

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN NAVARRA

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA

Profesor titular de Derecho Administrativo

Universidad Pública de Navarra

Sumario: 1. Introducción. 2. Autorización ambiental integrada de instalaciones existentes: si incluye actividades no incluidas en la licencia ambiental previa, requiere una tramitación completa de la autorización, con evaluación de impacto ambiental incluida. 3. Imposibilidad de denegar una licencia de actividad por aspectos contemplados en una declaración de impacto ambiental positiva. 4. La modificación de oficio de una autorización ambiental integrada requiere una motivación fundada, sin que sea suficiente invocar la existencia de una nueva normativa. 5. Relación de sentencias comentadas.

1. Introducción

En el período examinado se han dictado en Navarra cinco sentencias con contenido ambiental. Tres de ellas se refieren a autorizaciones ambientales integradas y son las que mayor interés jurídico presentan. A las otras dos sentencias, por su menor interés, les dedicaré a continuación un breve comentario.

La primera de ellas trata de la impugnación de la Orden Foral 19/2014 por la Asociación Española de Black Bass. El recurso se basa en que dicha Orden Foral infringe el Real Decreto 630/2013 porque establece la obligación del pescador deportivo de no devolver a las aguas y sacrificar los ejemplares de perca americana o *black bass*, que la norma estatal no impone hasta que no se lleve a cabo la cartografía de las zonas de distribución en las que habitaba antes del 2007. La STSJ de Navarra de 9 de diciembre de 2015, tras analizar la competencia básica estatal en materia ambiental y su posible incidencia sobre las competencias sectoriales autonómicas de carácter exclusivo (como es la pesca fluvial), concluye que en el ámbito de estas competencias Navarra “puede imponer el sacrificio de especies incluidas en el catálogo [de la norma estatal] como especies invasoras, sin que ello incida en la legislación básica del Estado sobre medio ambiente, al permitir niveles de protección más amplios” (FJ 2.º).

La otra sentencia se ocupa de la impugnación de una sanción en materia de caza. La STSJ de Navarra de 4 de marzo de 2016 rechaza, en primer lugar, que se hubiera producido indefensión o vulneración de la presunción de inocencia. Aunque el expediente tenga su origen en una denuncia a partir de un vídeo (que no se ha probado manipulado), luego se tramitó un procedimiento sancionador con todas las garantías y en el que se han podido presentar todo tipo de alegaciones y practicar las pruebas propuestas por el sancionado. Tampoco hay 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 silenciador, la acción de cazar no exige ni haber dado muerte a un animal ni haber usado el arma, siendo suficiente haberla portado de manera ilícita.

2. Autorización ambiental integrada de instalaciones existentes: si incluye actividades no incluidas en la licencia ambiental previa, requiere una tramitación completa de la autorización, con evaluación de impacto ambiental incluida

Unos vecinos impugnaron la concesión de una autorización ambiental integrada para una instalación de fabricación de tubos de acero soldado invocando distintos motivos. La STSJ de Navarra de 29 de octubre de 2015, tras analizar la finalidad de la autorización ambiental integrada y advertir de su “carácter reglado y no discrecional”, analiza los distintos motivos del recurso:

— Ausencia de evaluación de impacto ambiental. La Sentencia recuerda que las instalaciones existentes que cuenten con licencia de actividad en el momento de la entrada en vigor de la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental no necesitan someterse a evaluación de impacto ambiental. Ahora bien, la autorización ambiental concedida incluye algunos dispositivos (dos cubas con aceite reactivo de 26 m³ de producto cada una) que no contaban con autorización ambiental previa, por lo que no pueden considerarse incluidos en el concepto de “instalación existente” y debiera haberse tramitado una “modificación sustancial” de la actividad con la correspondiente evaluación de impacto ambiental. Por ello, la Sentencia concluye que “siendo la evaluación de impacto ambiental un trámite esencial en la tramitación de la autorización ambiental integrada, dada la existencia de los dos depósitos, que no contaban con autorización previa, la falta de tal evaluación determina la nulidad de pleno derecho de la resolución recurrida” (FJ 4.º).

— Se rechaza que le fuera aplicable la normativa de actividades con riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas porque no se superan los umbrales de aplicación establecidos en esta (FJ 5.º).

— Se admite y no se considera ilegal el establecimiento de unos niveles de ruido que, siendo superiores a los valores límite de emisión, se fijan como un objetivo que deberá ser alcanzado progresivamente (FJ 6.º).

— Se rechaza la vulneración del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos derivada de la contaminación acústica porque ello exige la ilegalidad de la actuación administrativa —además de una contaminación acústica grave, irrazonable y desproporcionada—, lo que en este caso no se ha producido al haberse impuesto

“medidas para la reducción del ruido que se ajustan a los valores límites de inmisión de ruidos fijados reglamentariamente” (FJ 7.º).

3. Imposibilidad de denegar una licencia de actividad por aspectos contemplados en una declaración de impacto ambiental positiva

Dos entidades locales (un ayuntamiento y un concejo) impugnaron la sentencia del juzgado que había anulado la resolución denegatoria de licencia y había condenado al Ayuntamiento del Valle de Yerri a conceder la licencia de actividad clasificada para la ampliación de una cantera. Son varios los puntos de interés de la STSJ de Navarra de 12 de noviembre de 2015 que resolvió el recurso.

Se recuerda el carácter reglado de las licencias ambientales y que los ámbitos reservados al control de la Administración municipal son el urbanístico y el de las ordenanzas municipales. En el caso concreto no se aprecian razones urbanísticas para la denegación de la licencia, porque en el expediente existe un informe urbanístico favorable. La denegación de la licencia atendía a las molestias causadas a unas viviendas cercanas por la frecuencia e intensidad de las voladuras en la cantera, así como por la carga y el transporte de la piedra mediante camiones de gran tonelaje. Pero esas circunstancias, advierte la Sentencia, fueron ya analizadas en la evaluación de impacto ambiental que concluyó con una declaración de impacto ambiental (DIA) favorable. Y entiende la Sentencia que “no es conforme al ordenamiento jurídico que el Ayuntamiento deniegue la licencia de actividad por aspectos que han sido evaluados en el estudio de impacto ambiental y aprobados en la DIA favorable”.

Señala también que los principios de prevención, precaución y cautela deben ser aplicados por todas las administraciones públicas, “pero no puede justificar que el Ayuntamiento de Yerri pueda denegar la licencia de actividad clasificada basándose en aspectos que exceden de su competencia urbanística y de aplicación de las ordenanzas municipales y que son propios de la evaluación de impacto ambiental”.

De manera expresa, la Sentencia rechaza la alegación de las apelantes sobre la no vinculación de la DIA al Ayuntamiento porque ello implicaría anular la competencias municipales sobre la licencia de actividad clasificada. La Sentencia insiste en que “la ley foral no establece la posibilidad de que el Ayuntamiento discrecionalmente pueda denegar la licencia de actividad cuando se han emitido todas las demás autorizaciones previstas legalmente y no existen razones urbanísticas ni basadas en las Ordenanzas

municipales para denegar la misma, realizando un juicio de valor sobre los riesgos son oportunos y/o aceptables. Todas las circunstancias para el desarrollo de la actividad han sido valoradas desde distintos puntos de vista tanto por la propia Administración municipal desde un punto de vista urbanístico y de las Ordenanzas municipales, como por la Administración autonómica en cuanto a las voladuras controladas, las distancias de la explotación a las zonas habitadas, el tránsito de camiones y todas las demás circunstancias del desarrollo de la actividad” (FJ 4.º). Por lo tanto, el Ayuntamiento no puede separarse de la DIA en los aspectos ya examinados en ella.

4. La modificación de oficio de una autorización ambiental integrada requiere una motivación fundada, sin que sea suficiente invocar la existencia de una nueva normativa

A una instalación existente con más de cuarenta años de funcionamiento se le modificaron de oficio los valores límite en materia de ruidos incluidos en la autorización ambiental integrada. Impugnada dicha modificación, la STSJ de Navarra de 17 de marzo de 2016 se enfrenta a dos motivos fundamentales de oposición.

En primer lugar, la caducidad del expediente de modificación por haber transcurrido 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 del departamento 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 para determinar el momento de iniciación del procedimiento de modificación.

En cuanto a 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”.

5. Relación de sentencias comentadas

— STSJ de Navarra de 29 de octubre de 2015, ponente Reyes Martínez: la autorización ambiental integrada de instalaciones existentes no requiere evaluación de impacto ambiental, salvo que incluya actividades no previstas en la licencia ambiental previa, en cuyo caso requiere una tramitación completa de la autorización, con evaluación de impacto ambiental incluida. Posibilidad de fijación de objetivos de niveles de ruido de alcance progresivo.

— STSJ de Navarra de 12 de noviembre de 2015, ponente Reyes Martínez: imposibilidad de denegar una licencia de actividad por aspectos contemplados en una DIA positiva. Carácter reglado de las licencias de actividad y vinculación a la DIA (ampliación de cantera).

— STSJ de Navarra de 9 de diciembre de 2015, ponente Martín Olivera: normativa foral de pesca que impone el sacrificio de especies invasoras (*black bass*), no infringe normativa básica estatal sobre medio ambiente al establecer niveles de protección más altos.

— 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 portarla.

— STSJ de Navarra de 17 de marzo de 2016: modificación de oficio de autorización ambiental integrada. No hay caducidad del expediente porque este 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, 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.