

## Navarra: Firmeza en la exigencia de responsabilidad de la Administración por los daños causados por flora y fauna protegidas

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1. *Avance y consolidación de la Red Natura de Navarra: nuevas ZEC y prórroga de sus Planes de Gestión.* 2.2. *Actualización de la normativa técnica de protección de la contaminación del aire (emisiones atmosféricas y ruido) y de las aguas.* 2.3. *Fauna y flora: guarderíos de caza, muladares y protección de la avifauna.* 3. ORGANIZACIÓN. 4. EJECUCIÓN. 4.1. *Inspección y sanciones ambientales.* A. Inspección ambiental. B. Sanciones ambientales. 4.2. *Información ambiental.* 4.3. *Planes y Programas.* 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL. 5.1. *Descripción general.* 5.2. *Crónica de una inconstitucionalidad anunciada.* 5.3. *Responsabilidad ambiental por ruido y por daños causados por la flora y la fauna protegidas y por los ruidos del tráfico.* A. Responsabilidad patrimonial por daños causados por la flora y la fauna. B. Responsabilidad patrimonial por el ruido del tráfico de una carretera. 5.4. *Autorizaciones ambientales.* A. Autorización ambiental integrada de una central térmica. B. Autorización de vertidos de aguas a colector por encima de los límites máximos establecidos en la legislación. C. Autorización de piscifactoría. D. Denegación de autorización para explotación de gravas y arenas. 5.5. *Sanciones ambientales.* 5.6. *Delito ecológico y otras infracciones penales relacionadas con la protección ambiental.* A. Los residuos depositados en contenedores son propiedad de la Mancomunidad y, por tanto, su recogida puede ser constitutiva de los delitos de hurto y de receptación. B. Anulación del juicio de primera instancia por no haberse dado la palabra a los denunciantes. C. Absolución de un delito de incendio forestal por no existir imprudencia grave. 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.* A. Sentencia del Tribunal Constitucional. B. Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra. C. Sentencias de los Juzgados de lo contencioso-administrativo. D. Resoluciones de órganos jurisdiccionales del orden penal. 8. BIBLIOGRAFÍA.

## 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

En la habitual situación de estancamiento político-legislativo en materia ambiental que ha venido caracterizando a la presente legislatura, muy poco es lo reseñable del año 2014. Lo más trascendente –aunque no ha sido inesperado– ha sido la declaración de inconstitucionalidad de la Ley Foral de prohibición del fracking por STC 208/2014, de 15 de diciembre.

En el plano normativo destaca el avance en la conformación de la Red Natura 2000 con la declaración de siete nuevas ZEC, alcanzando ya a la mitad de los LICs existentes en Navarra.

Jurisprudencialmente destacan dos sentencias que condenan a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra a indemnizar los daños causados por fauna y flora protegidas y que sirven para titular este capítulo. Aunque dicha responsabilidad está claramente establecida en la legislación, estas sentencias son relevantes por rechazar las circunstancias eximentes de la responsabilidad invocadas por la Administración.

## 2. LEGISLACIÓN

### 2.1. AVANCE Y CONSOLIDACIÓN DE LA RED NATURA DE NAVARRA: NUEVAS ZEC Y PRÓRROGA DE SUS PLANES DE GESTIÓN

La Red Natura 2000 y el proceso de conversión de los LICs de Navarra en Zonas de Especial Conservación (ZEC) se ha reavivado notablemente durante el año 2014. Desde finales de 2011 no se habían designado nuevas ZEC. Pero este año se han declarado siete nuevas ZEC y se han aprobado sus respectivos Planes de Gestión (puede verse la relación completa en el apéndice informativo de este capítulo). Con estas nuevas designaciones se alcanza ya la cifra de 21 ZECs que suponen ya la mitad exacta de los LICs de la Comunidad Foral de Navarra.

Por otro lado, también se ha prorrogado la vigencia de los Planes de Gestión de otras 5 Zonas Especiales de Conservación (Decreto Foral 46/2014, 11 junio). Dichos Planes de Gestión incluían una planificación a corto plazo (medidas ejecutables durante el período de vigencia de los planes) y otra planificación a largo plazo (los ejes principales en los que se basa la conservación activa del espacio, los objetivos finales, la normativa y las directrices u orientaciones para la gestión). Esta última va más allá de la vigencia establecida en los propios planes. Por esa razón se ha considerado oportuno prorrogar indefinidamente la vigencia de dichos Planes en lo relativo a los aspectos comprendidos en la planificación a largo plazo.

## 2.2. ACTUALIZACIÓN DE LA NORMATIVA TÉCNICA DE PROTECCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN DEL AIRE (EMISIONES ATMOSFÉRICAS Y RUIDO) Y DE LAS AGUAS

Tres disposiciones de naturaleza estrictamente técnica se han aprobado en este ámbito: una sobre emisiones atmosféricas, otra sobre ruido y otra de protección de las aguas de la contaminación por nitratos.

La indeterminación de la normativa estatal sobre los métodos específicos que deben utilizarse para la determinación de emisiones a la atmósfera de CO, O<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> y SO<sub>2</sub>, llevó al Ejecutivo navarro a aprobar una disposición específica (la Orden Foral 109/2014, de 8 de abril) “con el fin de aclarar” (así se expresa su exposición de motivos) los métodos de medición de las citadas emisiones a la atmósfera, dejando sin efecto la anterior Orden Foral en la materia.

En segundo lugar, se ha aprobado la Instrucción técnica Ruido IT Ruido 001 relativa al contenido mínimo de informes de medida de ruido en instalaciones (Resolución 406/2014 del Director General de Medio Ambiente y Agua). Con dicha Instrucción se pretende que las entidades que realizan evaluaciones de la contaminación acústica en Navarra cumplan unos requisitos mínimos y utilicen unos procedimientos homogéneos.

Por último, cabe destacar que se han revisado las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias y se ha aprobado el Programa de Actuaciones para el periodo 2014-2017 (Orden Foral 501/2013, de 19 de diciembre).

## 2.3. FAUNA Y FLORA: GUARDERÍOS DE CAZA, MULADARES Y PROTECCIÓN DE LA AVIFAUNA

Además de las tradicionales disposiciones anuales sobre vedas de caza (Orden Foral 176/2014) y de pesca (Orden Foral 19/2014), se han aprobado tres disposiciones en este ámbito que deben ser mencionadas.

La problemática de los últimos años sobre los guarderíos de los cotos de caza en Navarra (véase el *Observatorio de Políticas Ambientales* del año 2013) se ha zanjado, al menos momentáneamente, con la modificación de su régimen legal. La Ley Foral 4/2014, de 4 de abril, ha modificado la Ley Foral 17/2005 de Caza y Pesca con el objetivo fundamental –aparte de algunas correcciones técnicas– de establecer un nuevo régimen legal del sistema de vigilancia o guarderíos de los cotos de caza que había suscitado la oposición generalizada de los titulares de cotos más modestos. De acuerdo con el nuevo sistema, el sistema de guarderío de caza ya no es obligatorio con

carácter general, sino que sólo lo será en aquellos cotos en el que se realicen alguna de las actuaciones que se relacionan en el artículo 51: manejo de poblaciones (sueltas, repoblaciones y translocaciones), caza a rececho de ciervo, monterías, controles anuales de poblaciones, cuando se hubiera producido el cierre del acotado por gestión deficiente o colocación de venenos, cebos o sustancias prohibidas, ejecución de autorizaciones excepcionales de caza y aquellas otras que puedan determinarse reglamentariamente.

En segundo lugar, se ha dotado de un nuevo régimen jurídico a los muladares, a los que se encomienda el doble objetivo de eliminar determinados subproductos animales y de alimentar las aves necrófagas de interés comunitario. La alta población de especies necrófagas de interés comunitario en Navarra, su dispersión y su alta movilidad, así como los kilos de cadáveres esperados de las explotaciones ganaderas, justificaron la declaración de Navarra como zona de protección especial para la alimentación de dichas especies. La creación de una red de muladares en Navarra (Orden Foral 259/2006) permitió cubrir las necesidades alimenticias que no podían obtener de forma natural las aves carroñeras. En desarrollo de la normativa europea y estatal, se ha aprobado una nueva disposición (la Orden Foral 46/2014) por la que se regula la autorización de los muladares y sus condiciones (entre las que se encuentra la realización de un plan de gestión), se determina las especies necrófagas de interés comunitario que se pueden alimentar en ellos (ampliando el número de especies incluidas), y se establecen las condiciones para el depósito de cadáveres de animales en los muladares, así como las normas de transporte, funcionamiento y control de los mismos.

Por último, en aplicación del Real Decreto 1432/2008 de protección de la avifauna, se han delimitado las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local de las especies de aves amenazadas y se ha publicado las zonas de protección (Resolución 1150/2013 de 31 de diciembre).

### **3. ORGANIZACIÓN**

Tras la modificación de la estructura del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local aprobada en el año 2013, en este último año no se han producido novedades dignas de mención.

### **4. EJECUCIÓN**

En este apartado me voy a referir a tres cuestiones: en primer lugar, las actuaciones de inspección y los expedientes sancionadores; en segundo

lugar, las actuaciones en materia de información ambiental; y, finalmente, los planes ambientales.

#### 4.1. 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 55/2014, de 20 de marzo.

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 hasta estabilizarse en los últimos cuatro años en torno a las 200 inspecciones (205 inspecciones en 2010, 206 en 2011, 203 en 2012 y 202 en 2013).

También se sigue ofreciendo una valoración del grado de cumplimiento del Programa de Inspección del año anterior, resultando que el número total de inspecciones realizadas respecto a las previstas sigue mejorando, habiendo alcanzado este año el 89% (frente al 86% del 2012 y 2013 y el 67% del 2011).

Para el 2014 el Programa estableció la realización de 149 actividades de inspección, consistentes en 129 visitas de inspección prefijadas (87 a las instalaciones del RD 815/2013 de emisiones industriales y autorización ambiental integrada y 42 a instalaciones de vertidos de aguas industriales pertenecientes a diversos sectores industriales) y 20 inspecciones no prefijadas a cualquier tipo de instalación, en respuesta a denuncias o quejas.

##### B. Sanciones ambientales

Los procedimientos sancionadores tramitados en el año 2014 han sido 280. Con ello se recuperan las cifras alcanzadas entre los años 2007 y 2011 (que oscilaron entre 240 y 348 expedientes) y se rompe la tendencia bajista de los últimos dos años (fueron 97 en 2013 y 86 en el 2012).

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 gran parte de ellos (68) se han producido como consecuencia de 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 mantiene la consolidación del sector del medio ambiente industrial frente al del medio ambiente natural como ámbito en el que recaen más sanciones. Concretamente las sanciones se han distribuido de la siguiente manera:

– Medio ambiente natural: 75 denuncias. La gran mayoría (53) han recaído en materia de caza y pesca con una sanción promedio de 501 euros. Las 22 sanciones restantes se han impuesto como consecuencia de infracciones de la normativa de fauna silvestre y sus hábitats (roturaciones ilegales, mal uso en espacios naturales protegidos, etc.).

– Medio ambiente industrial o calidad ambiental: 137 expedientes. La infracción de la normativa de residuos ha motivado 110 sanciones, de las cuales 15 se han referido a la incorrecta gestión de RCDs. 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 impusieron 25 sanciones (10 menos que el año pasado y 15 menos que hace dos). En el ámbito de los residuos las sanciones dependen de la peligrosidad de los residuos, pero la media es de 3000 euros. En los incumplimientos de la LFIPA la sanción media llega a los 10.000 euros. Por último, cabe señalar que se han impuesto dos sanciones en materia de ruidos por no cumplir los límites máximos de emisión e inmisión, con una cuantía de 1.500 euros.

#### 4.2. INFORMACIÓN AMBIENTAL

En el año 2014 se han presentado 705 solicitudes de información ambiental. Se confirma, así, la consolidación de un volumen de solicitudes que duplica a la de los últimos años de la primera década del siglo XXI: en 2011 ya se presentaron 701 solicitudes, en 2012 fueron 546 y 681 en 2013, cifras muy superiores a la de los años 2010 (252), 2009 (228) y 2008 (340).

En la clasificación temática de las solicitudes, la diversidad biológica recupera el primer puesto (con 147 solicitudes frente a las 64 del año pasado) que en 2013 había perdido a favor de los residuos, a pesar de que la

demanda informativa sobre ellos sigue incrementándose (115 solicitudes frente a las 78 del año pasado).

A continuación vienen los temas de paisaje y espacios naturales (92), medidas y normas (90), agua (79), calidad del aire (46), energía (40), ruido (30). El resto de temas sobre los que se han presentado solicitudes de información han sido: suelos, vertidos, legislación y organismos modificados genéticamente.

Por solicitantes destacan los particulares (378) y las empresas (158), a mucha distancia de Administraciones Públicas (61) y de Asociaciones y ONGs (57).

Llama la atención que 683 solicitudes se hayan contestado en el plazo igual o inferior a un mes, y sólo en 22 ocasiones se haya superado el plazo del mes. Ninguna de las solicitudes presentadas ha quedado sin contestar.

Por último, cabe señalar que en aplicación de la Ley 27/2006 de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, el Informe anual sobre medio ambiente 2014 está publicado en la página web del Gobierno de Navarra ([http://www.navarra.es/home\\_es/Temas/Medio+Ambiente/Informe+de+estado](http://www.navarra.es/home_es/Temas/Medio+Ambiente/Informe+de+estado)). En el informe es muy poco valorativo. Se limita a aportar algunos indicadores, pero sin términos comparativos generales. También se echa en falta un resumen o evaluación sintética tal y como se ofrecía en anteriores informes.

#### 4.3. PLANES Y PROGRAMAS

Por tercer año consecutivo, no se han aprobado planes o programas ambientales.

### 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

#### 5.1. DESCRIPCIÓN GENERAL

Salvo la STC que declara la inconstitucionalidad de la ley foral anti-fracking, el año 2014 ha sido anodino desde el punto de vista de la jurisprudencia ambiental recaída en Navarra. Se han dictado menos sentencias de contenido ambiental y no presentan un interés jurídico relevante. Tras una breve referencia a la STC, haré un breve comentario de las más interesantes, agrupándolas en función de las técnicas jurídicas afectadas (la relación completa puede verse en el Apéndice informativo de este capítulo).

## 5.2. CRÓNICA DE UNA INCONSTITUCIONALIDAD ANUNCIADA

La STC 208/2014, de 15 de diciembre, ha declarado inconstitucional la Ley Foral 30/2013, de 15 de octubre, por la que se prohíbe en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra el uso de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional.

No ha sido una sorpresa. A la vista de las anteriores SSTC sobre la ley cántabra y la ley riojana que prohibieron en sus territorios el fracking y teniendo en cuenta que la Ley Foral era una copia (y, además, copia deficiente) de la ley cántabra, era esperada la declaración de inconstitucionalidad.

Esta Ley Foral, como dije en su momento (en el *Observatorio de Políticas Ambientales 2014*) es una de las leyes forales con mayores deficiencias técnicas de la historia del Parlamento de Navarra. Arrastra algunos de los defectos de la ley que copia y les añade otros de difícil comprensión. Algunos de esos errores se refieren, precisamente, al basamento competencial de la ley foral. A la vista de los antecedentes jurisprudenciales y de esas deficiencias técnicas de la ley foral, difícil era la defensa de su constitucionalidad. Ante el TC, el letrado del Parlamento de Navarra postuló una modificación de la doctrina constitucional y que se dictara una sentencia interpretativa, que permitiera desplegar los efectos previstos en los preceptos impugnados en todos los casos en que el proyecto obtuviera una evaluación ambiental negativa o desfavorable. Pero el Tribunal Constitucional, tras constatar la “sustancial identidad” de las normas impugnadas y de los motivos de impugnación, acordó la inconstitucionalidad de la Ley Foral con base en la misma doctrina empleada en las SSTC 106/2014, de 24 de junio y 134/2014, de 22 de julio (sobre esta doctrina véase el capítulo correspondiente a la *Jurisprudencia constitucional* de este mismo libro).

## 5.3. RESPONSABILIDAD AMBIENTAL POR DAÑOS CAUSADOS POR LA FLORA Y LA FAUNA PROTEGIDAS Y POR LOS RUIDOS DEL TRÁFICO

### A. Responsabilidad patrimonial por daños causados por la flora y la fauna

Como ya he anticipado, dos sentencias recaídas en esta materia han sido lo más sobresaliente del año judicial en Navarra por lo que se refiere a la problemática ambiental. En estas dos sentencias el TSJ de Navarra se ha mostrado firme en la exigencia de una responsabilidad de la Administra-

ción por los daños causados por las especies protegidas, que es de carácter objetivo y que no admite causas de exclusión no previstas legalmente, como son la falta de solicitud de la retirada de un nido de cigüeñas por parte del propietario del inmueble afectado o las dificultades para vigilar una extensa superficie de arbolado en un parque natural.

La caída de un nido de cigüeñas que anidaban en la torre de una iglesia parroquial sobre la bóveda de una de sus naves produjo el hundimiento de la misma. Siendo la cigüeña blanca una especie amenazada, resulta de aplicación el artículo 31 de la Ley Foral 2/1992 de protección de la fauna silvestre, que establece el deber del Departamento de Medio Ambiente de indemnizar los daños ocasionados a terceros o sus bienes por las especies amenazadas.

La Administración demandada había denegado la reclamación de responsabilidad porque el titular del inmueble dañado conocía desde hacía por lo menos 3 años la presencia de los nidos y no había solicitado su retirada (actuación prevista en el artículo 9 de la citada LF 2/1992). Sin embargo, la Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo nº 3, de 20 de junio de 2014 consideró que no existe el deber del particular de solicitar la retirada del nido y que la falta de dicha solicitud “no conlleva una eximente de responsabilidad de la Administración que, en todo caso, es la que ha de velar por las especies amenazadas y ha de responder si causan daños”. Añade la sentencia que “para ello dispone de personal que específicamente puede vigilar la presencia de aves y sus nidificaciones, como son los guardas forestales y demás técnicos de medio ambiente, siendo necesario destacar que la presencia de nidos de estas aves, por sus dimensiones, se aprecian a simple vista”. La sentencia concluye que “siendo fácilmente constatable para los servicios públicos del Gobierno de Navarra la existencia de nidos de cigüeñas, aun no constando aviso o petición de los particulares afectados, la Administración demandada ha de responder de los daños causados”.

Por su parte, la sentencia del Juzgado contencioso-administrativo nº 2, de 30 de junio de 2014 se ocupó de los daños por la caída de una rama de un árbol de un parque natural (Señorío de Bértiz). La Administración trató de eludir su responsabilidad alegando que aunque le corresponde a ella su gestión, el parque tiene una superficie de 2200 has cubiertas en su mayor parte de arbolado (más de 4 millones de árboles) y que a la dificultad de vigilar una superficie tan extensa de arbolado, el propio Plan gestor del Parque limita las intervenciones en el mismo, restringiendo las podas a criterios silvícolas.

La sentencia no atiende a las razones esgrimidas por el Gobierno de Navarra. Señala, por un lado, el Plan gestor del Parque no impide que se pueda decidir la corta de árboles o ramas peligrosas. Por otro lado, advierte que no existen advertencias del posible peligro de caídas de ramas y árboles a los visitantes (sólo en caso de días de fuerte viento el folleto del Parque no recomienda la visita por ese peligro, pero el día del accidente no soplaba viento fuerte en el lugar). En consecuencia, la sentencia declara la responsabilidad de la Administración gestora del parque.

## **B. Responsabilidad patrimonial por el ruido del tráfico de una carretera**

Los propietarios de unas viviendas unifamiliares cercanas a la carretera PA 30 o Ronda Norte de Pamplona demandaron por inactividad administrativa al Municipio de Berrioplano y al Gobierno de Navarra para que se condenara, solidaria o individualmente, a dichas Administraciones a realizar las actuaciones procedentes para que el ruido del tráfico procedente de dicha carretera no afectara a sus derechos fundamentales a la integridad física y moral y a la intimidad personal y familiar del domicilio.

Las mediciones de ruido efectuadas y el resto de las pruebas practicadas llevaron a la STSJ de Navarra de 9 de mayo de 2014 a considerar que se había producido la vulneración de los indicados derechos, pues concurrían los tres requisitos que la jurisprudencia ha venido exigiendo: una exposición al ruido prolongada, que sea evitable y que resulte insostenible por superar los niveles legales establecidos.

Las consecuencias de la vulneración llevan a la sentencia a estimar la petición de los demandantes relativa a la adopción de las medidas necesarias para que cese dicha vulneración, pero se rechaza la petición de indemnización por no haber sido solicitada por los demandantes en ninguno de los momentos previos en los que se dirigieron formalmente a las Administraciones demandadas, por lo que no puede entenderse producida inactividad alguna a este respecto.

La última cuestión a dilucidar era la identificación de la Administración responsable. La sentencia considera que el origen del problema “está en el funcionamiento de una infraestructura viaria de titularidad del Gobierno de Navarra en cuya construcción, mantenimiento y explotación nada tuvieron ni tienen que ver el Concejo de Artica ni el Ayuntamiento de Berrioplano”. Siendo el Gobierno el titular único de la fuente del problema -en cuya generación no hay concurrencia de causas-, la sentencia concluye que es el único obligado a solucionarlo.

#### 5.4. AUTORIZACIONES AMBIENTALES

##### **A. Autorización ambiental integrada de una central térmica**

Dos sentencias (dictadas con menos de tres semanas de diferencia y por el mismo ponente se ocuparon) de la legalidad de las autorizaciones ambientales otorgadas a una central térmica. En un caso se anuló la autorización por no respetar la distancia de 2000 metros al núcleo de población (STSJ de Navarra de 10 de febrero de 2014) y en la otra (STSJ de de 28 febrero de 2014) se ratificó la validez de la autorización otorgada en 2011 (tramitada tras la anulación de la anterior y con arreglo a una normativa diferente) y se confirmó que el régimen de distancias establecido por el RAMINP ya no es aplicable en Navarra.

##### **B. Autorización de vertidos de aguas a colector por encima de los límites máximos establecidos en la legislación**

Una fábrica de cartón obtuvo una autorización ambiental integrada que incluía unos valores límite de vertido de fenoles que, tras la presentación de un estudio de viabilidad técnico económica de las alternativas existentes, fueron modificados de oficio por la Administración foral, para establecer unos valores límite superiores. El Ayuntamiento en cuyo término municipal se encuentra ubicada la instalación industrial recurrió dicha modificación de la autorización por entender que se vulneraban los límites máximos establecidos para dichos vertidos.

La STSJ de Navarra de 7 de febrero de 2014 desestimó el recurso. Dio por bueno el informe técnico del Gobierno de Navarra que avalaba los límites de vertido establecidos por entender que se habían aplicado las mejores técnicas disponibles. Pero lo que la sentencia no aclara es por qué es posible autorizar límites superiores a los establecidos por la legislación. Reproduce un precepto de la normativa foral que permite “imponer limitaciones más estrictas en aplicación de la normativa vigente”. Y añade que la parte actora interpreta este artículo “en el sentido de que el posible cambio de los valores límite específicos sólo es posible a la baja, y nunca incrementándolos, como ha sucedido en este caso”. La sentencia no llega a afirmar expresamente que es posible incrementarlos. Pero de su resolución cabe concluir que así lo ha entendido el TSJ. Al parecer basta con que un informe técnico considere asumibles niveles de vertido por encima de los establecidos normativamente para que se pueda considerar lícita esa “inderogabilidad singular” de los valores límite de vertidos, lo cual no parece nada razonable.

### C. Autorización de piscifactoría

La impugnación de una licencia de actividad clasificada con evaluación de impacto ambiental de una piscifactoría en un LIC fue impugnada tanto por razones formales o procedimentales, como por razones de fondo. La Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo nº 3, de 1 de septiembre de 2014 rechazó todos los motivos de la impugnación. Consideró que en la Declaración de Impacto Ambiental no existen las infracciones señaladas por la parte actora (ni fue dictada por órgano incompetente, ni en procedimiento erróneo, ni las modificaciones introducidas en el proyecto tuvieron carácter esencial, ni se obvió la circunstancia de su ubicación en un LIC ya que, precisamente, fue esa ubicación la que determinó la realización de la evaluación de impacto ambiental). Cabe reseñar, en la línea antiformalista apreciable en la jurisprudencia ambiental, que la sentencia entendió que la inobservancia de algún trámite procedimental (en este caso, no haber remitido la propuesta de DIA al órgano sustantivo y al interesado) no tiene efectos invalidantes si no se acredita que haya producido indefensión (además en este caso no fue denunciado por los únicos que podían considerarse afectados: el órgano sustantivo y el promotor).

### D. Denegación de autorización para explotación de gravas y arenas

La STSJ de Navarra de 14 de octubre de 2014 consideró que la denegación de una autorización de afecciones ambientales para una actividad de explotación de gravas y arenas estaba ajustada a Derecho, al estar prohibida dicha actividad por el Plan municipal en la clase de suelo al que pertenecían las parcelas afectadas (suelo no urbanizable de preservación, subcategoría de suelo de valor para su explotación natural). La sentencia también desestimó la impugnación indirecta del Plan urbanístico por considerar que una prohibición de la actividad minera en ese tipo de suelo no contradecía la legislación minera.

## 5.5. SANCIONES AMBIENTALES

Dos sentencias en materia de caza ratificaron la legalidad de las sanciones impuestas rechazando los argumentos planteados por los sancionados. Por un lado, se recuerda que en el procedimiento sancionador cinegético en Navarra no es exigible un trámite de la propuesta de resolución (STSJ de Navarra de 15 de mayo de 2014). Por otro lado, se recuerda el valor probatorio (presunción de veracidad) de las actas de inspección elaboradas por los guardas forestales (STSJ de Navarra de 12 de junio de 2014).

En cambio la sentencia del Juzgado contencioso-administrativo nº 1, de 25 de noviembre de 2014 anuló una sanción por una infracción grave en ma-

teria de residuos (gestión de residuos de automóviles sin autorización) al haber apreciado una serie de irregularidades en el procedimiento sancionador generadores de indefensión (ausencia de informe que justificara la iniciación del expediente sancionador, falta de traslado de la denuncia que motivó la iniciación, incorrecta notificación edictal del inicio del procedimiento sancionador, y falta de motivación suficiente de la resolución sancionadora, al haberse acreditado la conducta sancionada por una visita de inspección realizada tras el recurso de alzada interpuesto por el sancionado).

## 5.6. DELITO ECOLÓGICO Y OTRAS INFRACCIONES PENALES RELACIONADAS CON LA PROTECCIÓN AMBIENTAL

### A. **Los residuos depositados en contenedores son propiedad de la Mancomunidad y, por tanto, su recogida puede ser constitutiva de los delitos de hurto y de receptación**

La Mancomunidad de la Comarca de Pamplona denunció la sustracción del interior de sus contenedores de cantidades importantes de cartón y papel y su posterior venta a bajo precio, lo que le originó un considerable perjuicio económico, habiendo visto disminuidos de modo considerable los ingresos que años atrás venía obteniendo por la venta de papel y cartón depositados en sus contenedores.

Las diligencias previas fueron sobreesididas por la instructora al considerar que los citados hechos no eran constitutivos de hurto al no poder estimarse que el papel y cartón cuyo apoderamiento se trata sea propiedad de la Mancomunidad. Tras analizar la legislación de residuos y el valor económico de los residuos, la Audiencia Provincial afirma que “no nos hallamos ante una mera ocupación de unos bienes abandonados, sino ante un apoderamiento de unos bienes que, habiendo sido desechados por sus propietarios por carecer para ellos de interés o valor, son depositados en un elemento destinado a su recogida para su posterior tratamiento por el servicio público competente, al que pasan a pertenecer esos efectos”. Destaca también la Audiencia el valor económico de esos residuos y la posibilidad legal de destinarlos a su venta para percibir su precio y financiar con él el propio servicio público. Concorre, en consecuencia, el requisito de la ajenidad y constata que existen indicios de posible delito del hurto en el apoderamiento de papel y cartón por parte de terceros no autorizados para ello. Por todo ello revoca el auto apelado y ordena la continuación de la tramitación de las diligencias previas (Auto de la Audiencia Provincial de Navarra nº 290/2014, de 1 de septiembre).

### **B. Anulación del juicio de primera instancia por no haberse dado la palabra a los denunciantes**

La Sentencia de la Audiencia Provincial de Navarra de 23 de junio de 2014 estimó el recurso de apelación y revocó la sentencia de instancia y del acto del juicio. La razón fue que no se había dado la palabra en el juicio a los denunciantes, lo cual era absolutamente necesario tratándose de un delito de desobediencia a la autoridad. La sentencia establece que la infracción de esa norma procesal determina que el acto del juicio y la posterior sentencia sean nulos de pleno derecho, y ordena que se proceda a señalar un nuevo acto de juicio en el que se dé la palabra a denunciantes y denunciado para llevar a cabo las actuaciones que sean convenientes.

### **C. Absolución de un delito de incendio forestal por no existir imprudencia grave**

En la Sentencia del Juzgado de lo Penal nº 1, de 25 de agosto de 2014 se decretó la absolución de un delito de incendio forestal por no haberse probado la imprudencia grave que exige el tipo penal. El acusado había prendido fuego a un bidón en el que había acumulado cartones y papeles. Como consecuencia del fuerte viento, el fuego se propagó hasta una masa forestal y se extendió posteriormente en distintas direcciones. Hasta su extinción fueron calcinados 89.900 metros cuadrados de matorral, hierbas finas y arbolado. El artículo 352 CP exige para este delito de incendio forestal una imprudencia grave que no existió, porque se pudo acreditar que el acusado había llamado al teléfono de emergencias (112) para preguntar si ese día podía quemar en su huerta, habiendo recibido una respuesta positiva. Con independencia de que el 112 careciera de competencia para autorizar el uso del fuego, la sentencia considera que el hecho de haber llamado para recabar información, hace que no pueda apreciarse una infracción de normas básicas de prudencia en el acusado, ni mucho menos una imprudencia grave.

## **6. PROBLEMAS**

No han surgido problemas ambientales nuevos en este año. Pero tampoco se han solucionado los de los años anteriores. A nivel de la gestión ambiental el más problemático es el de los residuos, que se encuentra sin la cobertura de un Plan tras su anulación judicial y en el que todavía no se cuenta con una alternativa a la planta de incineración que en aquél se preveía. Más preocupante es el mantenimiento de una abúlica política ambiental. Ni el Gobierno de Navarra –en una situación de crisis económica y de minoría política– ha sido capaz en esta legislatura de diseñar y ejecutar una política ambiental dig-

na de dicho nombre, ni el legislativo ha sido capaz de impulsar esa política o, al menos, de dotar de un marco legislativo adaptado a la normativa europea y estatal de los últimos años. Como remate, este año se ha confirmado que la ley foral de contenido ambiental más importante de la legislatura (la de prohibición del fracking) se realizó con groseros errores de técnica legislativa y, además, incurriendo en una inconstitucionalidad que ha llevado a su anulación.

## 7. APÉNDICE INFORMATIVO

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

Consejero de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local: José Javier Esparza Abaurrea.

Dirección General de Medio Ambiente y Agua: Andrés Eciolaza Carballo.

Director del Servicio de Calidad Ambiental: Pedro Zuazo Onagoitia.

Director del Servicio de Conservación de la Biodiversidad: Enrique Eraso Centelles.

Director del Servicio del Agua: César Pérez Martín.

Secretaría General Técnica: Pilar Álvarez Asiáin.

Jefe de Sección del Régimen Jurídico de Medio Ambiente y Agua: Félix Armendáriz Martínez.

### 7.2. LEYES FORALES Y DECRETOS FORALES

– Ley Foral 4/2014, de 4 de abril, por la que se modifica la Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de Caza y Pesca de Navarra (BON núm. 73, de 14 de abril de 2014).

– Decreto Foral 46/2014, 11 junio, por el que se prorroga la vigencia de los Planes Gestión de varias Zonas Especiales de Conservación (BON núm. 123, de 25 de junio de 2014).

– Decreto Foral 47/2014, de 11 de junio, por el que se designa el Lugar de Importancia Comunitaria denominado “Aritzakun-Urritzate-Gorramendi” como Zona Especial de Conservación y se aprueba su Plan de Gestión (BON núm. 125, de 27 de junio de 2014).

– Decreto Foral 48/2014, de 11 de junio, por el que se designa el Lugar de Importancia Comunitaria denominado “Regata de Orabidea y turbera

Arxuri” como Zona Especial de Conservación y se aprueba su Plan de Gestión (BON núm. 125, de 27 de junio de 2014).

– Decreto Foral 49/2014, 11 de junio, por el que se designa el Lugar de Importancia Comunitaria denominado “Río Baztan y regata Artesiaga” como Zona Especial de Conservación y se aprueba su Plan de Gestión (BON núm. 125, de 27 de junio de 2014).

– Decreto Foral 51/2014, 2 de julio, por el que se designa el Lugar de Importancia Comunitaria denominado “Río Bidasoa” como Zona Especial de Conservación y se aprueba su Plan de Gestión (BON núm. 144, de 24 de julio de 2014).

– Decreto Foral 52/2014, 2 de julio, por el que se designa el Lugar de Importancia Comunitaria denominado “Sierra de Illón y Foz de Burgui” como Zona Especial de Conservación y se aprueba su Plan de Gestión (BON núm. 144, de 24 de julio de 2014).

– Decreto Foral 105/2014, 5 de noviembre, por el que se designa el Lugar de Importancia Comunitaria denominado “Belate” como Zona Especial de Conservación y se aprueba su Plan de Gestión (BON núm. 245, de 17 de diciembre de 2014).

– Decreto Foral 117/2014, 29 de noviembre, por el que se designa el Lugar de Importancia Comunitaria denominado “Sierra de Aralar” como Zona Especial de Conservación y se aprueba su Plan de Gestión (BON núm. 16, de 26 de enero de 2015).

### 7.3. ÓRDENES FORALES Y OTRAS RESOLUCIONES

– Orden Foral 501/2013, de 19 de diciembre, del Consejero de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, por la que se revisan las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias y se aprueba el Programa de Actuaciones para el periodo 2014-2017 (BON núm. 24, de 5 de febrero de 2014).

– Orden Foral 19/2014, de 21 de enero, del Consejero 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 2014, incluyendo determinadas medidas de control de poblaciones de especies exóticas invasoras (BON núm. 26, de 7 de febrero de 2014).

– Orden Foral 46/2014, de 25 de febrero, del Consejero de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, por la que se regula el aporte de alimento para determinadas especies de la fauna silvestre con

subproductos animales no destinados a 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. 46, de 7 de marzo de 2014).

– Orden Foral 58/2014, de 7 de marzo, del Consejero de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, por la que se establecen los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales que deberán cumplir los agricultores que reciban ayudas directas de la Política Agraria Común, determinadas ayudas del eje 2 del Programa de Desarrollo Rural 2007-2013, y los agricultores que reciban ayudas en virtud de los programas de apoyo a la reestructuración y reconversión y a la prima por arranque del viñedo (BON 4 de abril de 2014).

– Orden Foral 55/2014, de 20 de marzo, del Consejero de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, por la que se aprueba el Programa de Inspección Ambiental de la actividad industrial de la Comunidad Foral de Navarra 2014 (BON núm. 62, de 1 de abril de 2014).

– Orden Foral 109/2014, de 8 de abril, por la que se establecen los métodos específicos para la determinación de emisiones a la atmósfera de CO, O<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> y SO<sub>2</sub> (BON núm. 89, de 9 de mayo de 2014).

– Orden Foral 176/2014, de 13 de junio, por la que se aprueba la disposición general de Vedas Caza para la campaña 2014-2015 (BON núm. 125, de 27 de junio de 2014).

– Orden Foral 179/2014, de 17 de junio, por la que se establece el sistema de designación de los representantes de las Asociaciones Locales de Cazadores adjudicatarias de cotos de adjudicación directa en la Comisión Asesora de Caza (BON núm. 145, de 25 de julio de 2014).

– Orden Foral 195/2014, de 24 de junio, por la que se regula el uso del fuego en suelo no urbanizable para la prevención de incendios forestales (BON núm. 133, de 9 de julio de 2014).

– Resolución 1150/2013 de 31 de diciembre, del Director General de Medio Ambiente y Agua, por la que se delimitan las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local de las especies de aves amenazadas y se dispone la publicación de las zonas de protección a los efectos de la aplicación en Navarra del Real Decreto 1432/08, de 29 de agosto por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas de alta tensión (BON núm. 18, de 28 de enero de 2014).

– Resolución 406/2014, de 15 de abril, del Director General de Medio Ambiente y Agua, por la que se aprueba la Instrucción técnica Ruido IT Ruido 001 relativa al contenido mínimo de informes de medida de ruido en instalaciones (BON núm. 92, de 14 de mayo de 2014).

– Resolución 620/2014, de 20 de junio, del Director General de Medio Ambiente y Agua, por la que se designan los suplentes temporales de los Directores de Servicio (BON núm. 128, de 3 de julio de 2014).

– Resolución 628/2014, de 24 de junio, del Director General de Medio Ambiente y Agua, por la que se autoriza la creación de zona de control de cangrejos alóctonos en el río Urederra (BON núm. 148, de 30 de julio de 2014).

## 74. JURISPRUDENCIA

### A. Sentencia del Tribunal Constitucional

– STC 208/2014, de 15 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno), por la que se declara la inconstitucionalidad de la Ley Foral 30/2013, de 15 de octubre, por la que se prohíbe en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra el uso de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional.

### B. Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (Sala de lo contencioso-administrativo)

– STSJ de Navarra de 7 de febrero de 2014, ponente J. Galve Sauras. Aplicación de las mejores técnicas disponibles a autorización de vertidos imponiendo límites inferiores a los establecidos normativamente.

– STSJ de Navarra de 10 de febrero de 2014, ponente F. J. Pueyo Calleja. Autorización ambiental integrada de Central Térmica: anulación.

– STSJ de Navarra de 26 de febrero de 2014, ponente M<sup>a</sup>. J. Azcona Labiano. Discrecionalidad en la concesión de subvención para vehículo destinado a la saca de madera.

– STSJ de Navarra de 28 de febrero de 2014, ponente F. J. Pueyo Calleja. Autorización ambiental integrada de Central Térmica: confirma su validez.

– STSJ de Navarra de 9 de mayo de 2014, ponente Rubio Pérez: vulneración de derechos fundamentales por el ruido provocado por el tráfico de una carretera. Inactividad municipal y del Gobierno de Navarra. Responsabilidad de la Administración foral sobre la adopción de medidas, pero no se impone indemnización porque no se pidió en vía administrativa.

– STSJ de Navarra de 15 de mayo de 2014, ponente Rubio Pérez: procedimiento sancionador en materia de caza. Inexigibilidad de propuesta de resolución y presunción de veracidad de las actas de inspección elaboradas por los guardas forestales.

– STSJ de Navarra de 12 de junio de 2014, ponente Pueyo Calleja: procedimiento sancionador en materia de caza. Inexigibilidad de propuesta de resolución y valor probatorio de las actas de inspección elaboradas por los guardas forestales. Responsabilidad del titular del coto de caza por hechos propios.

– STSJ de Navarra de 8 de octubre de 2014, ponente Pueyo Calleja: anulación de autorización de afecciones ambientales por tratarse de un acto inserto en un procedimiento complejo más amplio que ha sido anulado.

– STSJ de Navarra de 14 de octubre de 2014, ponente Pueyo Calleja: denegación procedente de autorización de afecciones ambientales para una actividad de explotación de gravas y arenas en suelo no urbanizable de preservación (subcategoría de suelo de valor para su explotación natural). Desestimación de la impugnación indirecta del Plan urbanístico basada en la pretendida contradicción de la prohibición de actividades mineras en ese tipo de suelo con la legislación minera.

### **C. Sentencias de los Juzgados de lo contencioso-administrativo**

– Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo nº 3, de 20 de junio de 2014: responsabilidad patrimonial del Gobierno de Navarra por los daños producidos por la caída de un nido de cigüeñas.

– Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo nº 2, de 30 de junio de 2014: responsabilidad patrimonial del Gobierno de Navarra por los daños producidos por la caída de una rama de un árbol de un parque natural.

– Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo nº 3, de 1 de septiembre de 2014: licencia de actividad clasificada con evaluación de impacto ambiental de una piscifactoría. Se rechazan los motivos de invalidez invocados por el recurrente.

– Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo nº 1, de 25 de noviembre de 2014: sanción por gestión de residuos de automóviles sin autorización de gestión. Anulación de la sanción por irregularidades en el procedimiento sancionador.

#### **D. Resoluciones de órganos jurisdiccionales del orden penal**

– Sentencia del Juzgado de lo Penal nº 1, de 25 de agosto de 2014. Absolución del delito de incendio forestal por no haberse probado la imprudencia grave que exige el tipo penal.

– Sentencia de la Audiencia Provincial de Navarra (sección primera), de 23 de junio de 2014. Estimación del recurso de apelación y revocación de la sentencia de instancia y del acto del juicio celebrado por desobediencia a la autoridad por no haber dado la palabra en dicho juicio a los denunciados.

– Auto de la Audiencia Provincial de Navarra nº 290/2014, de 1 de septiembre. Revoca el sobreseimiento y archivo de las actuaciones y acuerda continuar las diligencias previas por delito de hurto y receptación, por rechazar que los residuos depositados en el interior de contenedores sean objetos abandonados y entender que son de propiedad de la Mancomunidad.

– Sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Tudela nº 1, de 17 de octubre de 2014. Condena por una falta de desobediencia a la autoridad y absolución de una falta de respeto a la autoridad (guardas forestales).

#### **8. BIBLIOGRAFÍA**

Coleccionable Red Natura 2000, ed. Gobierno de Navarra [[http://www.navarra.es/home\\_es/Servicios/ficha/4727/Coleccionable-de-los-Lugares-de-Importancia-Comunitaria-de-Navarra#resultados](http://www.navarra.es/home_es/Servicios/ficha/4727/Coleccionable-de-los-Lugares-de-Importancia-Comunitaria-de-Navarra#resultados)].