

L

## Navarra (2020): una nueva estructura de la organización ambiental

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA

**SUMARIO:** 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1. Descripción general. 2.2. La primera Ley Foral de Residuos de Navarra. 3. ORGANIZACIÓN: UNA NUEVA ORGANIZACIÓN AMBIENTAL. 4. EJECUCIÓN. 4.1. El Plan de Inspección Ambiental. 4.2. Otros Planes y Programas. 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL. 5.1. Descripción general. 5.2. Protección de bienes públicos ambientales. 5.3. Autorizaciones, licencias y evaluaciones ambientales. 5.4. Sanciones ambientales. 6. PROBLEMAS. 7. APÉNDICE INFORMATIVO. 7.1. Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad Foral. 7.2. Leyes Forales y Decretos Forales. 7.3. Órdenes Forales y otras Resoluciones. 7.4. Jurisprudencia. 7.5. Bibliografía.

**RESUMEN:** El cambio de Gobierno ha generado la reestructuración de la Administración de la Comunidad Foral y, con ella, cambios trascendentales en la organización ambiental de Navarra. Junto a ello destacan en el panorama ambiental de 2019 la aprobación de dos leyes forales: una para modificar mínimamente la Ley Foral de Residuos y su fiscalidad y otra para dotar de un renovado marco legislativo a los animales de compañía. En cuanto a la jurisprudencia cabe destacar las escasas sentencias que se han dictado sobre materias ambientales.

**ABSTRACT:** The change of Government has generated the restructuring of the Administration of the Autonomous Community and, with it, transcendental changes in the environmental organization of Navarra. Along with this, the approval of two foral laws stand out in the 2019 environmental panorama: one to modify the Foral Waste Law and its taxation minimally and another to provide a renewed legislative framework for pets. Regarding jurisprudence, it is worth noting the few judgments that have been issued on environmental matters

**PALABRAS CLAVE:** Organización ambiental. Residuos. Bienestar animal.

**KEYWORDS:** Environmental organization. Waste. Animal welfare.

## **1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL**

La tesitura política de Navarra del año 2019, incluida la ambiental, ha estado presidida por el cambio de Gobierno acaecido tras las elecciones del 26 de mayo. El Gobierno tetrapartito presidido por Uxue Barkos (suscrito por Geroa Bai, EH Bildu, Podemos e Izquierda-Ezkerra) no pudo reeditar la mayoría necesaria y fue sucedido por un nuevo pacto tretapartito que otorgó la Presidencia del Gobierno de Navarra a María Chivite (firmado por PSN-PSOE, Geroa Bai, Podemos e Izquierda-Ezkerra). Es decir, del anterior Gobierno sale EH-Bildu, y entra el PSN-PSOE que, además, logra alcanzar la Presidencia.

Ese cambio de Gobierno explica que lo más sobresaliente de la política ambiental en este año haya sido la nueva estructuración de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, siendo el resto de las actuaciones ambientales de gestión ordinaria.

La principal novedad que presenta la nueva estructura departamental es la reducción de las tareas encomendadas al nuevo órgano ambiental, al segregarse de su ámbito material de competencias las relativas a la Administración Local y las relativas a la ordenación del territorio y el urbanismo. Esto último es sumamente preocupante habida cuenta de la estrecha vinculación de los aspectos ambientales y territoriales en la implantación de infraestructuras, de industrias y del resto de actividades económicas relevantes.

Aunque las actuaciones administrativas no hayan sido especialmente relevantes, sí cabe destacar una actividad parlamentaria que ha dado lugar a la aprobación de dos leyes forales de interés. Por un lado, se ha producido la

primera modificación de la ley estrella del año anterior: la Ley Foral de Residuos y su fiscalidad. La modificación ha sido muy concreta y ha consistido, básicamente, en retrasar los plazos de las prohibiciones relativas a las vajillas de plástico y a los envasados en monodosis de plástico. Por otro lado, se ha aprobado la Ley Foral 19/2019, de 4 de abril, de protección de los animales de compañía en Navarra. No es una ley que, en sentido estricto, tenga contenido o naturaleza ambiental. Salvo que se sostenga un concepto extraordinariamente amplio de lo ambiental –en el que se tenga únicamente en cuenta el objeto de la regulación y no su fundamento y finalidad–, esta normativa no es en puridad legislación ambiental, sino que inserta en el espacio propio de tres materias interrelacionadas: el bienestar animal, la sanidad animal y la salud pública. No obstante, por constituir un reflejo de la concepción jurídica actual sobre los animales, vinculada en buena medida, a consideraciones ambientales, he optado por incluirla en este capítulo y dedicarle un somero comentario.

Por lo que se refiere a la jurisprudencia, el año 2019 ha sido especialmente estéril. Es, con diferencia, el año en el que menos sentencias ambientales se han dictado en los últimos tres lustros. No conozco –ni se me ocurre– una explicación de ese descenso. Pero, en principio, ese descenso de la litigiosidad ambiental habrá que valorarla como positiva.

## **2. LEGISLACIÓN**

### **2.1. DESCRIPCIÓN GENERAL**

Como ya se ha señalado en el apartado introductorio, lo más relevante del año en el plano normativo ha sido el cambio organizativo (al que me referiré en el apartado 3 de este capítulo) y la aprobación de dos leyes forales: una para introducir pequeñas modificaciones en la Ley Foral de Residuos y otra para dotar de nueva regulación a la protección de los animales de compañía. Las dos será comentadas en los siguientes apartados.

En el ámbito del bienestar animal también cabe señalar la aprobación de una nueva normativa sobre las condiciones higiénico-sanitarias, de bienestar animal y ordenación zootécnica de las explotaciones ganaderas y sus instalaciones (Decreto Foral 31/2019, de 20 de marzo). En ella, además de las citadas condiciones se establecen las distancias mínimas entre explotaciones o instalaciones ganaderas y las distancias mínimas a otros elementos o instalaciones (mataderos, vertederos, núcleos zoológicos de con grupos de especies animales no ganaderas, etc.). El nuevo Decreto Foral establece también las normas de procedimiento para la autorización y el registro de las explotaciones ganaderas de Navarra y el régimen inspección y sanción.

El resto de disposiciones no son especialmente relevantes por lo me limitaré a reseñarlas brevemente (la identificación completa de estas disposiciones puede encontrarse en el apéndice informativo del apartado 7 de este capítulo). Casi todas tienen que ver con la protección de la biodiversidad. Destaca especialmente la aprobación del Listado Navarro de Especies Silvestre en Régimen de Protección Especial, junto con el establecimiento de un nuevo Catálogo de Especies de Fauna Amenazadas y la actualización del Catálogo de Especies de Fauna Amenazadas de Navarra (Decreto Foral 254/2019, de 16 de octubre).

También en el ámbito de la protección animal silvestre cabe aludir a las habituales disposiciones que se aprueban cada año, como son las relativas a las vedas de la caza (Orden Foral 117E/2019) y de la pesca (Orden Foral 32/2019). Por último, cabe señalar una específica disposición por la que se crea una zona de control de cangrejos alóctonos en el río Urederra (Resolución 405E/2019).

Dos disposiciones restrictivas de actividades para la preservación de determinados espacios naturales se han aprobado el pasado año. Por un lado, se han determinado ciertas limitaciones para la práctica de actividades deportivas en diversas zonas de roquedos en Navarra (Resolución 79/2019); y, por otro lado, se han aprobado unas limitaciones en el acceso a la Reserva Natural Nacedero del Urederra del Parque Natural de Urbasa y Andía (Resolución 229E/2019).

En cuanto a las actividades contaminantes únicamente son reseñables dos disposiciones. Por un lado, la actualización de las áreas acústicas integradas en el ámbito territorial del Mapa Estratégico de Ruido de la Aglomeración Urbana de la Comarca de Pamplona (Resolución 296E/2019). Y, por otro lado, la modificación del Programa de Actuaciones (2018-2021) en las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias que se había aprobado el año anterior (Orden Foral 205/2019). La motivación de la modificación del Programa se debe a algunas puntualizaciones solicitadas por la Comisión Europea, así como a la posibilidad de incluir nuevos cultivos y la necesidad de revisar algunos límites a la aplicación de nitrógeno para reducir y prevenir la contaminación de las aguas.

## **2.2. LA MODIFICACIÓN DE LA LEY FORAL DE RESIDUOS DE NAVARRA**

Una parte de las medidas innovadoras de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de Residuos y su fiscalidad, era el adelanto de fechas de la prohibición de venta y uso de determinados productos plásticos (bolsas, vajilla, envasados en monodosis o cápsulas) establecidas en la normativa europea y estatal. Ello generó un recurso de inconstitucionalidad del Gobierno de España contra los apartados 1 y 2 del artículo 23 de la LF contradicción con el Real Decreto 293/2018 sobre reducción del consumo de bolsas de plástico.

Sin haberse resuelto el recurso de inconstitucionalidad, el legislador foral ha decidido suprimir el adelanto que se había establecido respecto de otras prohibiciones: las relativas a las vajillas de plástico y a los envasados en monodosis o cápsulas. De manera que, mediante la Ley Foral 29/2019, de 23 de diciembre, de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias, en su disposición final 4ª, se ha alterado el artículo 23 de la Ley Foral 14/2018 en tres aspectos:

- En primer lugar, se cambia el título del artículo 23 que ahora pasa a titularse “Utilización de bolsas de plástico, de productos de plástico de un solo uso y de productos envasados en monodosis o cápsulas de un solo uso”. Con ello se dota al título de una mayor generalidad, pues el título original aludía a la venta de vajilla de un solo uso, y ahora se alude a la “utilización” y a “productos de plástico de un solo uso”, sin especificar si se trata de elementos de vajilla o de otros productos.
- En segundo lugar, se suprime la prohibición de la venta de vajilla de un solo uso a partir del 1 de enero de 2020 para hacer una remisión genérica a la normativa europea y estatal de transposición sobre productos de plástico de un solo uso.
- En tercer lugar, se retrasa al 3 de julio de 2021 la prohibición de la venta de productos envasados en monodosis o cápsulas de un solo uso, siempre que estén fabricados con materiales no reciclables y no les sean aplicables las directivas sobre envases y sobre plásticos.

### **2.3. NUEVA LEY FORAL DE ANIMALES DE COMPAÑÍA**

Ley Foral 19/2019, de 4 de abril, de protección de los animales de compañía en Navarra viene a sustituir a la anterior Ley Foral 7/1994, de 31 de mayo, de protección de los animales incorporando las nuevas corrientes de nuestra sociedad que, como dice su Preámbulo, exhortan a “adoptar actitudes de respeto, cuidado y compasión por los animales”, de conformidad con el reconocimiento en la normativa de la Unión Europea de los animales como seres sintientes, con la proclamación del bienestar animal como un valor de la Unión Europea y con las disposiciones establecidas en el Convenio Europeo sobre protección de los animales de compañía, recientemente ratificado por España.

En definitiva, como dice ese mismo Preámbulo, “actualmente el bienestar animal considera los efectos de los seres humanos sobre los animales, desde la perspectiva del animal y no al contrario. Esa forma de entender la

protección de los animales y la creciente preocupación de la sociedad por el bienestar y protección de los animales han hecho necesarios cambios en la forma cómo son vistas nuestras actitudes y comportamientos hacia ellos y en la forma sobre cómo las personas tienen que tratar a los animales”.

La Ley Foral consta de 33 artículos que se estructuran en 10 Títulos, 7 disposiciones adicionales, 4 transitorias, una derogatoria y una final. El Título I establece el objeto y finalidad de la ley foral, y delimita su ámbito de aplicación restringiéndolo a los animales de compañía y excluyendo (por disponer de normativa específica) a los animales de producción, los animales de la fauna silvestre, los animales utilizados en espectáculos taurinos, los animales utilizados para experimentación y otros fines científicos y los animales existentes en los parques zoológicos.

El Título II establece un cuadro exhaustivo de las obligaciones de los propietarios y poseedores de animales (entre las que se encuentra, por ejemplo, la de proporcionarles un “contacto social adecuado para cada especie según su edad y actividad”) y de las prohibiciones (hasta 29) para evitar las situaciones de maltrato o trato inadecuado hacia los animales, tanto por acción como por omisión.

El Título III regula el procedimiento de identificación de los animales y el Registro de Animales de Compañía de Navarra. Asimismo se establecen los principios generales de los controles sanitarios obligatorios y los requisitos para el sacrificio y eutanasia de los animales.

El Título IV recoge las condiciones y requisitos generales que deben cumplir los centros de animales de compañía, así como las condiciones de los establecimientos de venta y cría de animales de compañía. Especial interés, por su novedad, tiene la regulación de las colonias felinas. Estas colonias deben ser establecidas por las entidades locales para la protección y el control poblacional de los gatos que vivan en estado de libertad en su municipio (art. 17).

En el Título V se establecen las competencias y procedimientos de carácter general para las actuaciones con los animales de compañía considerados abandonados o extraviados. El siguiente Título se ocupa de las asociaciones de protección y defensa animal, regulando su reconocimiento como entidades colaboradoras. Se crea, en el Título VII, el Comité de consulta para la protección animal como órgano de asesoramiento. Los dos siguientes títulos establecen los principios para la divulgación y educación en materia de protección animal y se delimitan las funciones de las distintas Administraciones públicas competentes en la materia.

Finalmente, los dos títulos finales regulan la potestad inspectora y la sancionadora. Se tipifica un extenso catálogo de infracciones leves (16), graves

(25) y muy graves (16). Cabe advertir, en este punto, que algunas de las infracciones tipificadas pueden ser cometidas no sólo por los propietarios o poseedores de animales, sino también por cualquier ciudadano, como por ejemplo, por la infracción consistente en la “omisión de auxilio a un animal, de cualquier especie, accidentado, herido o en peligro, cuando pueda hacerse sin ningún riesgo para sí mismo ni para terceros” [art. 26.2, u)].

### **3. ORGANIZACIÓN: UNA NUEVA ORGANIZACIÓN AMBIENTAL**

El cambio de Gobierno ha traído como consecuencia una nueva estructuración de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, que ha sido fijada por el Decreto Foral de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra 22/2019. Con la nueva estructuración se ha incrementado notablemente el número de Departamentos al pasar de los nueve que existían en la anterior legislatura a trece Departamentos. Esta extraordinaria ampliación ha tenido como consecuencia que el Departamento con competencias ambientales (llamado ahora Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente) se haya desgajado de importantes y complejas materias que, en la anterior estructura, le acompañaban.

Por un lado, la materia relativa a la Administración Local se ha asignado a un nuevo Departamento de Cohesión Territorial. Esta separación puede resultar positiva a priori porque, tratándose de un área de gran trascendencia política, económica y social, podría relegar los intereses ambientales a un segundo plano.

Por otro lado, también se desgajan de las competencias del Departamento ambiental, las relativas a la ordenación del territorio y urbanismo, que se asignan al nuevo Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda, Paisaje y Proyectos Estratégicos. Se vuelve, por tanto, a producir una escisión orgánica entre los responsables ambientales y los territoriales, lo cual no parece justificado habida cuenta de la íntima y estrecha conexión entre los asuntos públicos implicados en estas materias competenciales. Esa conexión explica que tradicionalmente se hayan reunido las competencias ambientales y territoriales en el mismo Departamento del Gobierno de Navarra. Sólo durante un breve período (entre 2011 y 2015) estuvieron asignadas a Departamentos diferentes. Se volvieron a reunir en la última legislatura y ahora, con el nuevo Gobierno, se produce una nueva segregación por causas inexplicadas (nada dice la exposición de motivos del Decreto Foral) y, a mi juicio, inexplicables. Este desacoplamiento de competencias tan vinculadas obligará a extremar los mecanismos de coordinación interdepartamentales para el desarrollo de las

actuaciones públicas y privadas de mayor interés para Navarra (la implantación de actividades industriales, la planificación y ejecución de infraestructuras básicas, el diseño y desarrollo de políticas públicas, etc.).

El ámbito competencial atribuido al Departamento de Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente se describe, por lo que respecta a las materias propiamente ambientales en estos términos: “protección, conservación, gestión e información del medio ambiente; infraestructura verde y conectividad y restauración ecológicas; integración del paisaje en la evaluación ambiental de planes, programas y proyectos; los recursos hídricos; la definición de la estrategia contra el cambio climático y las iniciativas de adaptación al mismo; el fomento de la economía circular; así como el resto de atribuciones que le confieren las disposiciones vigentes” (art. 13 del DF 22/2019).

En cuanto a la estructura del Departamento cabe destacar, en primer lugar, que dispone de tres Direcciones Generales y una Secretaría General Técnica (Decreto Foral 258/2019, de 23 de octubre). Esas Direcciones Generales son las siguientes: a) Dirección General de Desarrollo Rural; b) Dirección General de Agricultura y Ganadería; y c) Dirección General de Medio Ambiente.

La Dirección General de Medio Ambiente está integrada por cuatro Servicios (anteriormente estaba integrada por seis servicios), disponiendo cada uno de ellos de diversas Secciones, quedando la estructura orgánica de la siguiente manera:

- a) Servicio de Economía Circular y Cambio Climático, que consta de cuatro Secciones:
  - Sección de Prevención de la Contaminación.
  - Sección de Inspección Ambiental.
  - Sección de Cambio Climático.
  - Sección de Residuos.
- b) Servicio de Biodiversidad. Tres son las Secciones de este Servicio:
  - Sección de Espacios Naturales y Especies Protegidas.
  - Sección de Medio Fluvial.
  - Sección de Impacto Ambiental.



- c) Servicio Forestal y Cinegético. Se estructura en tres secciones:
  - Sección de Gestión Forestal.
  - Sección de Planificación Forestal y Educación Ambiental.
  - Sección de Caza.
- d) Servicio de Guarderío y Calidad de la Gestión Ambiental que sólo consta de una Sección, denominada de Guarderío y Medio Ambiente.

Precisamente, en relación con este Servicio, cabe señalar la aprobación de la norma que establece el régimen específico del personal del Guarderío de Medio Ambiente (el Decreto Foral 7/2019, de 30 de enero). De dicho régimen destaca especialmente el reconocimiento a dicho personal de la condición de autoridad y de policía judicial en el ejercicio de sus funciones (art. 10).

## **4. EJECUCIÓN**

### **4.1. INSPECCIÓN AMBIENTAL**

El Programa de Inspección Ambiental de la actividad industrial de la Comunidad Foral de Navarra para el año 2019 fue aprobado por la Orden Foral 122/2019, de 15 de mayo. 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). En el trienio 2014-2017 volvieron a descender bruscamente las inspecciones estabilizándose en torno a las 130 inspecciones (134 inspecciones en 2014, 128 inspecciones en 2015, 130 en 2016 y 131 en 2017). En 2018, sin embargo, ha vuelto a producirse un descenso significativo al realizarse 115 inspecciones (la cifra más baja de lo que llevamos de siglo).

También se ofrece una valoración del grado de cumplimiento del Programa de Inspección del año anterior. En 2018 el porcentaje de inspecciones realizadas respecto a las previstas ha descendido al 78%, rompiendo las altas cifras alcanzadas en los últimos años (del 2012 al 2015 había estado por encima del 85%; en 2016 descendió al 69'2%; pero, en el 2017 y 2018 había vuelto a subir hasta el 98% y el 95% respectivamente).

Para el 2019 el Programa ha establecido la realización de 198 actividades de inspección, consistentes en 160 visitas de inspección prefijadas (115 a las instalaciones sometidas a autorización ambiental integrada, 5 a instalaciones IPPC clausuradas, 20 a otras instalaciones industriales, 20 a laboratorios acreditados de emisiones a la atmósfera, 3 en instalaciones limítrofes de interés común y 15 sobre traslados de residuos) y 20 inspecciones no prefijadas a cualquier tipo de instalación, en respuesta a denuncias o quejas.

El notable incremento del número de visitas (de 160 a 198) se debe, fundamentalmente, a la inclusión en el programa de los laboratorios acreditados de emisiones a la atmósfera.

## **4.2. OTROS PLANES Y PROGRAMAS**

Además de la modificación –ya señalada– del Programa de Actuaciones (2018-2021) en las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias (Orden Foral 247/2018), en el ámbito de la planificación ambiental destaca la aprobación de la Agenda Forestal de la Comunidad Foral de Navarra 2019-2023 (por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 13 de noviembre de 2019).

La Agenda Forestal de Navarra constituye una actualización estratégica de la política forestal en Navarra (el Plan Forestal de Navarra fue aprobado en el ya lejano año de 1998) con la que pretende complementar y alinearse con otras políticas estratégicas como las relativas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el cambio climático, la conservación y gestión de las ZEC, y la Agenda para el desarrollo de la Economía Circular. La Agenda Forestal define las grandes áreas de actuación y un programa de trabajo para los primeros 5 años y, en ese marco, desarrollar los niveles programático y operativo en un Plan de Acción Forestal y Proyectos concretos para los siguientes 20 años. En concreto, sus propuestas se han organizado en 5 ejes estratégicos: gobernanza forestal; cambio climático y riesgos naturales; fomento del sector forestal; conservación de la Biodiversidad; innovación y Conocimiento. Cada uno de estos ejes se desarrollarán en programas y estos a su vez llevarán asociados unos objetivos y unas medidas para su cumplimiento.

## **5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL**

Como ya he anticipado, la jurisprudencia ambiental dictada en Navarra en 2019 ha sido especialmente escasa. Desconozco las causas de este sorprendente descenso de la litigiosidad ambiental pero, en principio, hay que alegrarse por ello.

Sin contar con las resoluciones judiciales sobre responsabilidad patrimonial por los daños causados por especies cinegéticas, han sido tan solo tres sentencias las que tienen algún contenido (y no demasiado relevante) ambiental. Una se refiere a la aprobación de planes urbanísticos, otra a una controvertida licencia de apertura y otra ha recaído sobre una declaración de zona turística saturada.

- a) Plan urbanístico anulado por aprobarse sin una información pública completa y por prever la implantación de un centro escolar en zona inundable y en la servidumbre de protección del cementerio.

La STSJ de Navarra 67/2019, de 21 de marzo, se pronunció sobre la impugnación del Plan General Municipal de Sunbilla basada en distintos motivos tanto de forma, como de fondo. Se cuestionaba, en primer lugar, que no se hubiera sometido a información pública la Estrategia y Modelo de Ocupación del Territorio (la EMOT). Argumentaba la Administración que, por el número de habitantes de Sunbilla, no era preceptiva la EMOT. Sin embargo, la sentencia señala que una vez elaborada la EMOT esta formaba parte integrante del Plan Municipal, de modo “que el trámite de información pública ha de comprender así mismo el documento de la EMOT”. Los motivos de fondo se centran en la vulneración de diversos preceptos de la legislación sectorial por la ubicación prevista para un centro escolar. Se rechaza, en primer lugar, que la implantación del centro escolar suponga per se una contravención de los deberes de protección del valor patrimonial y paisajístico del núcleo urbano de Sunbilla. Esa contravención se producirá si no se cumplen los límites y condiciones establecidos para la protección de dichos valores, cosa que no han acreditado los recurrentes. En cambio, sí se va a apreciar vulneración de la normativa de protección establecida por la normativa de sanidad mortuoria por invasión de la servidumbre de protección fijada para los cementerios. Asimismo, se entiende vulnerada la normativa sobre zonas inundables en las que no se permite la construcción de un centro escolar. Por todo ello, el Plan es anulado.

- b) Licencia de apertura.

La STSJ de Navarra 42/2019, de 21 de febrero de 2019 se ocupó de la falta de licencia de apertura de un garaje colectivo. El Ayuntamiento había archivado el expediente de legalización de la actividad al constatar que existía un litigio civil entre el titular de la licencia de actividad clasificada y los propietarios actuales de los garajes. La sentencia señala que la sentencia civil que pudiera recaer no era oponible al Ayuntamiento y, por ello, no era conforme a derecho el archivo de las actuaciones de legalización: “El Ayuntamiento es conecedor de que un garaje en funcionamiento con licencia de actividad

clasificada, carece de la consiguiente licencia de apertura y tiene que tramitar el correspondiente expediente de legalización del mismo, en ejercicio de sus potestades de control urbanístico" (f. j. 2º). Se había solicitado también la paralización de la actividad durante el procedimiento de legalización por el riesgo existente para la seguridad de los vecinos y para los bienes municipales. Sin embargo, la sentencia entendió que no se había aportado prueba alguna al respecto de lo que debía deducirse la inexistencia de daños graves o irreversibles al medio ambiente o a las personas que exigieran el cierre inmediato de los garajes.

c) Restricción de actividades.

Impugnada una resolución por la que se declaraba Zona de Gran Afluencia Turística, a efectos de ampliación de los horarios comerciales, al Casco Viejo de Pamplona, la STSJ 417/2018, de 13 de diciembre, estimó parcialmente el recurso. La sentencia consideró admisible la justificación de la limitación temporal de la medida por la concentración de la actividad turística en los meses de julio y agosto. Sin embargo, entendió que no estaba debidamente justificada la limitación espacial al Casco Viejo. Más bien, apreció en los informes obrantes en el expediente la intención de beneficiar a unos determinados comerciantes (los de proximidad) en detrimento de otros. Para el TSJ se producía, por ello, una limitación *ad hoc* basada en simples intereses puramente comerciales, sin conexión con los intereses turísticos que hubieran podido fundamentar la medida, ya que en la zona acotada (el Casco Viejo) ya existía libertad de horarios para los comercios de menos de 300 mts. En consecuencia, se estimó la nulidad parcial de la Resolución por la falta de justificación de la acotación espacial que realizaba.

## 6. PROBLEMAS

No existen problemas ambientales especialmente graves en la Comunidad Foral de Navarra. Pero, tampoco, se han solucionado los existentes. En particular, se ha confirmado que las previsiones de la Ley Foral de Residuos sobre la creación del Ente Público de Residuos siguen sin cumplirse. En el anterior informe ya anticipaba que la Ley Foral había eludido dar una solución concreta al problema de la creación de una entidad pública navarra a la que se asignaban, por la propia Ley Foral, diversas e importantes funciones. La Ley Foral ordenaba al Gobierno de Navarra la promoción de la creación del Ente Público en un plazo de seis meses desde su entrada en vigor (dips. Transitoria 1ª). Sin embargo, dicho plazo finalizó el 23 de diciembre de 2018 sin que, más de año y medio después de ese término, el Ente haya sido creado.

## **7. APÉNDICE INFORMATIVO**

### **7.1. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD FORAL.**

- Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente: Itziar Gómez López.
- Director General de Medio Ambiente: Pablo Muñoz Trigo.
- Director del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático: Pedro Zuazo Onagoitia.
- Director del Servicio Forestal y Cinegético: José Fermín Olabe Velasco.
- Director del Servicio de Biodiversidad: Enrique Eraso Centelles.
- Directora del Servicio de Guarderío y Calidad de la Gestión Ambiental: Gloria Giralda Carrera.
- Secretaria General Técnica: Pilar Álvarez Asiáin.
- Jefa de la Sección de Régimen Jurídico de Medio Ambiente: Tania Bernaldo de Quirós Miranda.

### **7.2. LEYES FORALES Y DECRETOS FORALES**

- Ley Foral 19/2019, de 4 de abril, de protección de los animales de compañía en Navarra (BON núm. 71, de 11 de abril de 2019).
- Ley Foral 29/2019, de 23 de diciembre, de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias (modifica la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de Residuos y su fiscalidad) (BON núm. 255, de 31 de diciembre de 2019).
- Decreto Foral de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra 22/2019, de 6 de agosto, por el que se establece la estructura departamental de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (BON núm. 153, de 7 de agosto de 2019)
- Decreto Foral 7/2019, de 30 de enero, por el que se regula el régimen específico del personal de Basozainak/Guarderío de Medio Ambiente (BON núm. 37, de 22 de febrero de 2019).

- Decreto Foral 31/2019, de 20 de marzo, por el que se establecen las condiciones higiénico-sanitarias, de bienestar animal y ordenación zootécnica de las explotaciones ganaderas y sus instalaciones, en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra (BON núm. 80, de 26 de abril de 2019).
- Decreto Foral 254/2019, de 16 de octubre, por el que se establece el Listado Navarro de Especies Silvestre en Régimen de Protección Especial, se establece un nuevo Catálogo de Especies de Fauna Amenazadas y se actualiza el Catálogo de Especies de Fauna Amenazadas de Navarra (BON núm. 216, de 31 de octubre de 2019).
- Decreto Foral 258/2019, de 23 de octubre, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente (BON núm. 215, de 30 de octubre de 2019).

### **7.3. ÓRDENES FORALES Y OTRAS RESOLUCIONES**

- Orden Foral 32/2019, de 26 de febrero, de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, por la que se aprueba la normativa específica que regirá la pesca en Navarra durante el año 2019, incluyendo determinadas medidas de control de poblaciones de especies exóticas invasoras (BON núm. 39, de 23 de febrero de 2018).
- Orden Foral 55/2019, de 14 de marzo, de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, por la que se aprueban criterios de gestión en el Registro de Explotaciones Agrarias de Navarra (REAN) (BON núm. 61, de 29 de marzo de 2019).
- Orden Foral 122/2019, de 15 de mayo, de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, por la que se aprueba el Programa de Inspección Ambiental de la Actividad Industrial de la Dirección General de Medio Ambiente para el año 2019, cuyo texto se incluye como anexo a esta Orden Foral (BON núm. 132, de 9 de julio de 2019).
- Orden Foral 117E/2019, de 12 de junio, de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, por la que se aprueba la disposición general de vedas de caza para la campaña 2019-2020 (BON núm. 124, de 27 de junio de 2019).

- Orden Foral 205/2019, de 23 de julio, de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, por la que se modifica el Programa de Actuaciones aprobado por la Orden Foral 247/2018, de 4 de octubre (BON núm. 205, de 9 de septiembre de 2019).
- Acuerdo del Gobierno de Navarra de 13 de noviembre de 2019, por el que se aprueba la Agenda Forestal de la Comunidad Foral de Navarra 2019-2023 (BON núm. 234, de 27 de noviembre de 2019).
- Resolución 79/2019, de 12 de marzo, de la Directora General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio por la que se aprueban las Limitaciones para la práctica de actividades deportivas en diversas zonas de roquedos en la Comunidad Foral de Navarra.
- Resolución 229E/2019, de 16 de abril, de la Directora General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio por la que se establecen limitaciones en el acceso a la Reserva Natural Nacedero del Urederra (RN-14), del Parque Natural de Urbasa y Andía.
- Resolución 296E/2019, de 27 de mayo, de la Directora General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se actualiza la delimitación de las áreas acústicas integradas en el ámbito territorial del Mapa Estratégico de Ruido de la Aglomeración Urbana de la Comarca de Pamplona, correspondiente a la tercera fase de aplicación de la Directiva 2002/49/CE, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, y las limitaciones acústicas que le son de aplicación a los nuevos desarrollos urbanos.
- Resolución 405E/2019, de 19 de julio, de la Directora General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se crea una zona de control de cangrejos alóctonos en el río Urederra.

#### **7.4. JURISPRUDENCIA**

- a) Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (Sala de lo contencioso-administrativo)
- STSJ de Navarra 379/2018, de 20 de noviembre: Plan General Urbanístico.

- STSJ de Navarra 417/2018, de 13 de diciembre: declaración de zona de gran afluencia turística al Casco Viejo de Pamplona durante los meses de verano: nulidad parcial. Se considera justificada la limitación temporal, pero no la limitación espacial por responder a intereses exclusivamente del pequeño comercio.
- STSJ de Navarra 42/2019, de 21 de febrero de 2019: garaje colectivo sin licencia de apertura: necesidad de tramitarla, aunque exista litigio civil entre el titular de la licencia de actividad clasificada y los propietarios actuales de los garajes. Posibilidad de permitir su utilización mientras no se pruebe daños graves o irreversibles al medio ambiente o a las personas.
- STSJ de Navarra 67/2019, de 21 de marzo de 2019: Plan General Municipal que se anula por haberse aprobado sin una información pública completa y por prever la implantación de un centro escolar en zona inundable y en la servidumbre de protección del cementerio.

## **7.5. BIBLIOGRAFÍA**

BOLETÍN Coyuntura Ambiental de Navarra, n. 9 a 12 de 2019. Disponible en: [https://www.navarra.es/home\\_es/Temas/Medio+Ambiente/Observatorio+Ambiental+de+Navarra.htm](https://www.navarra.es/home_es/Temas/Medio+Ambiente/Observatorio+Ambiental+de+Navarra.htm) (Fecha de último acceso 16-07-2020).