

## Política ambiental de Navarra

---

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA

### *Sumario*

	<i>Página</i>
1. Navarra, una tierra naturalmente diversa y una política ambiental, también, diversa .....	828
2. Evolución de la política ambiental de la Comunidad Foral de Navarra ....	829
2.1. Cinco legislaturas de política ambiental .....	829
2.1.1. La puesta en marcha de la política ambiental: la primera y segunda legislaturas (1983-1987 y 1987-1991) .....	829
2.1.2. La consolidación de una política ambiental propia y ambiciosa sobre el medio natural: la III legislatura (1991-1995) .....	830
2.1.3. Estancamiento legislativo y parcheo de problemas en la IV y V legislaturas (1995-1999 y 1999-2003) .....	830
2.1.4. Reactivación normativa en la actual legislatura .....	831
2.2. Los problemas ambientales de Navarra en las últimas tres décadas ...	831
3. Organización ambiental de la Comunidad Foral de Navarra .....	833
3.1. Evolución .....	833
3.2. La Administración ambiental de la Comunidad Foral .....	834
4. Biodiversidad .....	835
4.1. Espacios Naturales .....	835
4.2. Flora y fauna .....	836
4.2.1. Protección de los hábitats y de la fauna silvestre .....	836
4.2.2. El aprovechamiento de las especies (caza y pesca) .....	838
4.2.3. Control de la población de especies que causan daño .....	838
4.3. Montes y vías pecuarias .....	839
4.3.1. La política forestal .....	839
4.3.2. Vías pecuarias .....	840
4.4. Aguas .....	841
4.5. Contaminación atmosférica y acústica .....	841

	<i>Página</i>
5. Calidad ambiental .....	842
5.1. Prevención de la contaminación ambiental y evaluación de impacto ambiental .....	842
5.1.1. La situación antes de la Ley Foral de Intervención para la Protección Ambiental .....	842
5.1.2. La Ley Foral de intervención para la Protección Ambiental ...	843
5.2. Inspección ambiental .....	845
5.3. Residuos .....	845
5.4. Sistemas de gestión ambiental .....	846
5.4.1. Los sistemas de gestión ambiental en el sector industrial .....	846
5.4.2. Agendas locales 21 .....	847
5.5. Política energética .....	847
6. Educación e información ambiental .....	848
6.1. Educación ambiental .....	848
6.2. Información ambiental .....	849
7. Retos actuales y de futuro .....	849
Bibliografía .....	851

\* \* \*

## 1. NAVARRA, UNA TIERRA NATURALMENTE DIVERSA Y UNA POLÍTICA AMBIENTAL, TAMBIÉN, DIVERSA

El lema de las memorias del Departamento de Medio Ambiente es: «Navarra, una tierra naturalmente diversa». Lo cual, puedo adelantar ya, es aplicable también a su política ambiental. Una política diversa por sus contenidos y, también, por el reparto de aciertos, errores y problemas<sup>1</sup>.

Examinar la política ambiental (cualquier política) de un período de más de 25 años –especialmente si se tiene un espacio limitado para hacerlo– no es tarea fácil. En primer lugar, describiré a grandes rasgos la evolución de esta política señalando los hitos más importantes de cada legislatura parlamentaria y enumerando los principales problemas ambientales que se han producido en Navarra

### 1. Abreviaturas:

DF: Decreto Foral.

LF: Ley Foral.

LFAC: Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre, de control de actividades clasificadas para la protección del medio ambiente.

LFENP: Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales Protegidos de Navarra.

LFESH: Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats.

LFIPA: Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental.

OF: Orden Foral.

RADA: Revista Aranzadi de Derecho Ambiental.

RJN: Revista Jurídica de Navarra.

en estos años. En segundo lugar, expondré la evolución y estructura actual de la Administración ambiental de la Comunidad Foral.

Después se entra en el núcleo central de este estudio que es el análisis de los distintos aspectos de la política ambiental. Para ello, he agrupado los temas distinguiendo, por un lado, los relativos a la biodiversidad (espacios naturales, fauna y flora, montes y vías pecuarias, aguas, aire); por otro, los de calidad ambiental (intervención ambiental, residuos, distintivos ambientales, política energética); y, finalmente, los relativos a la educación y la información ambientales. Un análisis completo de las actuaciones y medidas ambientales obligaría a analizar cómo se han aplicado las exigencias ambientales en otras políticas sectoriales (la agrícola, la industrial, la de transportes, etc.). Sin embargo, por razones de espacio, no es posible examinar cada una de ellas, y sólo me he referido, por su carácter ejemplar, a la política energética. Para finalizar, expongo las principales conclusiones del trabajo y los retos ambientales, de presente y de futuro, que se le plantean a los poderes públicos navarros.

## **2. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA**

### **2.1. CINCO LEGISLATURAS DE POLÍTICA AMBIENTAL**

No puede hablarse en puridad de política ambiental propia de Navarra hasta que se dotó de instrumentos legislativos y de órganos propios, de ahí que –obviando aisladas actuaciones ambientales anteriores–, exponga esta evolución por las legislaturas parlamentarias que ha habido hasta el momento.

#### **2.1.1. La puesta en marcha de la política ambiental: La primera y segunda legislaturas (1983-1987 y 1987-1991)**

Creado el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente en 1983 por una de las primeras leyes forales (LF del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra), en la primera legislatura del Parlamento navarro (1983-1987) apenas se promulgaron normas ambientales. Eso sí, la principal de ellas iba a generar dificultades en el caso de Itoiz: fue la Ley Foral 6/1987, de 10 de abril, de Normas Urbanísticas Regionales para la protección y uso del suelo no urbanizable, que estableció las categorías de suelo no urbanizable, entre las que se encontraban los espacios naturales de interés. Y lo que resultó más problemático: declaró y delimitó las Reservas Integrales y las Reservas Naturales junto con sus bandas de protección, algunas de las cuales quedaban afectadas por el proyecto del embalse Itoiz.

En la II Legislatura (1987-1991), de Gobierno socialista, se completó el marco legal de los espacios naturales con la promulgación de la Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de protección y desarrollo del patrimonio forestal. Fue una de las

primeras leyes forestales que incorporó avanzadas ideas sobre la multifuncionalidad de los bosques y la gestión forestal sostenible. Por otro lado, también se aprobaron importantes leyes sobre calidad ambiental: la Ley Foral 10/1988, de 29 de diciembre, de saneamiento de aguas residuales de Navarra y la Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre, de control de actividades clasificadas para la protección del medio ambiente, que va a ser –hasta el 2005– la principal norma de control de las actividades industriales contaminantes.

### **2.1.2. La consolidación de una política ambiental propia y ambiciosa sobre el medio natural: La III Legislatura (1991-1995)**

La III Legislatura (con Gobierno de Unión del Pueblo Navarro) va a incrementar el ritmo de producción legislativa ambiental, especialmente en relación con la biodiversidad. Se aprueban, así, la Ley Foral 17/1992, de 17 de febrero, de protección de la fauna silvestre migratoria; la Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats (modificada en esa misma legislatura por la LF 8/1994, de 21 de junio) y, aunque fuera del estricto marco ambiental, completando el estatuto legal de los animales, la Ley Foral 7/1994, de 31 de mayo, de protección de los animales.

Menos afortunado se mostró el legislador en relación con las actividades contaminantes. Especialmente con la Ley Foral 13/1994, de 20 de septiembre, de gestión de los residuos especiales dirigida, más que a desarrollar las disposiciones europeas y estatales en la materia, a organizar la gestión pública de los residuos especiales mediante una sociedad pública, que nunca llegó a crearse. En el apartado organizativo cabe destacar la LF 1/1993, de 17 de febrero, de creación del Consejo Navarro de Medio Ambiente.

### **2.1.3. Estancamiento legislativo y parcheo de problemas en la IV y V Legislaturas (1995-1999 Y 1999-2003)**

Tras la breve experiencia del Gobierno tripartito (PSOE-CDN-EA) y la recuperación del Gobierno por UPN, en la IV y V legislaturas se entra en una fase de estancamiento legislativo y de parcheo de problemas. En efecto, como leyes de nueva elaboración sólo cabe reseñar la Ley Foral 19/1997, de 15 de diciembre, de Vías Pecuarias. También cabe destacar como positiva la nueva regulación del Departamento de Medio Ambiente que, como se verá, cambia de denominación y asume las competencias sobre los montes.

Pero, la característica de estas Legislaturas es la reforma de leyes anteriores. Se modificaron dos veces la Ley Foral del Consejo Navarro de Medio Ambiente (LF 1/1996, de 11 de marzo; y LF 28/2003, de 4 de abril), y la LFFSH (LF 5/1998, de 27 de abril; y LF 18/2002, de 13 de junio). También se modificaron la LFAC (por LF 1/1999, de 2 de marzo, de medidas administrativas de gestión medioambiental) y Ley Foral 13/1994, de 20 de septiembre, de gestión de los residuos especiales (LF 1/2001, de 13 de febrero).

Especial mención merece la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales de Navarra que derogó la Ley Foral 6/1987, de 10 de abril, de Normas Urbanísticas Regionales para la protección y uso del suelo no urbanizable, que dotó de un nuevo régimen legal a los espacios naturales y que, al fijar unas nuevas limitaciones y bandas de protección a las reservas naturales afectadas por Itoiz, desatascó el problema jurídico que se había producido por la anulación judicial del Proyecto. Pero, a ello me referiré más adelante.

En definitiva, estas dos legislaturas produjeron un parón legislativo y dejaron pasar la oportunidad de ir actualizando y adaptando para Navarra la diversa normativa europea y estatal, especialmente, sobre el control de actividades contaminantes (EIA, IPPC, residuos, ruido, etc.), frente a la intensa actividad normativa europea y estatal de estos mismos años.

#### **2.1.4. Reactivación normativa en la actual Legislatura**

La VI Legislatura parece ser la del despertar o la reactivación normativa con la promulgación –ya a mitad de legislatura– de dos Leyes Forales: la de Caza y Pesca y la de Intervención para la Protección Ambiental. Especialmente esta última dado que actualiza y adapta a la realidad navarra los distintos instrumentos de intervención ambiental (EIA, IPPC, inspección ambiental, reparación de daños ambientales, etc.) que estaban huérfanos de regulación foral. A ella me referiré con detalle más adelante.

### **2.2. LOS PROBLEMAS AMBIENTALES DE NAVARRA EN LAS ÚLTIMAS TRES DÉCADAS**

A lo largo de las últimas tres décadas han sido muy diversos los problemas ambientales que se han presentado en la Comunidad Foral. En ellos se reflejan las tensiones habituales que se plantean en estos casos: politización de problemas técnicos, síndrome NIMBY, desarrollo económico *adversus* protección ambiental, etc. Generalmente, el problema se plantea por la oposición de los colectivos locales, que acaban asumiendo las corporaciones locales, a infraestructuras (vertedero comarcal de Aranguren, Plan de Recuperación del Oso Pardo, implantación de centros de tratamiento de residuos industriales, etc.). En algunos casos, la politización del tema se agravó por la amenaza terrorista y por la corrupción (Autovía de Leizorán). No han faltado tampoco conflictos muy localizados y escasa afección ambiental, pero de gran interés socioeconómico y jurídico (expulsión de granjas porcinas de núcleos urbanos).

Algunos de ellos –como se verá– han generado importantes controversias jurídicas que han tenido como resultado soluciones legales o judiciales muy ingeniosas. Pero, por controversia social y jurídica –y no ajeno a episodios puntuales de violencia– destaca el caso del pantano de Itoiz, que merece un comentario específico.

El largo y tortuoso recorrido del embalse de Itoiz y el canal de Navarra desde la redacción de su Proyecto –hace casi 20 años– hasta su llenado –todavía hoy no

concluido– es la historia de una férrea y decidida voluntad política (conformada por una amplísima mayoría parlamentaria) de superación de los obstáculos de todo tipo –sociales, jurídicos, económicos, ambientales, políticos, etc.– que se le oponían.

Evidentemente, no puedo –ni debo– entrar a valorar aquí ni el impacto ambiental del pantano, ni su utilidad, ni el coste económico, ni su seguridad, ni otros aspectos. Únicamente, me referiré a la situación jurídica en que se encuentra actualmente y, además, de forma resumida, ya que han sido muy variadas las cuestiones jurídicas planteadas (ambientales, urbanísticas, expropiatorias, etc.). Pues bien, las resoluciones judiciales más destacadas –y prescindiendo de las relativas a la expropiación forzosa y a cuestiones penales en las que incurrieron algunos de los opositores al embalse– que se han dictado en este caso han sido las siguientes:

– Sentencia de la Audiencia Nacional de 29 septiembre 1995, anuló la Resolución de 2 de noviembre de 1990 del MOPU aprobatoria del Proyecto de la Presa de Itoiz. Una de las razones de la anulación era la inundación de las bandas de protección de tres Reservas Naturales. La suspensión de las obras de construcción no se llevó a efecto porque se condicionó a la prestación de aval o caución suficiente en cuantía de 24.071.597.590 pts. (posteriormente rebajada a 12.951.211.411 pts.) que, evidentemente, no pudo prestarse.

– Pendiente de recurso la Sentencia de la Audiencia Nacional, se aprobó la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales Protegidos, diseñó un sistema de protección de los espacios naturales distinto del previsto en la Ley Foral 6/1987, eliminando la necesidad de que las Reservas Naturales tengan bandas de protección. Asimismo, delimitó las Reservas Naturales y respecto de las afectadas por el embalse de Itoiz se especificó que en la zona inundable no habrá bandas, estimándose como protección suficiente la lámina de agua resultante del llenado del embalse.

– La STS de 14 de julio de 1997 (RJ 1997, 6094) estimó parcialmente el recurso de casación contra la Sentencia de la Audiencia Nacional, si bien mantuvo la anulación del Proyecto en la medida, y sólo en la medida, en que las aguas embalsadas alcanzaran una altura tal que inundaran los 500 metros de anchura de las bandas periféricas de protección de las Reservas Naturales afectadas.

– La STS 17 noviembre 1998 (RJ 1998, 10522) desestimó el recurso contra la Declaración de Impacto Ambiental sobre el Anteproyecto del embalse de Itoiz, del Ministerio de Obras Públicas, al considerar que la declaración de impacto ambiental es un acto de trámite no impugnabile de forma autónoma.

– La STC 73/2000, de 14 de marzo (RTC 2000, 73) desestimó la cuestión de inconstitucionalidad, planteada por la Audiencia Nacional contra la Ley Foral 9/1996, negando que fuera una ley «ad casum», ya que estableció una regulación general de los espacios naturales de Navarra. Tampoco consideró vulnerado el derecho a la ejecución de las sentencias, porque no se consideró desproporcionada

la finalidad ambiental perseguida por la Ley Foral y el sacrificio impuesto al citado derecho fundamental.

– La STEDH de 27 de abril de 2004 (TEDH 2004, 27), caso Gorraiz Lizarraga y otros contra España, tampoco apreció irregularidad alguna en la LFENP y entendió que la interferencia del poder legislativo en el resultado del litigio alegada no vulneró el carácter equitativo del procedimiento y, por tanto, no hubo violación del artículo 6.1 del CEDH.

– Los Autos de la Audiencia Nacional de 29 de mayo y 11 de septiembre de 2002, declararon la imposibilidad legal de ejecución de la STS de 14 de julio de 1997. Y la STS de 31 de mayo de 2005 confirmó dichos autos, afirmando que con la nueva delimitación legal de las zonas de protección, el Embalse de Itoiz puede llenarse hasta la máxima altura prevista de su presa sin afectar por el agua la mencionada nueva zona de protección.

En definitiva, aunque todavía existen algunos pleitos pendientes y otros se siguen promoviendo, como afirmó la reciente STS de 20 de septiembre de 2005 (JUR 2005, 219354), no hay obstáculo jurídico alguno al embalse de Itoiz y al canal de Navarra.

### **3. ORGANIZACIÓN AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA**

#### **3.1. EVOLUCIÓN**

La Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, creó, entre otros, el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente. Mediante DF 38/1984, de 16 mayo, se estableció la estructura orgánica de dicho Departamento, siendo uno de sus tres Servicios, el Servicio de Medio Ambiente. Tras la transferencia de funciones y servicios de la Administración del Estado a Navarra, se estructuró dicho Servicio (DF 243/1986, de 21 noviembre) en dos Secciones: la de Prevención de la Contaminación y la de Protección de la Naturaleza.

Con posterioridad, se sucedieron diferentes regulaciones de la estructura orgánica del Departamento (DF 28/1989, de 2 febrero; DF 119/1990, de 18 mayo; DF 323/1991, de 30 septiembre), hasta el trascendental Decreto Foral 221/1995, de 11 agosto, por el que se otorga nueva denominación al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda y se establece su estructura orgánica. Esta modificación deja ver el reforzado peso de lo ambiental ya desde la nueva denominación del Departamento, al pasar el «medio ambiente» del último lugar a su encabezamiento. Entre las nuevas competencias asignadas al Departamento destacan las relativas a los montes y vías pecuarias, que venían siendo ejercidas por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes.

Posteriores cambios de Gobierno originaron nuevas regulaciones de la estructura orgánica del Departamento, que ya no cambiaría de denominación (DF 428/1996, de 30 de septiembre; DF 312/2004, de 27 septiembre), destacando la estructuración –desde 1996– en dos Direcciones Generales –la de Medio Ambiente y la de Ordenación del Territorio y Vivienda– que se han mantenido hasta la actualidad.

### 3.2. LA ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD FORAL

A. La actual estructura orgánica del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, establecida en el Decreto Foral 37/2005, de 24 febrero, está encabezada por el titular del Departamento que es el *Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda*, que cuenta con un Gabinete como unidad de apoyo político y técnico. Este Departamento se estructura en dos Direcciones Generales (una de ellas de Medio Ambiente) y una *Secretaría General Técnica*, que cuenta entre sus tres Secciones, una de Régimen Jurídico de Medio Ambiente.

La *Dirección General de Medio Ambiente* se estructura en dos Servicios:

a) *Servicio de Integración Ambiental*, que se estructura en cinco Secciones: Sección de Prevención de la Contaminación; Sección de Recursos Hídricos; Sección de Medio Ambiente Urbano; Sección de Evaluación y Restauración Ambiental; Sección de Inspección y Control Ambiental.

b) *Servicio de Conservación de la Biodiversidad*, que se estructura en cinco Secciones: Sección de Hábitats; Sección de Información y Educación Ambiental; Sección de Gestión Forestal; Sección de Planificación y Ayudas; Sección de Caza y Pesca.

B. La Administración institucional está compuesta por dos sociedades públicas adscritas al Departamento de Medio Ambiente [*Gestión Ambiental-Viveros y Repoblaciones de Navarra, SA*] con funciones sobre la protección, preservación, mejora y mantenimiento del medio natural, y [*Navarra de Medio Ambiente Industrial, SA*] (NAMAINSA) para la promoción de actividades ligadas a los residuos industriales]; y otra sociedad pública adscrita al Departamento de Administración Local [*Navarra de Infraestructuras Locales, SA*] (NILSA), para apoyar a las entidades locales en la implantación y gestión de los servicios municipales de abastecimiento y saneamiento de aguas y de recogida y tratamiento de residuos urbanos].

C. La Administración consultiva ambiental se compone de distintos órganos. El de ámbito más general es el *Consejo Navarro de Medio Ambiente* (creado por la LF 1/1993, de 17 de febrero) como órgano colegiado con funciones de asesoramiento, participación y consulta en materia de medio ambiente. Además, existen *otros órganos consultivos ambientales* con un objeto sectorial o específico: Consejo Navarro del Agua; Consejo Asesor Forestal de Navarra; Comisión Asesora de Caza; Comisión Asesora de Pesca.



## 4. BIODIVERSIDAD

Como ya he adelantado, uno de los lemas de la política ambiental de Navarra es que se encuentra con «una tierra naturalmente diversa». Y, ciertamente, lo es tanto por su historia geológica y natural, la variedad de suelos, el relieve y la gran variedad de climas (tiene tres de los cinco de la Europa continental) que se traduce en un gran variedad de ecosistemas y de especies de fauna y flora que en ella habitan (con sólo un 2% de la superficie española están representados un 60% de los vertebrados españoles y un 39% de los de la UE).

Derivado del Convenio sobre la Diversidad Biológica, firmado en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), se aprobó (Acuerdo de Gobierno de 8 febrero 1999) la Estrategia Navarra para la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica y Plan de Acción (1999-2004). Esta Estrategia establece un marco general de actuaciones encaminadas a la conservación del medio natural y al uso sostenible de la diversidad biológica. En ella se abordan temas de lo más variado: desde el estado de la conservación de la biodiversidad navarra, hasta los sectores de incidencia en dicha biodiversidad (ordenación del territorio, agricultura, industria, energía, transporte, turismo, etc.). Por ello, sin perjuicio de destacar la importancia de este documento –de naturaleza programática–, interesa conocer la política desarrollada sobre los aspectos más directamente relacionados con la biodiversidad: espacios naturales, fauna y flora, montes, aguas y atmósfera.

### 4.1. ESPACIOS NATURALES

Superadas las dificultades sufridas por el marco legislativo de los espacios naturales derivado del caso de Itoiz (con la plena constitucionalidad de la LFENP), la política desplegada en esta materia se ha centrado en la propuesta de los Lugares de Importancia Comunitaria (LICs) y su ordenación.

A. *Red de Espacios Naturales de Navarra*. La Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales distingue diversas figuras de protección que constituyen la Red de Espacios Naturales de Navarra, que consta de:

- 3 Parques Naturales (Señorío de Bértiz, Urbasa y Andía, Bardenas Reales) con 60.806 hectáreas (el 6% del total de Navarra). Uno de ellos (Bardenas Reales) fue declarado por la ONU Reserva Mundial de la Biosfera el 9 de noviembre de 2000.

- 3 Reservas Integrales con 487 hectáreas (el 0,05% del total de Navarra). Sus Planes Rectores de Uso y Gestión se aprobaron por DF 231/1998, de 6 de julio.

- 38 Reservas Naturales con 9.171 hectáreas (el 0,88% del total de Navarra). Sus Planes Rectores de Uso y Gestión se aprobaron por DF 230/1998, de 6 de julio.

- 28 Enclaves Naturales con 931 hectáreas (el 0,08% del total de Navarra).
- 2 Áreas Naturales Recreativas con 459 hectáreas (el 0,04% del total de Navarra).
- 14 Áreas de Protección de la Fauna Silvestre (2.815 hectáreas) y 17 Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPAS) (79.950 has).
- 1 Paisaje Protegido (Montes de Valdorba).

*B. La Red Natura 2000 en Navarra.* Navarra es la única región europea que cuenta en su territorio con tres regiones biogeográficas (alpina, atlántica y mediterránea) de las seis en que se divide Europa [además de las tres citadas, son la boreal, la continental y la macaronésica (Azores y Canarias)]. Esa variedad explica que se hayan propuesto 42 Lugares de Importancia Comunitaria (LICs) para su integración en la Red Natura 2000 (Acuerdo del Gobierno de Navarra de 15 de mayo de 2000). Estas 42 zonas suponen 251.979 hectáreas de su territorio (1.042.100 hectáreas), es decir, el 24,18% del total del territorio navarro.

En cuanto a la gestión de estos espacios cabe reseñar que en 2003 se han aprobado Planes de gestión de la conservación de la diversidad biológica para 4 de estos espacios. Asimismo, se han destinado 572.346 euros a subvenciones y convenios con Ayuntamientos para el mantenimiento de LICs y 73.038 euros a indemnizaciones por pérdida de renta en beneficio de la conservación del medio natural.

## **4.2. FAUNA Y FLORA**

### **4.2.1. Protección de los hábitats y de la fauna silvestre**

a) *Los Catálogos y Registros de protección y los Planes de recuperación.* La LFFSH prevé dos instrumentos de catalogación de especies de fauna:

– El Registro de Fauna Silvestre de Vertebrados de Navarra, en el que se incluyen las especies, subespecies y poblaciones de fauna silvestre que existen en Navarra (regulado por DF 162/1993, de 24 de mayo, siendo la OF 209/1995, de 13 de febrero, la que inscribió las especies en dicho Registro).

– El Catálogo de Especies Amenazadas de Navarra (DF 563/1995, de 27 de noviembre).

Además, desarrollando las previsiones de la legislación básica estatal, se creó el Catálogo de flora amenazada de Navarra (DF 94/1997, de 7 de abril).

Como consecuencia de su catalogación como especies en peligro de extinción se han aprobado diversos Planes de Recuperación para el quebrantahuesos (DF 95/1995, de 10 de abril), el águila perdicera (DF 15/1996, de 15 de enero), el cangrejo de río autóctono (DF 143/1996, de 11 de marzo), y el oso pardo (DF 268/1996, de 1 de julio).

La catalogación del oso pardo como especie amenazada en Navarra y sus consecuencias jurídicas fueron objeto de diversas impugnaciones judiciales, que han dado como resultado una importante doctrina jurisprudencial, aderezada con alguna curiosa y simpática argumentación jurídica. Lo primero que se cuestionó fue la existencia del oso pardo en Navarra. Como aclara la STSJ de Navarra de 27 de diciembre de 1999 (RJCA 1999, 4972) para reputar no extinguida a la especie «bastaría con la existencia acreditada de un individuo (por más que, imposible la reproducción, se estaría ante una inminente extinción)». Pues bien, el Tribunal entiende que no hay duda de la presencia del oso pardo en la zona del Pirineo Navarro, añadiendo que «sin necesidad de acreditación procesal por ser un hecho notorio para cualquier residente en la Comunidad Foral, está demostrado que en el pasado más próximo el “oso pardo” ha hecho reiteradamente acto de presencia en la zona, tanto que por obra de algún humorista de la prensa escrita, que le dio nombre propio, ha pasado a ser un jocoso y entrañable personaje de cuya realidad ya nadie parece dudar en esta Comunidad Autónoma». Y, en efecto, en las viñetas de la contraportada del diario más leído en Navarra, el oso Camile era un personaje frecuente, llegando, incluso, a protagonizar el título del libro de recopilación anual de las viñetas de dicho humorista.

El Plan de Recuperación del oso pardo fue también objeto de impugnación por vulneración del contenido esencial del derecho de propiedad y del principio de reserva de ley. La impugnación se rechazó por la STSJ de Navarra de 7 de marzo de 2000 (RJCA 2000, 792), si bien con el voto particular discrepante de dos magistrados. La sentencia fue confirmada por la STS de 29 de diciembre de 2003 (RJ 2003, 9155).

También se impugnaron las Órdenes Forales 390/2001, de 27 de marzo y 724/2000, de 27 de junio, que establecieron un régimen de compensación y un baremo de indemnización por la presencia del oso pardo, para compatibilizar los usos tradicionales y ganaderos con la protección del oso. Dado que dicha compensación sólo comprendía ayudas para los propietarios de ganado ovino, se consideraba discriminatoria para los criadores de ganado vacuno y caballar. Las SSTSJ de 31 de enero y de 20 de febrero de 2003 (JUR 2003, 55701 y JUR 2004, 1083) desestimaron el recurso porque dichas normas instauran unas medidas de fomento sobre las que no cabe alegar derecho a solicitar indemnizaciones para actividades análogas, y porque no excluyen que se puedan reclamar las oportunas indemnizaciones si se produjeran daños efectivos a las explotaciones no contempladas en dichas normas.

b) *Indemnización de daños causados por la fauna silvestre.* Consecuencia de la protección de especies amenazadas es la indemnización de los daños causados por las mismas. Se han regulado las indemnizaciones causadas por lobos (OF 878/1996, de 19 de agosto), buitres (OF 607/1997, de 2 de junio), y oso pardo (OF 724/2000, de 27 de junio). Durante el año 2003, el Departamento llevó a cabo actuaciones sobre 27 especies protegidas diferentes, destacando las indemnizaciones causadas por el oso pardo (20 ataques que han supuesto 9.366 euros) y los buitres (9 expedientes indemnizados que suponen 1.566 euros).

También cabe destacar que en el caso de daños producidos en accidentes de carretera en Navarra por las especies cinegéticas, aunque la responsabilidad se determina conforme a la legislación civil, el Gobierno de Navarra, previa conformidad del responsable y del perjudicado, abona directamente a este último las indemnizaciones procedentes (así lo dispone la LFFSH, tras su modificación por LF 18/2002, de 13 de junio, habiéndose regulado el procedimiento para el pago por la OF 375/2004, de 2 de abril).

#### **4.2.2. El aprovechamiento de las especies (caza y pesca)**

a) La planificación piscícola de los salmónidos (trucha y salmón) en Navarra, fue regulada por el DF 389/1993, de 27 de diciembre, que prevé dos tipos de planes: el Plan Director de Ordenación Piscícola de salmónidos (aprobado por DF 157/1995, de 3 de julio); y los Planes de Ordenación Piscícola de salmónidos de los ríos principales, en desarrollo del Plan Director. Se han aprobado los de las Cuencas de los ríos Arga, Ultzama y Mediano (DF 672/1996, de 16 de diciembre); del río Ega (DF 139/1996, de 11 de marzo); y del río Arakil (DF 309/1996, de 2 de septiembre).

b) El Plan Estratégico de Caza para Navarra 2001-2008 se plantea básicamente tres grandes objetivos: incremento en cantidad y calidad de los recursos cinegéticos; desarrollo y mejora de gestión de los recursos cinegéticos; y la gestión sostenible del recurso en armonía con las necesidades de conservación.

c) Finalmente, debe reseñarse la aprobación de la Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de Caza y Pesca, que altera la estructura del ordenamiento navarro de protección de la fauna silvestre, al extraer la regulación de la fauna cinegética de la LFFSH.

#### **4.2.3. Control de la población de especies que causan daños**

No tanto como aprovechamiento, sino como forma de prevenir perjuicios importantes para agricultura, ganadería, los bosques y montes, caza, la pesca u otras especies silvestres, se prevé la posibilidad de autorizar la muerte de determinadas especies o bien, establecer disposiciones generales sobre las condiciones y medios de captura y eliminación de los animales (art. 9.2 LFFSH).

Pues bien, en tres ocasiones se han dictado estas disposiciones generales: una, en la que se declararon determinadas especies de la fauna silvestre (topo común, distintas especies de ratas, gorrión doméstico, estorninos, etc.) como plaga (OF 253/1999, de 17 de febrero); y dos más recientes sobre el control de la población de conejos (OF 38/2005, de 14 de enero) y de jabalíes (OF 58/2005, de 24 de enero) respecto aquellos lugares en los que se produce una problemática específica de daños a la agricultura por dichas especies y se arbitran actuaciones para evitar las pérdidas económicas derivadas de dichos daños.

### 4.3. MONTES Y VÍAS PECUARIAS

#### 4.3.1. La política forestal

Una de las competencias históricas de Navarra es la relativa a los montes. La existencia de una secular política forestal basada en lo que hoy denominaríamos un aprovechamiento sostenible de los montes, y en una intensa tutela de la histórica Diputación sobre los montes comunales, ha permitido el incremento de la superficie forestal en Navarra.

En efecto, uno de los datos más sorprendentes del Plan Forestal de Navarra es que pese a la notable tendencia general a la deforestación, en Navarra la superficie arbolada ha aumentado desde hace un siglo entre 100.000 y 140.000 hectáreas (entre un 40 y un 70%). Este crecimiento se ha dado en todos los tipos de bosque, correspondiendo a las repoblaciones de coníferas menos de la mitad del incremento. Desde principios del siglo XX –según el Plan Forestal– se cambió la tendencia y, en menos de un siglo, las nuevas técnicas de gestión forestal, el cuidado de la regeneración, el inicio de las repoblaciones y el abandono de muchos campos de cultivo marginales y de algunas zonas de pastos, han hecho crecer la superficie arbolada de Navarra en más de cien mil hectáreas.

Actualmente, la superficie forestal arbolada de Navarra es de unas 362.000 Has., lo que significa el 35% de la superficie total. Ello tiene especial relevancia teniendo en cuenta su elevada renta per cápita (lo que prueba que el desarrollo económico no va necesariamente ligado a la deforestación), superando ampliamente la ratio europea de superficie arbolada por habitante (0,68 Has./Hab. en Navarra, frente a 0,18 ha/Hab. de la media europea).

La Ley Foral 13/1990, 31 de diciembre, de protección y desarrollo del patrimonio forestal (y su Reglamento aprobado por DF 59/1992) dotó a Navarra de una moderna legislación forestal en la que se recoge la multifuncionalidad de los bosques, destacando los aspectos ambientales. Así, desde 1995 las competencias sobre montes pasaron del Departamento de Agricultura al de Medio Ambiente, evidenciando el mayor peso que cobra la conservación de los bosques y sus funciones ecológicas, frente a su aprovechamiento.

Según el Plan Forestal de Navarra, un 55% del territorio navarro está ocupado por montes. Es evidente la importancia que tienen respecto de la biodiversidad (en ellos se encuentran 10 de las 13 ZEPAS, los tres parques naturales existentes, y la mayoría de las Reservas Integrales y Naturales de la Red de espacios protegidos de Navarra), el ciclo hidrológico, la absorción de CO<sub>2</sub>, y el resto de sus funciones biológicas y ambientales. Ese Plan es un documento ambicioso y moderno que propone la consecución de 8 *metas*, que se desagregan en 30 *objetivos*, cada uno de los cuales constituyen paquetes de *acciones* (72 en total), que se persiguen a través de una serie de *medidas* de diferentes tipos (normativas, fiscales, organizativas, técnicas, etc.) con una vigencia de 30 años.

En aplicación de dicho Plan y del Programa de Desarrollo Rural, las ayudas para una gestión forestal sostenible han sido las siguientes: 4.057.595 euros a Entidades locales y particulares en la campaña 2003/2004 para ayudas a trabajos forestales [replantaciones, labores silvícolas (clareos, cierres, desbroces) y construcción y mejora de pistas forestales]; y 322.468 euros pagados en 2004 y 435.699 euros concedidos para la campaña 2004/2005 como ayudas para forestación de trabajos agrarios (forestación de tierras agrarias, mantenimiento de superficies forestadas y compensación por pérdida de renta).

#### 4.3.2. Vías pecuarias

Las vías pecuarias constituyen otra materia histórica y singular en Navarra, dada la peculiar trasterminancia que han realizado –y siguen realizando– los ganados de ovejas desde los valles pirenaicos hasta las Bardenas Reales, así como otros movimientos de trashumancia inversa, de la Ribera de Navarra a las sierra de Urbasa-Andía. Mediante la Ley Foral 19/1997, de 15 de diciembre, de Vías Pecuarias, Navarra fue una de las primeras en responder al nuevo paradigma de las vías pecuarias establecido por Ley estatal de Vías Pecuarias de 1995, caracterizado por la diversidad de funciones públicas a la que quedan afectadas (tránsito pecuario, funciones ecológicas, actividades turístico-recreativas y función cultural), por la admisión de diversos usos sobre ellas (ganaderos, agrarios, recreativos, ecológicos y culturales) y por un régimen de protección muy reforzado.

Sin embargo, el rico patrimonio cañadiego navarro (la Red de Vías Pecuarias de Navarra consta de 2.139 km y 5.613 ha de superficie) y la pervivencia de una destacada actividad trashumante ovina en su territorio [en el año 2000 trashumaron 76.000 ovejas de 75 rebaños (el 11% del ganado ovino total de Navarra), de las cuales 63.000 ovejas de 40 rebaños realizaron la trashumancia a pie] no se corresponde con la debilidad apreciada en el plano institucional y presupuestario.

Esta debilidad manifiesta un cierto desinterés sobre la materia y explica la falta de desarrollo reglamentario de la Ley Foral y, lo que es más grave, la inexistencia de una planificación general sobre la Red de Vías Pecuarias. Eso hace que las actuaciones sobre las vías pecuarias sean aisladas y coyunturales y, limitadas, además, a la identificación y recuperación de algunos tramos. A paliar algo esta situación está contribuyendo la colaboración con el Ministerio de Medio Ambiente (Convenio de 15 de noviembre de 2001) para el deslinde y amojonamiento de la Cañada Real de las Provincias y de la Pasada Principal del Ebro. Sin perjuicio de la importancia de la recuperación, ésta tendría mayor sentido si se enmarcara en una planificación global de la gestión y de los usos de las vías pecuarias que, además, de proteger el uso ganadero de las que todavía lo conserven, debiera impulsarse la conectividad que pueden prestar a la Red de Espacios Naturales, así como su utilización turístico-recreativa, su virtualidad para la educación ambiental y cultural, etcétera.

#### 4.4. AGUAS

La Comunidad Foral de Navarra tiene 7.450 kilómetros de ríos. Siendo una Comunidad Foral «de interior», es evidente, que sus aguas pertenecen a cuencas supracomunitarias, por lo que sus competencias sobre ellas se limitan a las ligadas al medio natural. Aparte de los espacios naturales ligados al medio acuático, cabe destacar el Inventario de zonas húmedas de Navarra (creado por DF 4/1997, de 13 de enero), que incluye las lagunas, embalses y cultivos húmedos en los que nidifican o invernan las aves acuáticas.

Pero, en lo que la política ambiental navarra se ha mostrado más activa ha sido en la depuración de las aguas residuales, a través de la empresa pública NILSA, de acuerdo con las previsiones legales (LF 10/1988, de 29 de diciembre, de saneamiento de aguas residuales y DF 82/1990, de 5 de abril, modificado por DF 191/2000, de 22 de mayo) y del Plan Director de Saneamiento de Ríos. El primer Plan Director de Saneamiento de los ríos fue aprobado por el Gobierno de Navarra el 9 de febrero de 1989 (actualizándose en diversas ocasiones) y a través de diversos programas anuales en el marco de los Planes Trienales de Infraestructuras se ha dado cumplimiento a las exigencias de depuración de las aguas residuales urbanas de los municipios de más de 2.000 habitantes impuestas por la Directiva Comunitaria 91/271/CE. Según el Ministerio de Medio Ambiente, Navarra es la única Comunidad Autónoma que en 2005 ha cumplido con la Directiva tanto en el tratamiento de las aguas residuales, como en los estándares de calidad.

#### 4.5. CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA Y ACÚSTICA

No existen aspectos singularmente relevantes en relación con la contaminación atmosférica en Navarra. La Red de control de la calidad del aire en Navarra está compuesta por 8 estaciones (3 de ellas en Pamplona) repartidas por su geografía sin que, hasta el momento, se hayan detectado situaciones críticas o inaceptables. A nivel normativo, el Decreto Foral 6/2002, de 14 de enero, regula los requisitos técnicos y administrativos que deben reunir las actividades e instalaciones susceptibles de emitir contaminantes a la atmósfera, estableciéndose los niveles de emisión a la atmósfera de las materias definidas como contaminantes. En aplicación del Protocolo de Kyoto y de la normativa de desarrollo, en el año 2004 se concedieron 21 autorizaciones de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

Si la contaminación atmosférica no ha presentado problemas importantes en Navarra, tampoco lo ha hecho la contaminación acústica. Ni la industria, ni los transportes, ni la «movida» (la climatología ha impedido que el «botellón» se realice en la calle y al aire libre) han generado, salvo aislados problemas derivados de las relaciones de vecindad, inmisiones sonoras de relevancia. Quizá por ello, ni la normativa (DF 135/1989, de 8 junio, por el que se establecen las condiciones técnicas a cumplir por las que puedan ser causa de molestias a las personas por ser emisoras de ruidos o vibraciones) antigua y sin desarrollar de la Ley del Ruido

estatal, ni las actuaciones realizadas en este ámbito, son dignas de merecer mayores comentarios en este estudio.

## 5. CALIDAD AMBIENTAL

### 5.1. PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL Y EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

#### 5.1.1. La situación antes de la Ley Foral de Intervención para la Protección Ambiental

La Ley Foral de Actividades Clasificadas fue una de las primeras leyes autonómicas en la materia, modernizando algunas de las viejas técnicas del RAMINP, desplazando dicha norma y erigiéndose en la principal norma de control de las actividades contaminantes. Han sido dos las cuestiones problemáticas que su aplicación ha planteado.

a) Las granjas en núcleos urbanos. El Decreto Foral 188/1986, de 24 de julio, estableció las condiciones exigibles para la autorización de explotaciones pecuarias. Entre dichas condiciones se encuentra un régimen de distancias mínimas a las poblaciones, que no se aplicaba a las explotaciones ya existentes, para las cuales se exigía su legalización mediante la obtención de la licencia de actividad clasificada. Aquellas que no obtuvieran dicha licencia podían continuar la actividad durante un plazo de quince años (que finaba el 6 de agosto de 2001). Cumplido el plazo y dado que quedaban unas 921 explotaciones ganaderas sin legalizar su situación, se acordó una prórroga de dos años. Pero, se encontraron con el problema de la «ecocondicionalidad» (condicionar las ayudas ganaderas al cumplimiento de la normativa sanitaria y ambiental), que se impuso anticipadamente en Navarra, mediante la Ley Foral 11/2000, de 16 de noviembre, de Sanidad Animal. Por ello, se tuvo que ayudar a esas antiguas explotaciones pecuarias para que se trasladaran fuera de los núcleos urbanos: la Ley Foral 15/2003, de 17 marzo, estableció medidas de fomento para el traslado de explotaciones pecuarias, con ayudas extraordinarias hasta el 70% de la inversión ejecutada para el traslado.

Pero, al margen de la búsqueda de una solución general y definitiva para dichas explotaciones, éstas –incluso contando con autorización– han provocado inevitables molestias. A este respecto, cabe destacar la STSJ Navarra de 3 de mayo de 2004 (Sala de lo Civil y Penal, Sección 1ª) (RJ 2004, 3724) que ordenó la adopción de medidas correctoras a una granja porcina que, aun contando con autorización, generaba molestias a los vecinos, advirtiendo que si no se adoptaran dichas medidas o fueran ineficaces o insuficientes, debería cesar la actividad industrial.

b) El tradicional entendimiento de que la Ley Foral de Actividades Clasificadas desplazó al RAMINP en Navarra fue, sorprendentemente, negado por la STS de 19 de julio de 2004 (RJ 2004, 5405) sobre el Plan Gestor de Residuos Especiales de Navarra que, entre otras cuestiones, preveía el emplazamiento de una planta de



tratamiento y de gestión de residuos especiales. La sentencia, además de anular el Plan por no haber sometido la planta de tratamiento en él previsto a evaluación de impacto ambiental (la concreción de esta planta hace que el Plan debiera haber sido considerado como un Proyecto y, como tal, sujeto a EIA), considera aplicable el RAMINP en Navarra, y particularmente, el precepto sobre distancias.

Dicha interpretación se basó en dos razonamientos: primero, una forzada interpretación de la exposición de motivos de la propia LFAC –que nadie antes había hecho con en la Comunidad Foral– y que ha sido desmentida con firmeza por el propio legislador navarro en la LFIPA. Segundo, por la aplicación de la doctrina de la STS de 1 de abril de 2004, relativa a Castilla y León, en la que se entendió que la regla del alejamiento engarzaba con las competencias estatales en materia sanitaria y ambiental. Sin perjuicio de lo discutible que es esta doctrina (la distancia se refiere a los núcleos de población y no a los valores ambientales, por lo que su virtualidad protectora del ambiente es nula: los efectos ambientales de una actividad no son menores en función de su lejanía a los núcleos de población). La LFIPA ha resuelto el problema al afirmar expresamente, tanto en su exposición de motivos como en su Disp. Ad. 3ª, que «no es de aplicación en Navarra el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre».

### **5.1.2. La Ley Foral de Intervención para la Protección Ambiental**

La reciente aprobación de la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental viene a colmar una necesidad largamente sentida en Navarra, dado que los instrumentos de intervención ambiental alumbrados en el ordenamiento comunitario y estatal (evaluación de impacto ambiental de proyectos, control y prevención integrados de la contaminación, evaluación de impacto ambiental de planes y programas, responsabilidad ambiental) no habían sido objeto de desarrollo por el legislador navarro.

Los instrumentos de intervención son de diferente ámbito (industrial, obras e infraestructuras, servicios, etc.), intensidad (desde la exigente autorización ambiental integrada, hasta la más sencilla licencia de actividad clasificada sin informe del Departamento de Medio Ambiente) y alcance u objeto (control previo, control continuo, reparación, sanción). No obstante, la LFIPA no los trata de forma independiente, sino que los dota de una regulación armonizadora y coordinadora de la que resulta un auténtico sistema de intervención ambiental (conjunto de elementos interrelacionados) en el que los instrumentos de intervención se articulan armónicamente –en ocasiones, combinándolos entre sí– con el objetivo de simplificar y aclarar la situación jurídica de cada uno de los planes, proyectos o actividades sometidos a la Ley Foral. Estos instrumentos son:

A. *Instrumentos preventivos*. Los instrumentos preventivos de intervención constituyen el núcleo de la LFIPA, pudiendo distinguir tres categorías diversas:

a) *Autorizaciones ambientales de la Administración de la Comunidad Foral*, que son:

– *La autorización ambiental integrada (AAI)*. Esta autorización comprende distintas intervenciones sectoriales (producción y gestión de residuos, vertidos al dominio público hidráulico, vertidos a colectores y emisiones a la atmósfera, el control de los riesgos inherentes a las sustancias peligrosas y declaración de impacto ambiental). Como singularidad cabe destacar que, además, integra la autorización de actividades autorizables en suelo no urbanizable.

– *La autorización de afecciones ambientales (AAA)*. Es una especie de evaluación de impacto ambiental simplificada, circunscrita a las actividades y proyectos –generalmente no industriales, sino de obras o infraestructuras– del Anejo 2 C que se realicen en el suelo no urbanizable, y que no estén sometidas a EIA, ni a AAI.

– *La autorización de apertura*. Sirve para comprobar, antes de su puesta en marcha, que las instalaciones cumplen con las condiciones de la AAI o de la AAA.

b) *Evaluación e informes de la Administración de la Comunidad Foral*. Se comprenden aquí tres tipos de intervención: la evaluación ambiental estratégica de planes y programas, la evaluación de impacto ambiental de proyectos; y otros informes ambientales, exigidos por la legislación sectorial.

c) *Licencias municipales de actividades clasificadas*. Son dos: la *licencia municipal de apertura* (para comprobar que se han cumplido las condiciones de la licencia de actividad) y la *licencia municipal de actividad clasificada (LAC)* que presenta diversos grados de intervención según sea la incidencia ambiental de la actividad:

– LAC con EIA en función de los criterios de selección (actividades del Anejo 4 A).

– LAC con EIA preceptiva del Departamento de Medio Ambiente (Anejo 4 B).

– LAC con informe ambiental vinculante del Departamento de Medio Ambiente (actividades del Anejo 4 C).

– LAC sin el previo informe ambiental del Departamento de Medio Ambiente (actividades del Anejo 4 D).

Debo hacer dos aclaraciones en relación con estas actividades: primera, que a las actividades sometidas a AAI se ha prescindido de exigirles la LAC por considerarla innecesaria, dado que aquella impone mayores exigencias y está garantizada la intervención municipal en su otorgamiento a través de los preceptivos informes que se prevén en su procedimiento. Segunda, que la LFIPA no ha utilizado el régimen de comunicación obligatoria previsto en otras legislaciones autonómicas para el control municipal de las actividades de menor incidencia ambiental.

B. *El instrumento de control: la inspección ambiental*. Complemento indispensable de los instrumentos de intervención preventivos es la actividad de inspección, a la que me referiré en el siguiente apartado.

C. *Los instrumentos correctivos y reparadores: restauración de la legalidad y reparación de daños.* Se prevén dos tipos de medidas: por un lado, actuaciones de legalización de las actividades sin la preceptiva autorización o licencia ambiental. Por otro, se regula un sistema administrativo de prevención y reparación de los daños ambientales autónomo y desligado del régimen sancionador, en la línea de lo previsto en la Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril, sobre responsabilidad medioambiental.

D. *Los instrumentos represivos: el régimen sancionador.* Como cláusula de cierre del sistema dirigida a reprimir y desincentivar las ilegalidades se establece un régimen sancionador en el que se tipifican una serie de infracciones y sanciones de distinta gravedad y unas disposiciones básicas sobre el procedimiento sancionador.

## 5.2. INSPECCIÓN AMBIENTAL

En la LFIPA ha dotado a la inspección ambiental de una regulación de cierta entidad que se ocupa de clarificar las competencias inspectoras y las facultades del personal inspector, de ordenar la planificación de la actividad inspectora y de tipificar los deberes de colaboración con la inspección, particularmente, los deberes de comunicación de los titulares de las instalaciones sometidas a intervención.

Pero, ya con anterioridad a la LFIPA, la inspección ambiental había sido objeto de especial atención con la creación de la Sección de Inspección Ambiental en el 2003 y su planificación desde el 2004 (Plan de Inspección Ambiental aprobado por OF 138/2004, de 13 de febrero). Es de esperar que ese impulso a las inspecciones ambientales (se incrementaron en más de un 100% durante el 2004) se mantenga. Así se prevé en el Plan de Inspección Ambiental de la Actividad Industrial y el Programa de Inspecciones para el año 2005 (OF 184/2005, de 16 de febrero), en el que se estima que el número de inspecciones rutinarias sea de 345, según la siguiente distribución: IPPC (87); gestión de residuos (24); producción residuos peligrosos (18); vertidos de aguas residuales (110); actividades clasificadas (106). La estimación de las inspecciones no rutinarias es de 50 (35 de inspección previa a puesta en marcha o autorización y 15 de denuncias e incidentes).

## 5.3. RESIDUOS

La política de residuos en Navarra se ha desarrollado sin un marco legislativo apropiado, habiéndose plasmado y desarrollado a través de los Planes de Residuos. En efecto, salvo algunas disposiciones reglamentarias reguladoras de específicos tipos de residuos (DF 296/1993, de 13 de septiembre, sobre gestión de residuos sanitarios), únicamente se ha dotado de una norma con rango de Ley Foral, relativa a los residuos especiales (LF 13/1994, de 20 de septiembre) que nació con el objetivo –frustrado a la postre– de implantar una gestión pública de los residuos peligrosos. Felizmente, la LFIPA ha derogado esta Ley Foral, quedando ahora pendiente el desarrollo normativo de las disposiciones comunitarias y estatales sobre residuos, especialmente las que doten de un marco legislativo general a todo tipo

de residuos, sin perjuicio de la posterior reglamentación de tipos específicos de residuos o de determinadas operaciones de gestión.

Ello explica que, especialmente en relación con los residuos urbanos, el protagonismo haya recaído en las entidades locales, que han llevado a cabo una gestión sobresaliente con implantación de pioneros métodos de recogida selectiva y de reciclaje, así como de compostaje, lo que a algunas de ellas (Mancomunidad de la Comarca de Pamplona y Mancomunidad de Montejurra) les ha valido para obtener diversos premios y reconocimientos. La labor del Gobierno de Navarra ha consistido, por tanto, en la planificación de los residuos y en el apoyo financiero a las entidades locales a través de los Planes Trienales de Infraestructuras Locales.

Al Plan Director de Residuos Sólidos Urbanos de 1988 (revisado en 1992), que zonificó la gestión de dichos residuos, le sucedió el Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra (Acuerdo del Gobierno de Navarra de 25 de octubre de 1999), de vigencia indefinida. El Plan establece objetivos y programas para los más importantes tipos de residuos (urbanos, industriales no peligrosos, agropecuarios y otros), salvo para los residuos peligrosos. Éstos fueron objeto de planificación a través del Plan Gestor de Residuos Especiales (1996-2000), cuyo contenido no merece comentario alguno, habida cuenta que la financiación del Plan (que ocupa menos de un página) se remite, respecto a las inversiones privadas, a las «subvenciones que a tal efecto se establezcan» y respecto a las inversiones públicas se remite a las ayudas previstas en el Plan Nacional de Residuos Peligrosos. El Plan de Residuos Especiales no ha sido renovado, por lo que en la actualidad Navarra carece de una planificación en materia de residuos peligrosos. Planificación que no sólo es necesaria de acuerdo con la legislación europea y estatal, sino que además es prioritaria, dado el incremento sostenido –aunque no preocupante– de la producción de residuos industriales peligrosos en Navarra.

Cabe destacar, por último, la Oficina de Promoción del Reciclado, que es una iniciativa de la empresa pública NAMAINSA, para mejorar la gestión integral de los residuos producidos en las empresas de Navarra. Esta Oficina ofrece asistencia técnica directa en el mercado del reciclaje, para superar los requisitos legales, técnicos o sociales, y facilitar información actualizada de productos, equipos y servicios. Asimismo, gestiona un Bolsa de Subproductos, aunque de dudosa legalidad, o cuando menos, de carácter alegal, puesto que no hay una norma legal que dé cobertura a dicha Bolsa.

#### **5.4. SISTEMAS DE GESTIÓN AMBIENTAL**

##### **5.4.1. Los sistemas de gestión ambiental en el sector industrial**

Una de las líneas de actuación principales de la sociedad pública NAMAINSA es la implantación de sistemas de gestión ambiental en las industrias navarras. Son dos los modelos de Sistemas de Gestión Ambiental que impulsa: la norma ISO 14.001 y el Sistema comunitario de auditoría y gestión ambiental conocido como

EMAS (del Reglamento comunitario 761/2001). Desde el año 2000 las certificaciones han ido incrementándose hasta alcanzar a más de 160 empresas, habiendo tenido más éxito la implantación de la ISO 14.001 que el EMAS.

Las ventajas han sido apreciables tanto en la reducción de la contaminación (casi la mitad de las empresas certificadas han disminuido sus vertidos en un 26%, la emisión de ruido externo en un 7% y sus emisiones a la atmósfera en el 13%), como en la reducción de consumos (han reducido el gasto de agua en el 16%, el de materia prima en un 12%, el fuel en el 8%, y la energía eléctrica en el 6%).

En cualquier caso, la buena labor de NAMAINSA ha hecho que la ratio habitantes/núm. de certificaciones sea en Navarra casi tres veces inferior a la de España [en 2003: la ratio española es 10.303 hab./nº certificaciones y la navarra es de 3.775 hab./nº certificaciones].

#### **5.4.2. Agendas Locales 21**

El Sistema de Gestión Ambiental propio de las entidades locales es el de la Agenda Local 21, que constituye un Plan de Desarrollo basado en la integración, con criterios sostenibles, de las políticas ambientales, económicas y sociales. Desde 1998 el Departamento de Medio Ambiente decidió impulsar la creación y desarrollo de las Agendas Locales 21 en las distintas entidades locales de Navarra, subvencionando al 100% la elaboración de las auditorías ambientales, que son el punto de partida del desarrollo de estas Agendas por parte de los municipios. En la actualidad, se están desarrollando más de 30 Agendas Locales 21, que comprenden a más de 120 municipios, con una población que supera el 80% de la población navarra total. De manera complementaria, se creó la «Red Navarra de Entidades Locales hacia la sostenibilidad» (OF 1422/2002, de 19 de septiembre), que integra a las entidades locales que están desarrollando Agendas Locales 21, para el desarrollo de diversas actuaciones locales en materia de sostenibilidad.

#### **5.5. POLÍTICA ENERGÉTICA**

Como política sectorial de gran relevancia ambiental cabe destacar la política energética de Navarra. El Plan Energético de Navarra (1995-2000), aprobado por Resolución de 31 de enero de 1996, de la Comisión de Industria del Parlamento de Navarra, ha obtenido unos logros sobresalientes en la potenciación de las energías renovables: existen 107 minicentrales eléctricas, que representan el 15% del consumo global de electricidad, se han puesto en marcha 28 parques eólicos, cuya potencia equivale al 45% del consumo eléctrico total de Navarra, y otras iniciativas para el aprovechamiento de la biomasa, del biodiesel y de la energía foltovoltaica y termoeléctrica.

Especialmente destacada es el sector de la energía eólica, impulsada a través de diversas empresas, destacando por su carácter público la empresa EHN (Corpo-

ración Energía Hidroeléctrica de Navarra) –hoy privatizada e integrada en Acciona Energía– cuya trayectoria en la promoción y explotación de las energías renovables llegó a ser premiada por el Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT). Buena muestra del éxito de las energías renovables y, en particular de la eólica es que, a finales de 2003, la potencia eólica de Navarra suponía el 2,5% del total mundial.

Ello explica también que –de acuerdo con la previsión del Plan Energético y del DF 125/1996, de 26 de febrero por el que se regula la implantación de los parques eólicos– habiendo superado los objetivos de potencia instalada y de producción energética, se acordara la suspensión de la aprobación de nuevos Parques Eólicos, para evitar la saturación del entorno natural de Navarra (DF 685/1996, de 24 diciembre). Lo que sí se admite (DF 200/2004, de 10 mayo, desarrollado por OF 634/2004, de 21 junio) es la modificación de Parques Eólicos para introducir en ellos medidas correctoras de las afecciones ambientales.

El Borrador del nuevo Plan Energético de Navarra prevé lograr para el año 2010 una producción de un total de 5.600 GWh de energías renovables, evitando unas emisiones de aproximadamente 5.258.000 toneladas de CO<sub>2</sub> a la atmósfera, dando sobrado cumplimiento al Protocolo de Kyoto. Además, se pretende conseguir que el 100% de abastecimiento eléctrico se obtenga a través de energías limpias. Por todo ello, en el 2004 se otorgó a la Comunidad Foral de Navarra el premio a la mejor política regional en energía renovable de la Unión Europea.

## **6. EDUCACIÓN E INFORMACIÓN AMBIENTAL**

### **6.1. EDUCACIÓN AMBIENTAL**

Otro de los ámbitos más destacados de la política ambiental de Navarra es el de la educación ambiental. El instrumento básico de la misma es la Estrategia Navarra de Educación Ambiental (ENEA) aprobada en 2001 con una amplia participación (144 entidades de diverso tipo y naturaleza). Desde entonces, cada sector ha fijado los objetivos y tareas necesarias para ponerla en marcha y todo ello se ha plasmado en el Plan de Acción 2001-2006.

Otros Planes de educación ambiental importantes han sido el *Plan de Formación Ambiental Permanente de Navarra* (comenzó a impartirse en el 2002 con la participación de 400 técnicos y se prolongó hasta el 2004, habiendo sido seleccionado por el Congreso Nacional de Medio Ambiente de 2002 como ejemplo de educación ambiental autonómico) y el *Plan de Voluntariado Ambiental de Navarra*.

Además de las citadas acciones de formación y la importante labor realizada por los Centros de Interpretación de la naturaleza que se ubican en diversos espacios naturales significativos (parques naturales, humedales, etc.), destaca la creación de una organización específica para desarrollar acciones de educación ambiental: el Centro de Recursos Ambientales de Navarra (CRAN). Es una fundación

promovida por el Departamento de Medio Ambiente, que desarrolla acciones de formación y de información ambiental. Sus actuaciones más destacadas han sido: el Foro «*Sumando Energías*» (dirigido a contribuir a un cambio en la cultura energética de la sociedad navarra mediante el trabajo de entidades privadas y públicas en diversas mesas temáticas), el Programa educativo «*La Apuesta Energética: una respuesta ciudadana contra el cambio climático*» (para la sensibilización de los ciudadanos) y el Programa *Consumo Responsable* (que mediante un foro, de talleres diversos y de otras acciones de concienciación, trata de educar y formar para el consumo responsable).

## 6.2. INFORMACIÓN AMBIENTAL

De acuerdo con las memorias anuales del Departamento de Medio Ambiente, las solicitudes de información ambiental en los últimos cinco años ha sido la siguiente: 1.842 en 2000; 3.916 en 2001, 3.867 en 2002, 2.552 en 2003 y 2.551 en 2004. El descenso de solicitudes de los dos últimos años se achaca a la mejora de la información suministrada a través de la página *web* del Departamento, dado que el objeto de las solicitudes era mayoritariamente información de tipo general y documentación.

La actuación del Departamento de Medio Ambiente resulta correcta si se tiene en cuenta que un 60% de las solicitudes se responde en menos de un mes y sólo un 10% de ellas necesitan más de 2 meses para ser respondidas (son expedientes archivados fuera de la sede del Departamento o que requieren información de técnicos con recopilación de datos). Prueba de esta buena gestión es que durante el 2003 sólo tuvieron lugar tres reclamaciones y dos requerimientos al Defensor del Pueblo.

## 7. RETOS ACTUALES Y DE FUTURO

Las conclusiones que, a modo de valoración general de la política ambiental de Navarra en el período 1978-2005, cabe hacer son las siguientes:

1º La biodiversidad es el área que mayor dedicación ha recibido, tanto desde el punto de vista normativo, como desde el punto de vista presupuestario y de la gestión. El alto grado de biodiversidad de Navarra puede considerarse bien conservado y aprovechado. Cabe resaltar, a este respecto, la importancia (en número y en superficie) de los LICs propuestos, el incremento de la superficie forestal, las actuaciones para la conservación de la fauna silvestre, la exigente depuración de las aguas residuales, así como la excelente calidad atmosférica y acústica.

2º La calidad ambiental ha sido un área más descuidada desde el punto de vista normativo. No obstante, la reciente Ley Foral de Intervención para la Protección Ambiental moderniza y adapta a la realidad social, institucional y ambiental de Navarra los distintos instrumentos de intervención ambiental (evaluación de impacto, autorización ambiental integrada, actividades clasificadas, inspección, re-

paración de daños ambientales, etc.). Siguen huérfanos de regulación legal aspectos sectoriales de gran importancia como la producción y gestión de residuos o el ruido.

3º Los aspectos más positivos en el área del control de la contaminación son las inspecciones ambientales (planificadas desde el 2004) y la promoción de los sistemas de gestión ambiental tanto en el sector industrial (ISO 14.000 y EMAS), como en el institucional (Agenda 21). Asimismo, cabe subrayar el hecho de que no se ha producido ninguna condena penal por delito ecológico en Navarra.

4º Aunque no han sido objeto de análisis en este estudio, las políticas sectoriales deben seguir avanzando en la integración de las exigencias ambientales. Una de ellas está siendo ejemplar: la política energética, que con su decidida apuesta por las energías renovables está generando, además, de las ventajas ambientales, importantes beneficios tecnológicos y económicos para la Comunidad Foral de Navarra.

5º La educación ambiental es otro de los sectores que cabe evaluar positivamente tanto por las acciones realizadas, como por la reciente creación de una entidad específica (una fundación pública) para atender las necesidades formativas y de educación ambiental desde el Gobierno de Navarra.

Los retos que tiene planteados la política ambiental de Navarra son los siguientes:

a) En el área de la biodiversidad:

– Nuevo marco legal de la biodiversidad. La reciente Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de Caza y Pesca ha extraído de la LF de protección de la Fauna Silvestre y sus Hábitats una parte importante de su regulación. Además, la regulación europea de los LICs incorpora una filosofía nueva de los espacios naturales protegidos, a la que no se ha adaptado la LF de Espacios Naturales Protegidos de Navarra. Es necesario, en definitiva, dar coherencia legal a la regulación de los espacios naturales protegidos de Navarra con una nueva Ley Foral que armonizara las distintas categorías de espacios y su régimen de protección y utilización.

– Necesidad de reformular la Red de Espacios Naturales de Navarra, relacionando e integrando los distintos espacios ya declarados conforme a las distintas normas aplicables (LFENP, LFFSH, Directiva Hábitats, etc.) y otros que puedan resultar de interés (vías pecuarias).

b) En el área de la calidad ambiental:

– Desarrollo reglamentario de la LF de Intervención para la Protección Ambiental e implementación de los medios materiales y humanos para que el Departamento de Medio Ambiente pueda cumplir eficaz y eficientemente con sus ambiciosas previsiones.

– Marco legal de los residuos. Es necesario una Ley Foral que, conforme al modelo europeo y estatal, y de acuerdo con las características propias de la produc-



ción y gestión de residuos en Navarra, establezca el marco legal general para todo tipo de residuos, sin perjuicio de la posterior reglamentación de tipos específicos de residuos o de actividades de gestión.

– Marco legal de la contaminación acústica. La única norma reglamentaria navarra sobre el ruido debe dejar paso a una regulación legal de la evaluación y gestión del ruido ambiental, de acuerdo con la nueva estrategia contra el ruido diseñada por la normativa europea.

c) En el área de la educación e información ambiental es necesario hacer frente a las nuevas exigencias sobre el acceso a la información ambiental y su difusión, así como la participación en la toma de decisiones ambientales, que vienen impuestas por el Convenio de Aarhus, las Directivas europeas y la inminente legislación estatal en la materia (Proyecto de Ley por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente).

## BIBLIOGRAFÍA

- Sobre la protección de la biodiversidad en Navarra y sus elementos véanse: ARMENDÁRIZ MARTÍNEZ, F.: «La Estrategia Navarra para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica: sus implicaciones para el desarrollo de la legislación ambiental de la Comunidad Foral de Navarra», *RADA*, núm. 3, 2003, pp. 273-281; RAZQUIN LIZARRAGA, M. M<sup>ª</sup>.: «Un ejemplo de biodiversidad: las Bardenas Reales de Navarra», *Actas del V Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, Aranzadi, Cizur (Navarra), 2004, pp. 219-240; SETUAIN MENDÍA, B.: «Un aspecto de la política del agua en Navarra: el saneamiento y depuración de aguas residuales», *RJN*, núm. 17, 1994, pp. 81-104.
- Sobre el caso de Itoiz pueden verse: JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J. y BERMÚDEZ SÁNCHEZ, J.: «La ejecución de obras públicas sobre zonas de especial protección de aves: el supuesto del embalse de Itoiz», *RDUMA*, núm. 142, 1995, pp. 131-159; RAZQUIN LIZARRAGA, J. A.: «La naturaleza jurídica de la declaración de impacto ambiental», *RJN*, núm. 26, 1998, pp. 201-222; RAZQUIN LIZARRAGA, J. A.: «La constitucionalidad de la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de espacios naturales de Navarra», *RJN*, núm. 29, 2000, pp. 123-144. Una versión de los hechos por parte de la Coordinadora de Itoiz puede verse en BEAUMONT, M<sup>ª</sup>. J.; BEAUMONT, J. L.; ARROJO, P. y BERNAL, E.: *El embalse de Itoiz, la razón o el poder*, Bakeaz, Bilbao, 1997.
- Sobre los instrumentos de intervención ambiental de la LFIPA véanse ALENZA GARCÍA, J. F.: «Aproximación a la nueva Ley Foral de intervención para la protección ambiental de Navarra», *RADA*, núm. 8, 2005, pp. 27-38; y el libro de próxima aparición *Comentarios a la Ley Foral de intervención para la protección ambiental*, que coordino y que editará el Instituto Navarro de Administración Pública.

En particular, sobre la sentencia del Tribunal Supremo que declaró aplicable el RAMINP en Navarra, véanse, además del artículo sobre la LFIPA citado en el párrafo anterior, los siguientes comentarios: RUIZ DE APOCADA ESPINOSA, A.: «El Plan Gestor de Residuos Especiales y la aplicabilidad del RAMINP en la Comunidad Foral de Navarra», *RJN*, núm. 38, pp. 155-167; LAZCANO BROTONS, I.: «Licencia de actividad y distancia mínima

de dos mil metros: aplicación judicial y problemas competenciales», *RVAP*, núm. 70, pp. 395-406; y SANTAMARÍA ARINAS, R. J.: «La técnica del alejamiento de actividades clasificadas en las Comunidades Autónomas y otras cuestiones suscitadas por la STS de 19 de julio de 2004», *Justicia Administrativa*, núm. 29, 2005, pp. 57-73.

Y sobre el conflicto de las granjas instaladas en núcleos urbanos pueden verse: ALENZA GARCÍA, J. F.: «El Derecho agrario foral navarro: cuatro elementos para un desarrollo agrario sostenible», *RJN*, núm. 34, 2002, pp. 9 a 61; y HUALDE MANSO, T.: «Inmisiones provocadas por establecimientos industriales autorizados (Comentario a la sentencia TSJ de Navarra de 3 de mayo de 2004)», *RJN*, núm. 39, 2002, pp. 177-191.

- Sobre la jurisprudencia ambiental relativa a Navarra véanse las «Crónicas jurisprudenciales de la Comunidad Foral de Navarra en materia ambiental», de los años 2003 y 2004 de SARASÍBAR IRIARTE, M.: en *RADA*, núms. 5 (2004) y 7 (2005), pp. 243-244 y pp. 221-227; y la «Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en materia ambiental», de los años 2002, 2003 y 2004, de SANTAMARÍA ARINAS, R. J.: en *Ingurugiroa eta Zuzenbidea*, núms. 1 (2003), 2 (2004) y 3 (2005) pp. 195-211; 187-208; y 201-220.