

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN NAVARRA

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA

Profesor titular de Derecho Administrativo

Universidad Pública de Navarra

Sumario: 1. Introducción. 2. La inconstitucionalidad de la Ley Foral *anti-fracking*. 3. La confirmación de la anulación del Plan Integrado de Residuos. 4. Autorizaciones, sanciones y responsabilidad patrimonial. 5. Delito de hurto por la sustracción de residuos de los contenedores públicos. 6. Relación de sentencias comentadas.

1. Introducción

En el último semestre se han dictado en Navarra seis sentencias con contenido ambiental. Su interés jurídico es muy limitado, centrándose en aspectos probatorios o en cuestiones de legalidad que no presentaban problemas de interpretación o aplicación. Las que han tenido una gran trascendencia —tanto política como jurídica— han sido la STC que ha declarado la inconstitucionalidad de la Ley navarra sobre el *fracking* y la STS que ha confirmado la nulidad del Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra. Por ello, comenzaré por referirme a estas dos sentencias y realizaré, posteriormente, un somero comentario a estas dos resoluciones y, por último, me referiré a las demás.

2. La inconstitucionalidad de la Ley Foral *anti-fracking*

La STC 208/2014, de 15 de diciembre, declaró 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 (véase la crónica publicada en esta misma RCDA, vol. IV, núm. 2 de 2013), 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, acuerda 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.

3. La confirmación de la anulación del Plan Integrado de Residuos

La STS de 16 de enero de 2015 confirmó la nulidad del Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 27 de diciembre de 2010, por el que se formula Declaración de Incidencia Ambiental favorable del Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra 2010-2020 y se procede a la aprobación definitiva del mismo.

La STSJ de Navarra de 10 de enero de 2013 que declaró la nulidad del citado Plan (en adelante, PIGRIN) fue recurrida en casación por el Gobierno de Navarra. La STS comienza recordando los principales argumentos de la sentencia recurrida y señalando que fueron dos los motivos que condujeron a la anulación del PIGRIN: una infracción formal (vulneración del plazo establecido para la aprobación de la declaración de incidencia ambiental) y otra sustancial (no determinación de los lugares de ubicación de las instalaciones de gestión). Pues bien, lo primero que advierte el TS es que ninguno de los motivos del recurso de casación se opone a la estimación de la infracción formal apreciada por la sentencia recurrida. Y como dicha infracción afecta a la totalidad del instrumento de planeamiento, cabría soslayar el enjuiciamiento de los demás motivos de casación y proceder sin más a su desestimación (FJ 4.º). Sin embargo, “con la sola finalidad de contribuir al esclarecimiento de los aspectos controvertidos en casación”, la Sentencia entrará su examen.

La STS rechaza que exista un defecto de motivación en la sentencia de instancia. Considera que “la resolución judicial impugnada no es susceptible de tacha alguna desde esta perspectiva” y que se han exteriorizado las razones que avalan la conclusión alcanzada por la sentencia” (FJ 5.º, A). Ciertamente, la sentencia de instancia contiene una argumentación cuantitativamente importante sobre las cuestiones sometidas a su examen. Otra cosa es que esa argumentación sea clara y coherente. Porque, como señaló en su momento (RCDA, vol. IV, núm. 1 de 2013), la sentencia de instancia era una

sentencia “formalmente inaceptable por la cantidad de erratas tipográficas y de errores gramaticales, así como por la caótica ordenación de los fundamentos jurídicos”. A mi juicio, el TS ha perdido una oportunidad para recordar la necesidad de cuidar los aspectos formales de los escritos judiciales, con independencia de que dé por buena la motivación de la Sentencia.

También se desestiman los otros motivos casacionales relativos al contenido necesario de los planes de residuos. Según la sentencia recurrida, son “insuficientes los mapas de potenciales ubicaciones establecidos en el Plan, porque no alcanza éste a señalar el emplazamiento concreto de los lugares de eliminación de los residuos, ni los criterios de localización empleados resultan suficientemente precisos”, siendo necesario que sea el propio documento de planeamiento, y no otros documentos aportados con posterioridad, el que debe dar satisfacción a la exigencia legal. El TS, recordando la jurisprudencia recaída en la materia, considera que los planes de residuos deben “incluir un mapa que señale el emplazamiento concreto que se dará a los lugares de eliminación de los residuos o unos criterios de localización suficientemente precisos para que la autoridad competente para expedir una autorización pueda determinar si el lugar o la instalación de que se trata está incluido en el marco de gestión prevista por el plan”. En el caso del PIGRIN, la Sentencia concluye que “no prevé los lugares en que han de venir a emplazarse las instalaciones de gestión de residuos sino que se contemplan una serie de ubicaciones sobre los que la decisión correspondiente queda deferida a un momento ulterior, ni tampoco se emplean criterios de localización suficientemente precisos a los efectos establecidos en la normativa aplicable”. Se efectúa así “un cumplimiento solo aparente, y no real, del mandato legal aplicable” que explica la anulación del Plan (FJ 5.º, C).

4. Autorizaciones, sanciones y responsabilidad patrimonial

Agrupo en este apartado una serie de resoluciones judiciales que podríamos denominar “rutinarias” por ir referidas a la revisión judicial de actuaciones administrativas ordinarias (autorizaciones, sanciones, responsabilidad) y no presentar cuestiones de trascendencia general.

La STSJ de Navarra de 14 de octubre de 2014 consideró que la denegación de una autorización de afectaciones 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.

La Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de 25 de noviembre de 2014 anuló una sanción por una infracción grave en materia de residuos (gestión de residuos de automóviles sin autorización) por apreciar una serie de irregularidades en el procedimiento sancionador que generaron una situación 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).

La Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de 15 de enero de 2015 denegó la reclamación de responsabilidad patrimonial a la Administración por los daños producidos como consecuencia de una caída de la bicicleta en un tramo del Camino de Santiago. La Sentencia señala que la normativa reguladora del Camino de Santiago no impone la obligación específica de señalización del camino. En el puente donde se produjo el accidente había una señal que advertía del peligro deslizante del firme para las bicicletas, aunque estaba rodeada de vegetación. Considera la Sentencia que el Gobierno de Navarra ha cumplido con sus obligaciones de conservación y mejora a través de actuaciones dirigidas a “mejorar la transitabilidad de los peregrinos” de carácter puntual y poco intensivas, “porque se producen en un entorno rústico y existen numerosos factores naturales poco controlables que hacen que el riesgo cero en actividades al aire libre no exista”. Teniendo en cuenta las labores de desbroce que se realizan anualmente así como la existencia de la señalización de peligro, la Sentencia entiende que la Administración ha realizado una intervención activa sobre la zona para minimizar los riesgos, sin que sea posible el control del crecimiento de la vegetación que oculta parcialmente la señal. Por todo ello, la Sentencia concluye que, “pese a que la intervención de la Administración no ha conseguido evitar el peligro y evitar accidentes, estando ante un espacio natural donde los riesgos son imprevisibles e

inevitables, las consecuencias derivadas del siniestro no pueden imputarse a la parte demandada [...] máxime si tenemos en cuenta que el reclamante asumió libre y voluntariamente realizar el camino en bicicleta a sabiendas de las especiales características del terreno y de la especial diligencia que debía prestar para reaccionar convenientemente ante cualquier obstáculo que se le pudiera presentar durante el trayecto”.

La Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de 20 de marzo de 2015 anuló la sanción impuesta por la realización de obras o instalaciones sobre terrenos de una vía pecuaria. Los hechos sancionados son anteriores al acuerdo de clasificación de la vía pecuaria. Teniendo en cuenta que la actuación sancionada se llevó a cabo “en los límites entre la parcela propiedad de la sociedad recurrente y la cañada”, no estaba claro que la infracción se cometiera en terrenos de la cañada. En consecuencia, se anula la sanción impuesta.

5. Delito de hurto por la sustracción de residuos de los contenedores públicos

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 sobreseídas por la instructora al considerar que los hechos citados no eran constitutivos de hurto al no poder estimarse que el papel y cartón cuyo apoderamiento se trata sean propiedad de la Mancomunidad. Tras analizar la legislación de residuos y el valor económico de estos, 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 la venta para percibir su precio y financiar con el dinero obtenido el propio servicio público. Concorre, en consecuencia, el requisito de la ajenidad y se constata que existen indicios de posible delito de 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 núm. 290/2014, de 1 de septiembre).

6. Relación de sentencias comentadas

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) Sentencia del Tribunal Supremo

— STS de 16 de enero de 2015, confirmatoria de la nulidad del Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 27 de diciembre de 2010, por el que se formula Declaración de Incidencia Ambiental favorable del Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra 2010-2020 y se procede a la aprobación definitiva del mismo.

c) Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (Sala de lo Contencioso-Administrativo).

— STSJ de Navarra de 14 de octubre de 2014 (ponente: Pueyo Calleja): denegación procedente de autorización de afectaciones 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.

d) Sentencias de los juzgados de lo contencioso-administrativo

— Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 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.

— Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de 15 de enero de 2015: denegación de reclamación de responsabilidad patrimonial a la Administración por los daños producidos como consecuencia de una caída de la bicicleta en un tramo del Camino de Santiago.

— Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de 20 de marzo de 2015: sanción por la realización de obras o instalaciones sobre terrenos de una vía pecuaria. Anulación de la sanción por tratarse de una vía pecuaria no clasificada ni deslindada en el momento de la infracción.

e) Resoluciones de órganos jurisdiccionales del orden penal

— Auto de la Audiencia Provincial de Navarra núm. 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 propiedad de la Mancomunidad.

— Sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Tudela núm. 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).