restaurantes y cafés en los últimos cinco años, esto es, el equivalente a casi 1.400 vasos por día. Solo en el año 2016 se habían contratado 516.000 vasos desechables para su uso en establecimientos de restauración. La cifra fue de 785,100 en 2015. De hecho, de acuerdo con datos publicados en 2016, la cifra total de tazas desechables para el conjunto de los ciudadanos británicos había rondado los 8 millones por día, de los cuales solo uno de cada 400 se estaría reciclando. A lo anterior hay que añadir que el polietileno es resistente a la degradación, tardando alrededor de 30 años en descomponerse (todo un “monumento” para las generaciones futuras).

34. El Reino Unido enfrenta a serios problemas con los residuos plásticos ya que el gobierno chino ha decidido restringir su entrada. De acuerdo con los [datos aportados por la ONG Greenpeace](#), con fundamento en las operaciones aduaneras, las empresas británicas habrían enviado más de 2,7 millones de toneladas de residuos de plástico a China y Hong Kong desde 2012, dos tercios de las exportaciones totales de plástico del Reino Unido (China habría importado solo en 2016, 7,3 millones de toneladas de plásticos procedentes de países desarrollados, incluidos el Reino Unido, USA y Japón). La pasividad del gobierno británico ha sido criticada desde la Asociación *Recycling*, que representa a más de 80 organizaciones de reciclaje del Reino Unido que gestionan más de 2 millones de toneladas de material reciclado por año, señalando que gobierno se había “dormido” al afrontar este tema y que la situación era un desastre.

IX. OTRA FORMA DE GANADERÍA: LAS MEGAGRANJAS

35. A raíz de un [estudio realizado por la organización Compassion in World Farming \(CIWF\)](#), se ha conocido la realidad de las denominadas megagranjas que se ubican en prácticamente todos los condados de Inglaterra, reflejando así un aumento del 26% en la producción industrial intensiva en seis años. La calificación de granjas “intensivas” se otorga a aquellas que contienen más de 40.000 aves, 2.000 cerdos o 750 cerdas de cría (North Yorkshire tiene el mayor número de cerdos con 220.000). A la luz de lo anterior se ha abierto un debate acerca de su necesidad. Mientras que unas voces han manifestado que este tipo de instalaciones lo que logran es que el ganado en raras ocasiones salga al aire libre y empujan a los pequeños agricultores a la quiebra (cerca de 4.000 granjas cerraron entre 2010 y 2016, según el Departamento de Medio Ambiente y Asuntos Rurales, de las cuales tres cuartas partes se encontraban en la categoría más pequeña, esto es, menos de 20 hectáreas de tierra), otras posturas entienden que la cría en libertad de aves requeriría grandes extensiones de terreno (en 2016 se criaron en el Reino Unido unos mil millones, el 95% en el interior y el 3,4% de distribución libre). Con todo, la cría a escala industrial también produce enormes cantidades de estiércol, cadáveres y vertidos, todo lo cual puede tener impactos ambientales significativos incluso cuando se desechan de manera adecuada. De acuerdo con el informe, la eficiencia económica del sistema queda ilustrada en los precios del producto. Una revisión de cinco grandes pollos de supermercado mostraba que el precio del criado en granjas intensivas venía a costar entre 1.99 y 2.73 libras esterlinas por kilogramo, mientras que el pollo mantenido al aire libre y alimentado con aditivos y grano libre de OMG costaba entre 6.00 y 7.04 libras esterlinas/kg. Por otra parte, si bien la demanda de

huevos de gallinas camperas había aumentado sustancialmente en las últimas dos décadas, todavía representaba una pequeña proporción del mercado (entre un 3% y un 1%).

X. RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

36. Un asunto a destacar en esta materia es *R (Seiont, Gwyrfai and Llyfni Anglers' Society) v Natural Resources Wales*,³³ resuelto en 2016, en el que la *Court of Appeal* consideró el alcance de la regulación de daños ambientales según la Directiva 2004/35, de Responsabilidad Ambiental (DRM). Se trataba de la primera vez que este tribunal consideraba en detalle el texto de la Directiva.³⁴ Los hechos del asunto se pueden resumir de la siguiente manera. Una asociación de pescadores sostenía que los vertidos de un tratamiento de aguas residuales en un lago estaban causando daños ambientales tanto a la calidad del agua del lago como a una población rara y genéticamente distinta de pez. Sin embargo, la agencia ambiental galesa (*Natural Resources Wales*) llegó a la conclusión de que, a excepción de un florecimiento de algas que había causado una caída en el estado ecológico del agua en el lago, no se había producido daño ambiental o que no era inminente como resultado de las descargas. Sin embargo, el demandante entendía que la agencia había cometido un error de Derecho porque había limitado su consideración al deterioro ambiental cuando debería haber examinado si las descargas estaban desacelerando la recuperación del número de peces y de la calidad del agua de acuerdo con los estándares de la UE.

37. La *Court of Appeal* concluyó que la noción de “estado básico” en la DRM no podía ser otra que la condición en el momento del suceso, acto u omisión relevante que hubiese causado el daño.³⁵ Por tanto, no era compatible con el concepto de “daño”, incluida una desaceleración del progreso hacia el estado o condición óptima o mejor que pudiera o no haber existido antes de que se produjese la actividad contaminante del operador. La condición de “estado básico” se definía en el artículo 2.14 DRM en términos perfectamente claros. El concepto se aplicaba

³³ [2016] EWCA Civ 797.

³⁴ Téngase en cuenta, no obstante, que la Directiva ha suscitado pocas sentencias del TJUE en sus ya diez años desde su plena aplicación.

³⁵ El art. 2.14 define esta noción como el estado en que, de no haberse producido el daño medioambiental, se habrían hallado los recursos naturales y servicios en el momento en que sufrieron el daño, considerado a partir de la mejor información disponible.

explícitamente a los “recursos naturales y servicios”. Significaba la condición del recurso natural o servicio de recursos naturales que habría existido si no se hubiera producido el daño ambiental. Tal estado básico no se establecía en una fecha arbitraria en el pasado, o en alguna otra fecha en el futuro. Tampoco se extendía a un lapso de tiempo arbitrario. Se fijaba en el momento en que ocurría el daño, sin importar cuál fuese la condición del recurso natural o del servicio de recursos naturales en tal momento. Por otra parte, la referencia en el artículo 2.1.a) DRM al daño que produjese efectos adversos significativos en la posibilidad de alcanzar o de mantener el estado favorable de conservación de hábitats o especies protegidos no respaldaba la suposición de que dicho daño pudiese equivaler a la deficiencia de mejora. Los criterios del Anexo I DRM se alineaban con la definición de “estado básico” en el artículo 2.14 DRM. Según la *Court of Appeal*, que rechazó plantear una cuestión prejudicial al TJUE, la DRM no exigía que el operador tomase medidas para remediar daños ambientales preexistentes, ya fuesen daños a los recursos naturales o daños a los servicios de recursos naturales, garantizando o asegurando la mejora de dichos recursos naturales o servicios de recursos naturales desde su “estado básico”. De otra manera, ello equivaldría a requerir que un operador costeara, no por sus propias actividades contaminantes, sino por actividades anteriores, posiblemente de operadores completamente distintos, o simplemente afrontase costes para establecer un estado ambiental apropiado que se encontrase en el ámbito primario de la Directiva 2000/60, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas Marco del Agua (DMA). Finalmente, el tribunal no aceptó que las referencias a la DMA en el artículo 2.1.b) DRM tuviesen el efecto de modificar el concepto de “daño a las aguas” a los fines de esa Directiva.³⁶ Los objetivos establecidos en el artículo 4.1 DMA no ampliaban el significado de “daño” más allá de su definición en el artículo 2.2 DRM o el concepto de “daño a las aguas” en el artículo 2 (1) (b), más allá de un deterioro mensurable de la “condición de línea base”.

³⁶ El art. 2.1.b) los define como “cualquier daño que produzca efectos adversos significativos en el estado ecológico, químico o cuantitativo, o en el potencial ecológico definidos en la Directiva 2000/60/CE, de las aguas en cuestión, con excepción de los efectos adversos a los que se aplica el apartado 7 del artículo 4 de dicha Directiva”.

XI. COMENTARIOS CONCLUSIVOS

38. El camino hacia el *Brexit* junto con el eventual acuerdo con la UE sobre los términos del “divorcio” va a ser largo y tortuoso, sobre todo porque afecta a un esencial aspecto que es el económico. Los acuerdos de diciembre de 2017 y marzo de 2018 entre la UE y el Reino, marcan una senda que todavía requiere muchos detalles, como qué va a suceder con la frontera entre Irlanda e Irlanda del Norte. Por lo que respecta al medio ambiente, la clave radicará en si el Reino Unido optará por reducir los progresivamente más estrictos niveles de protección adoptados por la UE en las últimas dos décadas, a los que no se han visto inmunes (en términos positivos de mayor concreción y desarrollo). La tentación es grande, a pesar de las declaraciones gubernamentales en contra de esta tesis. De hecho, el fracaso (no cabe otro calificativo) de la política en materia de contaminación atmosférica puede incrementarse una vez liberado el Reino Unido de las ataduras (y garantías jurídicas) del ordenamiento de la UE, aunque este vaya a permanecer en su esencia, aunque no en su nombre. Otro tanto se puede decir de la protección de la biodiversidad. Por debajo del verdor de la campiña británica se esconden sustancias que contaminan ríos, suelos y cadenas alimenticias, junto con una montaña de residuos que queda sin tratamiento, debido, entre otras cosas, a la “alegría” consumidora de plásticos y demás envases que tardan largos años en degradarse, conjuntamente con la incapacidad de desarrollar una industria que les haga frente, con lo que se deja así un “recuerdo” de las sociedades actuales para las venideras. El *Brexit* ofrece diseñar una política propia, pero existe el riesgo de que el Reino Unido, una vez desvinculado de la UE, comience demoler el edificio construido en los últimos 46 años de pertenencia a esta, libre del control supranacional.