

Navarra: el nuevo Plan de Residuos, ambicioso en objetivos pero inconcreto en las medidas

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 3. ORGANIZACIÓN: MODIFICACIÓN DE TERCER NIVEL EN LA ESTRUCTURA DEL ÓRGANO AMBIENTAL. 4. EJECUCIÓN. A) Inspección y sanciones ambientales. B) Información ambiental. C) Planes y Programas. 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL. A) Descripción general. B) Autorizaciones y licencias ambientales. C) Sanciones en materia de caza. D) Responsabilidad patrimonial por daños causados por la fauna silvestre: necesidad de prueba de la relación de causalidad y de la imputación a la Administración. E) Vías pecuarias: custodia y protección. 6. PROBLEMAS: LA INEXISTENTE POLÍTICA AMBIENTAL. 7. APÉNDICE INFORMATIVO. A) Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad Foral. B) Leyes Forales y Decretos Forales. C) Órdenes Forales y otras Resoluciones. D) Jurisprudencia. E) Bibliografía

RESUMEN: Un año vacío en lo normativo e intrascendente en lo jurisprudencial en el que tan sólo es reseñable un cambio de tercer nivel en la estructura del órgano ambiental y, sobre todo, la aprobación del Plan Integrado de Residuos que es ambicioso en sus objetivos, pero inconcreto en los medios para alcanzarlos.

PALABRAS CLAVE: organización ambiental, plan de residuos; licencias ambientales; vías pecuarias.

KEY WORDS: environmental organization; waste planning; environmental licenses; drover's roads.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

La política ambiental en Navarra durante el año 2016 no ha dejado prácticamente nada de relevancia, salvo el Plan Integrado de Residuos. La aprobación de este Plan venía exigida por la anulación del anterior plan y su mayor novedad radica en que abandona la opción de la incineración por la del vertedero, eso sí, con la previsión de una importante reducción de los residuos destinados al mismo. El problema de la ubicación, sin embargo, no lo resuelve a pesar de que en el 2022 está previsto el cierre del mayor vertedero de Navarra.

Normativamente es el año más intrascendente de la historia ambiental de Navarra. Más allá de la continuación de la configuración de la Red Natura 2000, tan sólo se ha aprobado una modificación (y de tercer nivel) en la estructura orgánica del Departamento de Medio Ambiente.

Es difícil encontrar una explicación a esta inactividad porque hay sectores que vienen reclamando desde hace años la aprobación de una legislación propia o la actualización de la normativa existente. Pero ni siquiera se han iniciado proyectos legislativos que permitan confiar en que en los próximos años Navarra se dote de una normativa ambiental acorde con los exigencias actuales. Veremos si, al menos, una de las previsiones del Plan de Residuos (la aprobación de una ley foral en la materia) se lleva a buen término.

2. LEGISLACIÓN

Como ya he adelantado, desde el punto de vista normativo el año ambiental en Navarra ha sido prácticamente nulo. Sin disposiciones generales de interés, lo único reseñable es la continuidad que se ha dado a la configuración de la Red Natura 2000 con la designación de siete nuevas Zonas de Especial Conservación y la consiguiente aprobación de su Plan de Gestión.

En el ámbito de la biodiversidad se ha modificado la regulación del aporte de alimento para determinadas especies de la fauna silvestre con subproductos animales no destinados al consumo humano (Orden Foral 258/2016). Con la modificación se pretende ampliar el concepto de explotaciones ganaderas extensivas y admitir a las explotaciones de vacuno de leche que cuenten con la certificación de producción ganadera ecológica.

Por lo demás, se han aprobado las habituales disposiciones que se aprueban cada año en este sector. En materia de fauna se han aprobado las anuales normas reguladoras de las vedas de caza (Orden Foral 198/2016) y de la pesca (Órdenes Forales 90/2016 y 269/2016). También se han publicado algunas ayudas previstas en el Programa de Desarrollo Rural de Navarra, como las ayudas agroambientales, clima y las de la agricultura ecológica, (Orden Foral 104/2016), y las ayudas para actividades forestales promovidas por entidades locales y agentes privados, para la campaña 2016 (Resolución 115/2016). Por último, señalar la aprobación de la tradicional regulación anual del uso del fuego en suelo no urbanizable para la prevención de incendios forestales (Orden Foral 222/2016).

3. ORGANIZACIÓN: MODIFICACIÓN DE TERCER NIVEL EN LA ESTRUCTURA DEL ÓRGANO AMBIENTAL

Apenas un año después de la regulación de la nueva organización ambiental tras el cambio de gobierno, se ha modificado la estructura orgánica en el Departamento de Desarrollo rural, Medio Ambiente y Administración Local (Decreto Foral 78/2016). Se trata de una modificación de tercer nivel ya que no afecta ni al Departamento, ni a sus Direcciones Generales que mantienen su número (tres) y denominación. El cambio se ha producido en la estructura interna de las citadas Direcciones Generales.

En lo que aquí interesa, la Dirección General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio mantiene las funciones atribuidas anteriormente en materia de conocimiento, conservación y protección del medio ambiente, los recursos hídricos, la ordenación del territorio y urbanismo. Ahora, además, se le atribuye la coordinación en las temáticas de conexión con resto de unidades del Departamento, otros Departamentos, y agentes clave que lo requieran relacionados con la sostenibilidad ambiental y territorial.

Su estructura interna se rediseña completamente y pasa a tener cinco servicios (frente a los seis que tenía anteriormente), que cuentan a su vez con diecisiete secciones (reduciendo una sección respecto a la situación anterior), cambiando la mayoría de ellas su denominación y su adscripción a los nuevos servicios. Lo más significativo es la creación del Servicio de Innovación y Conocimiento en Sostenibilidad Territorial y Ambiental y la pérdida de importancia de la ordenación del territorio (materia que no aparece entre las denominaciones de los Servicios y que pierde una de las

secciones que tenía. Concretamente, las secciones de los distintos servicios en esta Dirección General quedan de la siguiente manera:

a) Servicio de Innovación y Conocimiento en Sostenibilidad Territorial y Ambiental. Cuenta con tres secciones: Sección de Integración de la Información y Generación del Conocimiento; Sección de Sostenibilidad, Educación Ambiental y Participación Pública; y Sección de Innovación, Calidad Interna y Proyectos Europeos.

b) Servicio de Economía Circular y Agua. Está integrado por cuatro secciones: Sección de Prevención de la Contaminación; Sección de Residuos; Sección de Restauración de Ríos y Gestión Piscícola; y Sección de Planificación Estratégica y Control en Economía Circular.

c) Servicio del Medio Natural. Se compone de cuatro secciones: Sección de Planificación Estratégica del Medio Natural; Sección de Gestión de la Comarca Atlántica; Servicio de Gestión de la Comarca Pirenaica; Sección de Gestión de la Comarca Zona Media y Ribera.

d) Servicio de Territorio y Paisaje. Se estructura en cuatro secciones: Sección de Impacto Ambiental y Paisaje; Sección de Estrategia y Ordenación del Territorio; Sección de Planeamiento Urbanístico Municipal; Sección de Coordinación y Cooperación.

e) Servicio Jurídico de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Es el único que no cambia y se mantiene con dos secciones: Sección de Régimen Jurídico de Medio Ambiente y Sección de Régimen Jurídico de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

4. EJECUCIÓN

A) INSPECCIÓN Y SANCIONES AMBIENTALES

a) Inspección ambiental

El Programa de Inspección Ambiental de la actividad industrial de la Comunidad Foral de Navarra fue aprobado por la Orden Foral 112/2016, de 14 de abril.

En su exposición de motivos, el Programa explica el marco legal de la inspección ambiental, los antecedentes, los recursos del Programa y otros aspectos generales. Ofrece también una relación de las inspecciones

ambientales realizadas desde el año 2004. Esa evolución permite constatar una clara tendencia a la baja en las inspecciones practicadas. El año más intenso fue el 2007 en el que se practicaron 316 inspecciones. Desde entonces el número ha ido descendiendo. Pareció estabilizarse en torno a las 200 inspecciones (205 inspecciones en 2010, 206 en 2011, 203 en 2012, 202 en 2013), pero en los últimos dos años han vuelto a descender bruscamente (134 inspecciones en 2014 y 128 inspecciones en 2015).

También se ofrece una valoración del grado de cumplimiento del Programa de Inspección del año anterior. En 2015 el número total de inspecciones realizadas respecto a las previstas ha descendido notablemente quedándose en un 69'2% (frente al 87% del 2015, el 89% del 2014, el 86% del 2012 y del 2013 y el 67% del 2011).

Para el 2016 el Programa estableció la realización de 85 actividades de inspección, consistentes en 65 visitas de inspección prefijadas (54 a las instalaciones sometidas a autorización ambiental integrada y 11 a otras instalaciones industriales) y 20 inspecciones no prefijadas a cualquier tipo de instalación, en respuesta a denuncias o quejas. La disminución respecto a otros años (en 2015 fueron 183) se explica en el propio Programa por el régimen de autocontrol impuesto para las instalaciones IPPC y porque hay instalaciones cuyas inspecciones se reparten entre dos y tres años.

b) Sanciones ambientales

Los procedimientos sancionadores incoados en el año 2016 han sido 575, de los cuales finalizaron 375. Con ello se consolidan las cifras alcanzadas entre los años 2007 y 2011 (que oscilaron entre 240 y 348 expedientes, siendo 280 en 2014 y 303 en 2015) y se rompe la tendencia bajista de los años 2012 y 2013 (fueron 86 y 97, respectivamente).

Esta recuperación se debe a que se ha contado con más personal para la tramitación de los expedientes como consecuencia de cambios informáticos en la gestión de los mismos y del nuevo régimen de responsabilidad por daños producidos por animales salvajes, que ha reducido el número de reclamaciones.

No todos los expedientes terminan en sanción ya que parte de ellos se debían a requerimientos documentales (memoria de emisiones, justificación de entrega de residuos a gestor autorizado) que no fueron inicialmente atendidos y que se cumplimentan cuando se inicia el expediente sancionador.

Por materias se altera el predominio del medio ambiente industrial, en el que han descendido las denuncias (especialmente, en el ámbito de los residuos) y éste año se han incrementado extraordinariamente las denuncias por caza y pesca (han cuadruplicado las del año anterior). Concretamente las denuncias se han distribuido de la siguiente manera:

— Medio ambiente natural: 516 denuncias. Es en este ámbito donde se ha producido un espectacular incremento doblando las denuncias del año pasado (en 2015 fueron 257 denuncias). La gran mayoría son de caza (143) y de pesca (157). Las restantes responden a infracciones de la normativa de montes (140), fauna y flora (19), espacios naturales (19), vías pecuarias (38).

— Medio ambiente industrial o calidad ambiental: 83 expedientes. Prácticamente se han mantenido las infracciones en este ámbito. La infracción de la normativa de residuos ha motivado 34 sanciones. El otro gran sector es el de las infracciones de la LFIPA (incumplimiento condiciones autorización, carecer de autorización o licencia, etc.) en el que se tramitaron 49 expedientes.

B) INFORMACIÓN AMBIENTAL

En el año 2016 se han presentado 214 solicitudes de información ambiental. Parece consolidarse la cantidad de solicitudes después del descenso del año pasado. Entre los años 2010 a 2014 el volumen de solicitudes se mantuvo entre 546 y 700 solicitudes, pero ya el año pasado descendieron a 205 solicitudes. Se vuelve, por tanto, a las cifras de la primera década del siglo que estaban en torno a las 250 solicitudes.

En la clasificación temática de las solicitudes es apreciable la desaparición del predominio temático de los aspectos relativos a la diversidad biológica y a los residuos y se ha producido una mayor equiparación entre las distintas materias. Con 20 o más solicitudes se encuentran la fauna y flora (31 solicitudes); caza y pesca (21); impacto ambiental (20) y gestión forestal (19). A continuación vienen los temas de calidad del aire (17); IPPC (14), agua (12), y residuos (11).

Por solicitantes destacan los particulares (73), las empresas (35), y las ONGs, que incrementan su presencia (30). Después vienen las Administraciones Públicas (20) y estudiantes (24).

Llama la atención que la gran mayoría de las solicitudes se hayan contestado en el plazo igual o inferior a un mes (155), siendo 38 las solicitadas en dos meses y 13 las no contestadas.

C) PLANES Y PROGRAMAS

Después de una sequía de cuatro años en los que no se aprobaron planes o programas ambientales, en 2016 se han aprobado dos actuaciones dignas de consideración.

a) Hoja de ruta en relación con el cambio climático en Navarra

Por Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 27 de abril de 2016 se dieron inicio a los trabajos para la elaboración de la hoja de ruta en relación con el cambio climático en Navarra. La trascendencia de este Acuerdo reside más en la voluntad política que exhibe, que en su contenido. Porque realmente el Acuerdo se limita a programar una serie de trabajos y actividades para la elaboración de la hoja de ruta para las actuaciones que se deben realizar en Navarra en relación con el cambio climático (punto 1º y Anejo 1) y en la creación de una Comisión interdepartamental con representación de todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral, que tendrá como tarea fundamental la elaboración y puesta en marcha de la hoja de ruta establecida en el apartado anterior (punto 2º).

b) Plan de Residuos de Navarra

Por Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 14 de diciembre de 2016, se aprobó el Plan de Residuos de Navarra 2017-2027.

El Plan incluye los contenidos establecidos en la legislación a través de 8 capítulos y 13 flujos de residuos, abordando también la estrategia de reducción del vertido, los suelos contaminados y el traslado transfronterizo de residuos. Como capítulo específico se incluye el Programa de Prevención de Residuos que afecta transversalmente a todos los flujos de residuos, pero con medidas y calendario de aplicación diferenciado. También cabe destacar la inclusión de un Programa de Ejemplaridad de la Administración en materia de residuos.

El Plan establece 7 objetivos estratégicos y 51 objetivos específicos que dirigen su desarrollo y que se concretan a su vez en 78 medidas y 239 acciones, con 40 indicadores de seguimiento. Destaca especialmente que dentro del objetivo estratégico de la “gobernanza” se prevea una Ley Foral de Residuos con el objetivo de abordar, entre otros aspectos, la fiscalidad de la gestión de los residuos y establezca, en particular, un canon asociado a la eliminación en vertedero.

Se fija como objetivo la reducción de la producción de residuos y que pase de 410 kilos/hab. al año a 360 kilos. Otro objetivo destacable es la

pretensión de que la recogida selectiva de residuos alcance un 65% y que la fracción resto disminuya a un 35%. De ella, después de seleccionar los materiales recuperables, el rechazo con destino a vertedero pasará del 63% al 25%. Se estima que su aplicación conllevará la creación de unos 350 empleos.

El aspecto político más controvertido es el de la alternativa al vertedero de Góngora (el que da servicio a la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona) que está próximo a su colmatación. El Plan Integrado 2010-2020 había previsto una incineradora para la fracción de residuos no recuperable pero sin fijar el emplazamiento concreto. Esa falta de concreción fue –junto con la emisión extemporánea de la Declaración de Incidencia Ambiental– una de las razones por las que aquel plan fue anulado. Como advierte en sus antecedentes el nuevo Plan, la nueva legislación aplicable el Plan no exige “contemplar la ubicación exacta de posibles infraestructuras, sino información suficiente sobre criterios de ubicación para la identificación del emplazamiento y sobre la capacidad de las futuras instalaciones de eliminación o las principales instalaciones de valorización, durante el período de vigencia del Plan”.

El Plan prevé el mantenimiento de los centros de tratamiento de Tudela y Carcar y el análisis de su posible ampliación futura. En cuanto al cierre de Góngora se prevé un nuevo vertedero pequeño en la Comarca. La oposición política al Gobierno critica que se haya optado por un vertedero –lo consideran una opción contraria a las modernas políticas de residuos– y que no se concrete su ubicación, por lo que tachan al plan de “inconcreto” y “lleno de paja”.

Ciertamente, el Plan rehúye la siempre polémica ubicación de los centros de tratamiento de residuos. A pesar del intenso proceso participativo para la elaboración del plan no se ha querido introducir esa cuestión, de modo que ha quedado aplazada *sine die*, a pesar de que la fecha convenida para su cierre es 2022.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

A) DESCRIPCIÓN GENERAL

La jurisprudencia ambiental dictada en Navarra en 2016 no presenta aportaciones relevantes. Me limitaré por ello a comentar brevemente las de mayor interés (la relación completa puede verse al final del capítulo), agrupándolas en función de la institución jurídico-ambiental afectada y del ámbito material al que pertenecen.

B) AUTORIZACIONES Y LICENCIAS AMBIENTALES

a) La modificación de oficio de una autorización ambiental integrada requiere una motivación fundada, sin que sea suficiente la invocación de una nueva normativa

A una instalación existente con más de 40 años de funcionamiento se le modificaron de oficio los valores límites de emisión en materia de ruidos incluidos en la autorización ambiental integrada. De la impugnación a dicha resolución modificativa se ocupó la STSJ de Navarra de 17 de marzo de 2016 que tuvo que pronunciarse sobre dos cuestiones.

En primer lugar, la caducidad del expediente de modificación por el transcurso de más de seis meses desde su iniciación. La sentencia desestima este motivo porque la fecha de inicio que debe fijarse es la del inicio del procedimiento de modificación de oficio, que es cuando se dicta el acuerdo con la propuesta de resolución de la modificación, del que se da traslado al titular de la autorización para que presente las alegaciones que estime oportunas. Las actuaciones previas de la Administración (entre las que se encuentran varios requerimientos a la recurrente para que aporte información) se dirigen, precisamente a adoptar el acuerdo en el que se concreten las causas de la modificación y las condiciones que se pretenden modificar, así como el plazo para su implementación, por lo que no pueden ser consideradas como iniciadoras del procedimiento de modificación.

En cuanto la motivación, la sentencia advierte que el motivo que ofrece la resolución para modificar la autorización ambiental integrada es la entrada en vigor de nuevas normas ambientales. Pues bien, la sentencia considera que “asiste razón a la actora cuando afirma que la modificación adolece de motivación, desconociéndose por qué la nueva normativa exige estos nuevos niveles de ruido y su aplicación al caso concreto, teniendo en cuenta que estamos ante una industria ya existente, y que el Gobierno de Navarra aprobó la delimitación inicial de las áreas acústicas integradas en el ámbito territorial de los Mapas Estratégicos de Ruido de Navarra (por Resolución de 3 de septiembre de 2010) en donde se establece unos niveles diferentes para las áreas urbanizadas ya existentes y para las nuevas. Es más, ya en la resolución de 10 de febrero de 2012 se modificó de oficio la AAI en el extremo relativo a la emisión de compuestos orgánicos volátiles debidas al uso de disolventes en determinadas actividades, sin afectar al resto de la declaración de AAI, y por tanto, a la cuestión relativa a la emisión de ruidos, pese a que la normativa que ahora se aplica ya estaba vigente”.

En consecuencia, la sentencia considera que “la modificación operada carece de suficiente explicación al desconocer por qué se exige ahora estos valores límites de emisión de ruido. Es más, la propia demandada reconoce que no se exigió antes porque existían dudas sobre la aplicación del Real Decreto, pero que dichas dudas ya se han resuelto, explicación que obviamente no puede calificarse como motivación adecuada y suficiente”.

b) Impugnación de un informe desfavorable por razones urbanísticas sobre proyecto de actividad clasificada

La STSJ de Navarra de 17 de marzo de 2016 llama la atención por el objeto de la misma. Las actividades en suelo no urbanizable están sometidas a una autorización que es competencia de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Pero cuando se trata de una actividad sometida a la Ley Foral de Intervención para la protección ambiental dicha autorización se convierte en un informe que se integra en el título autorizador correspondiente (autorización ambiental integrada o licencia municipal de actividad clasificada). En este caso, se pretendía establecer un Área de Servicio en suelo no urbanizable. Dicha actividad está sometida a licencia municipal de actividad clasificada con el previo informe ambiental de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, que debe incluir el informe sobre la actividad en suelo no urbanizable. Pues bien, a pesar de que formalmente estamos ante un informe –y, por tanto, un acto de trámite– lo que se impugna no es la licencia municipal de actividad clasificada sino el informe territorial. La cuestión no fue planteada ni ante el TSJ, ni ante la propia Administración de la Comunidad Foral de Navarra que resolvió –tardíamente– al recurso de alzada planteado contra el informe con la correspondiente Orden Foral. Por lo tanto, procesalmente el informe ha sido tratado como una autorización sustantiva: el recurso contencioso se interpuso ante la desestimación por silencio del recurso de alzada y fue ampliado a la Orden Foral que también desestimó el recurso.

En cuanto al fondo del asunto la sentencia se ocupa de tres aspectos:

- La naturaleza de las autorizaciones de actividades en suelo no urbanizable. La sentencia advierte que estamos ante un acto constitutivo o atributivo que concede, con carácter excepcional y de manera discrecional, la realización de actividades en suelo no urbanizable. Ni hay derecho preexistente, ni su otorgamiento es reglado como sucede con las licencias urbanísticas. Esta autorización no se obtiene por el mero cumplimiento de los requisitos legales puesto que está sometido a la valoración de otros elementos de interés superior, debiendo atender a la mayor oportunidad y

conveniencia de la localización propuesta frente a otras áreas de suelo no urbanizable.

- El procedimiento que se ha tramitado es el debido sin que la ausencia de información pública o del informe del alcalde genere indefensión o hurte de información necesaria a los órganos informantes. Tras analizar la tramitación de la solicitud, la sentencia concluye que no se aprecia la ausencia de trámites esenciales y preceptivos, y que de existir alguna irregularidad formal no tendría carácter invalidante porque no se ha generado indefensión a la promotora.

- El fundamento de la decisión. Los informes territoriales obrantes en el expediente muestran la valoración de los intereses generales y se fundamentan en argumentos técnicos y urbanísticos que cuestionan el emplazamiento propuesto por la promotora. Al no haberse acreditado que los informes que justifican la decisión sean erróneos, ni se han desvirtuado las apreciaciones de los mismos sobre el riesgo del emplazamiento respecto de la presa y del río, sobre las afecciones al tráfico y sobre los objetivos de la planificación territorial existente, no existen motivos para anular la denegación de la licencia.

c) Otorgamiento de licencia de actividad clasificada, con evaluación de impacto ambiental, para piscifactoría de esturiones

La STSJ de Navarra de 20 de abril de 2016 rechaza las diversas irregularidades denunciadas en la evaluación de impacto ambiental (no consideración del Proyecto de Defensa del Río, incorporación de modificaciones sustanciales, infracciones a la normativa de espacios naturales, etc.) que ya habían sido rechazadas por la sentencia de instancia. También se rechaza la incompetencia de los órganos actuantes (declaración de impacto ambiental emitida por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y licencia otorgada por el Alcalde) por el hecho de que se prevean vertidos y afecciones al río. Se trata de aspectos diferentes y la Confederación Hidrográfica, en su caso, intervendrá en un momento posterior sin afectar a las competencias establecidas en la legislación ambiental. En conclusión, se desestima el recurso y se ratifica la validez de la licencia.

C) SANCIONES EN MATERIA DE CAZA

Dos sentencias se han dictado en 2016 sobre sanciones en materia de caza con distinto sentido: en un caso se estima el recurso y se anula la sanción por haberse producido indefensión en el procedimiento sancionador, y, en el otro caso, el recurso fue desestimado.

Comenzaré por esta última. La STSJ de Navarra de 4 de marzo de 2016 rechazó que se hubiera producido indefensión o vulneración de la presunción de inocencia. Aunque el expediente hubiera tenido su origen en una denuncia a instancia de un video (que no se ha probado manipulado) luego fue tramitado un procedimiento sancionador con todas las garantías y en el que se pudieron presentar todo tipo de alegaciones y practicar las pruebas propuestas por el sancionado. Tampoco hubo vulneración del principio de tipicidad porque, habiendo sido probado que el arma no era un rifle de madera, sino un rifle semiautomático y provisto de cargador y de un silenciador, la acción de cazar no exige ni haber dado muerte a algún animal ni haber usado el arma, siendo suficiente con haberla portado de manera ilícita.

Por su parte, la STSJ de Navarra de 24 de noviembre de 2016 anuló la sanción por haberse denegado sin motivación la prueba testifical solicitada por el interesado. Ello supone la indefensión del sancionado, por lo que la sanción es nula de pleno derecho al haber lesionado un derecho susceptible de amparo constitucional (art. 24 CE). La sentencia rechaza que se pueda aplicar la doctrina jurisprudencial de la propia sala sobre la inexigencia de motivación de la denegación cuando las pruebas propuestas sean manifestaciones inviables o no guarden relación con los hechos controvertidos. La sentencia advierte que la prueba testifical es manifiestamente inviable cuando los testigos propuestos no pueden ostentar tal condición por haber sido partícipes de los mismos hechos imputados y están sujetos a similar procedimiento sancionador, lo que les convierte en parte y les incapacita para testificar. Pero en el caso enjuiciado se había propuesto como prueba testifical la declaración de la persona que le acompañaba, que es cosa muy distinta. Pues aunque pueda sospecharse de la imparcialidad del testigo propuesto, esa circunstancia “no es incapacitante sino, en su caso, influyente en la valoración del testimonio que muy probablemente hubiera sido insuficiente para enervar la presunción de veracidad de la denuncia cuya irregular tramitación determina la anulación de la resolución sancionadora”.

D) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR DAÑOS CAUSADOS POR LA FAUNA SILVESTRE: NECESIDAD DE PRUEBA DE LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD Y DE LA IMPUTACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN

Dos resoluciones sobre daños causados por animales han recaído en este período y en las dos fueron desestimadas las reclamaciones contra la Administración.

En la STSJ de Navarra de 15 de febrero de 2016 se reclamaron los daños causados por el incendio de un nido de cigüeña ubicada en una torre de alta tensión. La titular de la torre ya había retirado algún nido en el mes de febrero con la correspondiente autorización. En marzo no pudo actuar porque el nido contenía huevos y la autorización impedía la retirada en dichas condiciones. En abril se produjo el incendio. La sentencia advierte que la titular de la torre “debió ser diligente no ya en la inicial retirada autorizada sino también en vigilar la nueva construcción del nido para volver a retirarlo antes de la época de reproducción. La actuación en marzo cuando el nido ya contenía huevos fue tardía e imputable exclusivamente a su falta de diligencia en la retirada del nido (cuantas veces hubiera sido necesario para evitar daños)”. Como puede apreciarse, se exige una diligencia continua en la vigilancia de los nidos a los titulares de los elementos sobre los que pueden nidificar las especies protegidas. La sentencia incluso afirma “que la rapidez o no de las cigüeñas en la construcción de un nuevo nido no exime en absoluto al propietario del cuidado de los elementos que son de su propiedad, máxime cuando todo ello era previsible dada la previa retirada y las fechas de actuación. La diligencia debida se extiende no solo a la remoción inicial sino a la vigilancia posterior de los elementos que son susceptibles de causar daños”. En consecuencia, la sentencia considera que no existe relación de causalidad entre los daños y la actuación de la Administración dado que aquéllos se deben a la intervención negligente de un tercero (el titular de la torre de alta tensión).

En la STSJ de Navarra de 18 de mayo de 2016 se desestimó la reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños causados por conejos en una explotación agraria al no haberse acreditado la imputación a la Administración. La sentencia señaló que los conejos causantes de los daños porvenían de un coto de caza, por lo que los responsables de los daños serán los titulares de los aprovechamientos cinegéticos y no la Administración, contra la que no existe ningún título de imputación de la responsabilidad.

E) VÍAS PECUARIAS

Sobre vías pecuarias se han dictado tres sentencias en este año.

La primera fue la STSJ de Navarra de 28 de enero de 2016 sobre el acto de clasificación de vías pecuarias efectuado en 2012 tras una operación de concentración parcelaria. Con la concentración parcelaria se desplazó en la cartografía el trazado del ramal lo que fue confirmado por la clasificación de vías pecuarias. El recurrente pretendía que se repusiera el trazado establecido en el deslinde y amojonamiento de los años 1931 y

1932, pero la sentencia consideró extemporáneo el recurso contra una clasificación aprobada cuatro años antes.

Por su parte, la sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 1 de 8 de febrero de 2016 se ocupó de una reclamación de daños causados por el un accidente sufrido en un tractor agrícola al circular por una vía pecuaria. La reclamante achacaba el accidente al deficiente estado de conservación del camino que provocó que el tractor volcara provocando la muerte del conductor. La sentencia señala que el uso propio de las vías pecuarias es el tránsito ganadero, aunque se admitan también otros usos compatibles y complementarios como las comunicaciones rurales y, en particular, el desplazamiento de vehículos y maquinaria agrícola. Ahora bien, la sentencia considera que de la normativa reguladora “no se desprende la posibilidad de exigir a la Administración que una vía pecuaria revista las características propias de un camino apto para la circulación de vehículos”. Por ello, el deber de conservación y mantenimiento de la vía pecuaria se predica solo de su uso específico y propio (el tránsito de ganado), sin que implique una obligación de mantenimiento que desnaturalice la vía pecuaria y la convierta en un simple camino para el tránsito de vehículos. Desestimó por ello la reclamación de responsabilidad.

Mayor interés tiene la STSJ de Navarra de 2 de noviembre de 2016 que se ocupó de la impugnación del amojonamiento de un tramo de vía pecuaria. Fueron varias las cuestiones planteadas. Dejando a un lado las de mayor sencillez (como la competencial, atribuida nítidamente a la Dirección General de Medio Ambiente y Agua) me centraré en las de mayor interés, que fueron tres:

a) Relación entre los actos de clasificación, deslinde y amojonamiento de vías pecuarias. La confusa argumentación del recurso consistía en negar la validez del amojonamiento por haberse realizado el correspondiente deslinde del tramo afectado tras la clasificación de las vías pecuarias de varios municipios. Considera que el expediente de reposición de mojones se basa en un deslinde de 1930 y que dicho deslinde no es válido tras la aprobación de las leyes (tanto estatal como foral) de vías pecuarias que exigen la clasificación previa. La sentencia rechaza este motivo de impugnación y advierte que la nueva legislación de vías pecuarias “no implica que los deslindes anteriores sobre las vías existentes dejasen de tener validez, por muy antiguos que sean”. La sentencia señala que la recurrente parte de un error de planteamiento al considerar como trámites necesarios y sucesivos los de clasificación y deslinde, de modo que efectuada la clasificación deba procederse necesariamente al deslinde

de las vías pecuarias. Pero ello no es así. El amojonamiento sí requiere el previo deslinde, pero “nada en la ley sugiere que la clasificación conlleve necesariamente el posterior deslinde, pues mediante el primer acto se trata simplemente de determinar la existencia y características físicas generales de la vía pecuaria. Vía pecuaria que ya existe y que puede estar ya deslindada, como acontece en el presente caso”.

b) Validez de los deslindes antiguos para proceder al amojonamiento de la vía pecuaria. Ni la aprobación de las nuevas leyes de vías pecuarias, ni la realización de una nueva clasificación de las vías pecuarias de diversos municipios implica que los deslindes ya existentes no sean válidos y deban realizarse nuevamente.

c) Posibilidad de denunciar intrusiones durante el procedimiento de reposición de mojones. La sentencia rechaza también que se haya realizado un deslinde encubierto. El hecho de que se observasen algunas intrusiones y se diese trámite de alegaciones a los propietarios “no desvirtúa la naturaleza del procedimiento llevado a cabo, pues con ello la Administración da cumplimiento a su obligación y facultad de protección y conservación de sus bienes demaniales”. De otro modo, siguiendo la tesis de la recurrente, señala la sentencia, “se llegaría al absurdo de que en caso de ocupación por un tercero de un bien demanial, perfectamente delimitado y deslindado, la Administración, previamente a su recuperación y defensa, estaría obligada siempre a realizar un nuevo deslinde”.

La sentencia considera además que no se ha acreditado que la reposición de mojones se hubiera excedido del deslinde que le ha servido de base (destaca el hecho de que algunos mojones antiguos coincidían todavía con el antiguo deslinde) , ni que se hubieran repuesto mojones en terrenos urbanos o urbanizables.

En consonancia con lo anterior, la sentencia desestimó el recurso y confirmó el amojonamiento de la vía pecuaria.

6. PROBLEMAS: LA INEXISTENTE POLÍTICA AMBIENTAL

La aprobación del Plan de Residuos cubre el agujero provocado por la anulación del anterior Plan. Además es un plan ambicioso e innovador, si bien deja irresuelta la cuestión de la alternativa al vertedero de Góngora (que da servicio a la población de media Navarra) cuyo cierre está previsto para el 2022. Deberá encontrarse urgentemente la solución a ese problema que ahora no será una incineradora, sino un vertedero en la Comarca. No

será fácil llegar a los acuerdos que se precisan para ello, pero no se puede demorar más.

Al margen de ello, no existen iniciativas ambientales –ni siquiera a nivel de proyecto– que permitan tener alguna confianza en la política ambiental del Gobierno. En el informe del año pasado ya advertí de que entre las prioridades del nuevo Gobierno no se encontraba la política ambiental y que no había indicios para confiar en que el autoproclamado “Gobierno del cambio” pudiera llevar a cabo el “cambio ambiental” que necesita Navarra. También señalaba que no era difícil mejorar lo poco se había realizado en los últimos años, pero que era razonable otorgar un margen temporal para poder apreciar una nueva acción ambiental de gobierno. Transcurrido un año y alcanzada casi la mitad de la legislatura la inacción vuelve a ser la nota predominante en la política ambiental navarra.

7. APÉNDICE INFORMATIVO

A) LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD FORAL

Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local: Isabel Elizalde Arretxea.

Dirección General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: Eva García Balaguer.

Director del Servicio de Guarderío: Salvador del Pino López.

Director del Servicio de Economía Circular y Agua: César Pérez Martín.

Director del Servicio de Medio Natural: José Fermín Olabe Velasco.

Directora del Servicio de Territorio y Paisaje: María del Carmen Ursua Sesma.

Director del Servicio Jurídico de Medioambiente y Ordenación del Territorio: Félix Armendáriz Martínez.

Director del Servicio de Innovación y Conocimiento en Sostenibilidad Territorial y Ambiental: Joaquín del Valle Lersundi.

Secretaría General Técnica: Pilar Álvarez Asiáin.

B) LEYES FORALES Y DECRETOS FORALES

— Decreto Foral 36/2016, de 1 de junio, por el que se designa el Lugar de Importancia Comunitaria denominado “Embalse de las Cañas” como Zona Especial de Conservación, se aprueba su Plan de Gestión de la Zona de Especial Conservación y se actualiza el Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva Natural “Embalse del Salobre o de las Cañas” (RN-20) (BON núm. 126, de 30 de junio de 2016).

— Decreto Foral 37/2016, de 1 de junio, por el que se designa el Lugar de Importancia Comunitaria denominado “Estanca de los Dos Reinos” como Zona Especial de Conservación y se aprueba el Plan de Gestión de la Zona de Especial Conservación y del Enclave Natural EN-13 “Laguna de Dos Reinos” (BON núm. 126, de 30 de junio de 2016).

— Decreto Foral 50/2016, de 20 de julio, por el que se designa el Lugar de Importancia Comunitaria denominado “Laguna del Juncal” como Zona Especial de Conservación, se aprueba el Plan de Gestión de la Zona de Especial Conservación y se actualiza el Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva Natural “Laguna del Juncal” (RN-33) (BON núm. 157, de 16 de agosto de 2016).

— Decreto Foral 53/2016, de 31 de agosto, por el que se designa el Lugar de Importancia Comunitaria denominado “Tramo medio del río Aragón” como Zona Especial de Conservación, se aprueba el Plan de Gestión de la Zona de Especial Conservación y del Enclave Natural “Soto de Campo Allende” (EN-5) y se actualiza el Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva Natural “Caparreta” (RN-26) (BON núm. 178, de 14 de septiembre de 2016).

— Decreto Foral 78/2016, de 21 de septiembre, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local (BON núm. 190, de 30 de septiembre de 2016).

— Decreto Foral 107/2016, de 23 de noviembre, por el que se designa el Lugar de Importancia Comunitaria denominado “Badina Escudera” como Zona Especial de Conservación y se aprueba el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación y del Enclave Natural EN-8 “Badina Escudera” (BON núm. 246, de 23 de diciembre de 2016).

— Decreto Foral 108/2016, de 23 de noviembre, por el que se designa el Lugar de Importancia Comunitaria denominado “Balsa del Pulguer” como Zona Especial de Conservación, se aprueba el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación y se actualiza el Plan Rector

de Uso y Gestión de la Reserva Natural “Balsa del Pulguer” (RN-35) (BON núm. 246, de 23 de diciembre de 2016).

— Decreto Foral 109/2016, de 23 de noviembre, por el que se designa el Lugar de Importancia Comunitaria denominado “Laguna de Pitillas” como Zona Especial de Conservación, se aprueba el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación y se actualiza el Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva Natural “Laguna de Pitillas” (RN-27). (BON núm. 246, de 23 de diciembre de 2016).

C) ÓRDENES FORALES Y OTRAS RESOLUCIONES

— Orden Foral 90/2016, de 31 de marzo, del Consejero de Desarrollo de Rural, Medio Ambiente y Administración Local, por la que se aprueba la normativa específica que regirá la pesca en Navarra durante el año 2016, incluyendo determinadas medidas de control de poblaciones de especies exóticas invasoras (BON núm. 61, de 31 de marzo de 2016).

— Orden Foral 104/2016, de 1 de abril, por la que se establece el régimen general para la concesión, gestión y control en la Comunidad Foral de Navarra de ayudas agroambiente y clima (medida 10) y agricultura ecológica (medida 11) incluidas en el Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad Foral de Navarra 2014-2020 (BON núm. 77, de 22 de abril de 2016).

— Orden Foral 112/2016, de 14 de abril, por la que se aprueba el Programa de Inspección Ambiental de la actividad industrial de la Comunidad Foral de Navarra para el año 2016 (BON núm. 93, de 16 de mayo de 2016).

— Orden Foral 198/2016, de 10 de junio, por la que se aprueba la disposición general de vedas de caza para la campaña 2016-2017 (BON núm. 123, de 27 de junio de 2016).

— Orden Foral 222/2016, de 16 de junio, de regulación del uso del fuego en suelo no urbanizable para la prevención de incendios forestales (BON núm. 128, de 4 de julio de 2016).

— Orden Foral 258/2016, de 19 de julio, que modifica la Orden Foral 46/2014, de 25 de febrero, por la que se regula el aporte de alimento para determinadas especies de la fauna silvestre con subproductos animales no destinados al consumo humano, el funcionamiento de los muladares de la Comunidad Foral de Navarra, se establece la zona de protección para la alimentación de especies necrófagas de interés comunitario y se dictan normas para su funcionamiento (BON núm. 165, de 26 de agosto de 2016).

— Orden Foral 269/2016, de 3 de agosto, por la que se modifica la Orden Foral 90/2016, de 15 de marzo, por la que se aprobó la normativa específica que había de regir la pesca en Navarra durante el año 2016 (BON núm. 165, de 26 de agosto de 2016).

— Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 27 de abril de 2016, por el que se inician los trabajos para la elaboración de la hoja de ruta en relación con el cambio climático en Navarra (BON núm. 93, de 16 de mayo de 2016).

— Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 14 de diciembre de 2016, por el que se aprueba el Plan de Residuos de Navarra 2017-2027 (BON núm. 246, de 23 de diciembre de 2016).

— Resolución 115/2016, de 17 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de los regímenes de ayudas para actividades forestales promovidas por entidades locales y agentes privados, para la campaña 2016, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2014-2020 (BON núm. 48, de 10 de marzo de 2016).

D) JURISPRUDENCIA

a) Sentencia del Tribunal Supremo

STS de 20 de diciembre de 2016: confirma la sentencia que anuló una autorización ambiental integrada por no haberse realizado evaluación de impacto ambiental de dos depósitos previos que impedían la consideración de la instalación como existente.

b) Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (Sala de lo contencioso-administrativo)

STSJ de Navarra de 28 de enero de 2016: impugnación extemporánea de acto de clasificación de vías pecuarias tras operación de concentración parcelaria.

STSJ de Navarra de 15 de febrero de 2016: reclamación patrimonial por los daños causados por el incendio de un nido de cigüeña, desestimada por no existir relación de causalidad con una actividad de la Administración, siendo los daños debidos a la intervención negligente de un tercero (la titular de la torre de alta tensión).

STSJ de Navarra de 23 de febrero de 2016: impugnación de la modificación del Plan de Ordenación Cinegética de un coto que corrige la

ubicación de un puesto palomero que se desestima por no apreciarse perjuicio alguno, ni indefensión a la recurrente.

STSJ de Navarra de 4 de marzo de 2016: sanción en materia de caza. Se rechaza que hubiera indefensión o vulneración de la presunción de inocencia. Tampoco hay vulneración del principio de tipicidad porque la acción de cazar no exige haber usado el arma, siendo suficiente portar el arma.

STSJ de Navarra de 17 de marzo de 2016: modificación de oficio de autorización ambiental integrada. No hay caducidad del expediente porque éste comienza cuando se dicta un acuerdo al respecto y no cuando se realizan actuaciones previas. Falta de motivación suficiente: no basta con invocar la aprobación de una nueva normativa sino que debe concretarse por qué son exigibles los nuevos niveles de ruido exigibles, sobre todo teniendo en cuenta que en la anterior modificación de la autorización ambiental integrada ya estaba en vigor la norma invocada sin que se hubieran modificado entonces los niveles de ruido permitidos.

STSJ de Navarra de 17 de marzo de 2016: impugnación de informe vinculante desfavorable por razones urbanísticas sobre proyecto de actividad clasificada (Área de Servicio). Naturaleza discrecional –y no reglada– del control de actividades en suelo no urbanizable. Conclusiones del informe no desvirtuadas por la prueba presentada por la recurrente.

STSJ de Navarra de 20 de abril de 2016: licencia de actividad clasificada de una piscifactoría: no se prueban las irregularidades denunciadas en la evaluación de impacto ambiental, ni se admite el cuestionamiento de las competencias municipales para el otorgamiento de la licencia.

STSJ de Navarra de 18 de mayo de 2016: responsabilidad patrimonial por daños causados por conejos en una explotación agraria; desestimación por falta de imputación a la Administración, siendo responsable el titular del coto de caza.

STSJ de Navarra de 24 de noviembre de 2016, ponente Rubio Pérez: anulación de una sanción en materia de caza por la denegación injustificada de una prueba testifical que, aunque de dudosa eficacia, debió ser practicada.

STSJ de Navarra de 2 de noviembre de 2016, ponente Martín Olivera: amojonamiento de vía pecuaria: necesidad de deslinde previo, pero no de clasificación nueva; validez de deslindes antiguos; posibilidad de denunciar intrusiones durante el procedimiento de amojonamiento.

c) Sentencias de los Juzgados de lo contencioso-administrativo

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 1 de 8 de febrero de 2016: desestimación de responsabilidad por daños derivados de un accidente en una vía pecuaria; el deber de conservación de la misma alcanza sólo al uso y tránsito pecuario, no al paso de vehículos motorizados.

E) BIBLIOGRAFÍA

RAMOS MEDRANO, J. A., “Nulidad de un Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal autorizando una cantera en un monte incluido en la Red Natura 2000. Valle de Erro”, *Actualidad jurídica ambiental*, 6 de julio de 2016.

