

# Navarra: nuevas responsabilidades de los titulares de los cotos de caza

---

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA

*Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad Pública de Navarra*

Sumario.—1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL.—2. LEGISLACIÓN.—2.1. *La modificación del Reglamento de caza como principal novedad normativa.*—2.2. *Otras disposiciones ambientales de carácter sectorial.*—A. Espacios naturales y montes.—B. Fauna y flora.—C. Ruido.—3. ORGANIZACIÓN: EL NUEVO DEPARTAMENTO DE DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIENTE Y ADMINISTRACIÓN LOCAL.—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. *Ampliación de Central Térmica sin aplicación de la regla del alejamiento de los 2000 metros prevista en el derogado RAMINP.*—5.3. *Sanciones ambientales por extracción de gravas.*—5.4. *Sanciones ambientales en materia de caza. En particular, la responsabilidad de los titulares de los cotos cinegéticos.*—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.*—BIBLIOGRAFÍA.

\* \* \*

## 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

La política ambiental navarra en el año 2012 sigue, desgraciadamente, sin salir de la parálisis de los últimos años. Parálisis que es achacable a diversos factores: crisis económica, concentración de los esfuerzos gubernamentales en ámbitos económicos y sociales, falta de iniciativa de los responsables políticos, etc. Pero hay uno que está adquiriendo excesiva importancia: el cambio organizativo. La legislatura se iniciaba con una importante reestructuración departamental que situó al órgano ambiental en el macrodepartamento: el Departamento de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente. La ruptura del Gobierno de coalición (UPN-PSOE) ha supuesto

este año una nueva estructuración de las áreas de Gobierno que ha llevado al órgano ambiental al nuevo Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local. Es evidente que estos continuos cambios en la organización en nada favorece el diseño y la aplicación de una política ambiental coherente y efectiva.

Ante la ausencia de iniciativas ambientales relevantes, destaca este año 2012 la definición, normativa y jurisprudencial, de las responsabilidades de los titulares de los cotos de caza. Por un lado, la modificación del Reglamento de Caza ha supuesto el desarrollo normativo de las previsiones legales sobre el guarderío de caza. La obligatoriedad de la contratación de un guarda de caza para los cotos ha encontrado una gran resistencia y ha generado una agitada controversia entre los implicados. Por otro lado, se han dictado varias sentencias sobre sanciones impuestas a titulares de cotos de caza que se han pronunciado sobre el fundamento de la responsabilidad de dichos titulares, aclarando que no se trata de una responsabilidad por la realización material de actuaciones ilegales, ni cabe excluirla por la intervención de terceros. Se trata de una responsabilidad por hechos propios derivada del incumplimiento de los deberes que la normativa de caza impone a los titulares de los cotos.

Esta coincidencia temporal del desarrollo reglamentario de los deberes de los titulares de los cotos de caza y de la jurisprudencia recaída sobre sanciones impuestas a dichos sujetos explica el título de la crónica de este año que, por lo demás, presenta muy pocas actuaciones de interés.

## **2. LEGISLACIÓN**

### **2.1. LA MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO DE CAZA COMO PRINCIPAL NOVEDAD NORMATIVA**

El Reglamento de Caza y Pesca de Navarra se modificó mediante el Decreto Foral 7/2012, de 1 de febrero. Se han introducido 21 modificaciones en el articulado y se refieren a aspectos muy variados: la obtención de la licencia de caza por residentes en otras Comunidades Autónomas donde aún no se ha implantado el examen del cazador; la superficie mínima que deben mantener los acotados locales; los deberes del titular del coto; la introducción de medidas eficaces para la prevención de daños; la gestión de los permisos especiales que pueden concederse desde los acotados; lo relativo a los precintos para su colocación en las piezas de caza mayor abatidas y algunas otras cuestiones similares.

Probablemente, la novedad más significativa que ha sido el desarrollo del sistema de guarderío de caza que previsto en el artículo 51 de la Ley Foral de Caza. Con la modificación reglamentaria quedan establecidos los requisitos para acceder a la condición de Guarda de Caza y se establecen sus funciones. Entre ellas se encuentran el control de poblaciones cinegéticas, el manejo de daños, el control de depredadores, y ser el enlace entre la administración, los cazadores y los agricultores.

Pues bien, el artículo 8.2 del Reglamento establece como un deber nuevo del titular del coto cuando éste sea responsable de su gestión, el «dotar al coto de la vigilancia suficiente para proteger la caza, de acuerdo con el Plan de Ordenación Cinegética». Y se precisa que la «vigilancia mínima que deberá establecerse será la equivalente a la de un guarda a dedicación plena por cada 15.000 hectáreas en la zona sur de caza, y por cada 25.000 hectáreas en la zona norte de caza, tal y como quedan establecidas estas zonas en el presente Reglamento». Además se establece que el Guarda de Caza que realice la vigilancia «no podrá ser socio de la Asociación de cazadores adjudicataria del Coto de Caza ni cazar en el acotado en el que desempeña su función. Podrá desempeñar otras tareas de vigilancia dentro del término o términos municipales que incluyan al acotado siempre que el tiempo destinado a la caza cumpla con los mínimos de vigilancia establecidos en función de la superficie del acotado».

La obligación de contratar a los Guardas de Caza ha sido muy polémica y contestada por parte del sector cinegético. Las asociaciones de cazadores consideran que el coste de dicha contratación puede suponer la inviabilidad económica de muchas sociedades de cazadores (cfr. el Manifiesto cinegético de las asociaciones de cazadores de 37 pueblos la Burunda, Ergoiena, Arakil-Barranca y Valle de Olo, asociados en 10 cotos en la *Revista Adecana* núm. 55 de septiembre de 2012). Tras haberse sucedido varias moratorias, la obligación será efectiva a partir del 31 de enero de 2013, aunque se anuncian movilizaciones y se mantiene la petición de modificar los supuestos en los que la contratación del guarderío de caza es obligatorio o dejando que sean las entidades locales las que determinen dicha obligación. Por otro lado, la Asociación de Guardas de Caza denuncia la pasividad de la Administración ante el incumplimiento –patente y anunciado– de las previsiones normativas. A su vez, el Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local anuncia que se estudiará una nueva modificación del Reglamento de Caza.

## 2.2. OTRAS DISPOSICIONES AMBIENTALES DE CARÁCTER SECTORIAL

### A. Espacios naturales y montes

En esta materia lo más relevante que ha sucedido en el año 2012 ha sido la desestimación del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Foral 16/2000, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley Foral 10/1999, de 6 de abril, por la que se declara Parque Natural las Bardenas Reales de Navarra (STC 82/2012, de 18 de abril). Dicha Ley Foral había ampliado la extensión del Parque Natural incluyendo la zona destinada al polígono de tiro (declarado de interés para la Defensa Nacional), aunque supeditando su efectividad a la conclusión del uso de la zona como polígono de tiro. A esta sentencia me referiré con mayor detalle en el apartado relativo a la jurisprudencia.

En cuanto a las novedades normativas, cabe decir que la configuración de la Red Natura 2000 se vio reavivada en los primeros meses del 2012 con el proceso de conversión de 3 LICs en Zonas de Especial Conservación. La aprobación de los nuevos espacios se produjo a finales de 2011 y vieron la luz en el BON de 30 de enero de 2012. Las nuevas ZEC fueron designadas mediante tres Decretos Forales se aprobaron el mismo día. Fueron los siguientes:

- Decreto Foral 244/2011, de 14 de diciembre, por el que se designa el Lugar de Importancia Comunitaria denominado «Larra-Aztaparreta» como Zona Especial de Conservación y se aprueba su Plan de Gestión.
- Decreto Foral 243/2011, de 14 de diciembre, por el que se designa el Lugar de Importancia Comunitaria denominado «Larrondo-Lakartxela» como Zona Especial de Conservación y se aprueba su Plan de Gestión.
- Decreto Foral 242/2011, de 14 de diciembre, por el que se designa el Lugar de Importancia Comunitaria denominado «Sierra de Arrigorrieta y Peña Ezkaurre» como Zona Especial de Conservación y se aprueba su Plan de Gestión.

En relación con los montes, se ha aprobado la anual regulación del uso del fuego en suelo no urbanizable y por la que se establecen medidas de prevención de incendios forestales en Navarra (Orden Foral 8/2012, de 3 de julio). Además, se ha modificado ligeramente el régimen de ayudas para las actividades forestales tanto el de las promovidas por las entidades locales (Orden Foral 118/2012, de 13 de marzo), como el de las promovidas por agentes o asociaciones privados (Orden Foral 119/2012, de 2 de marzo).

## **B. Fauna y flora**

En este ámbito tan solo cabe reseñar las anuales normas reguladoras de las vedas de caza (Orden Foral 303/2012, de 8 de junio) y de la pesca (Orden Foral 89/2012, de 27 de febrero).

## **C. Ruido**

A pesar de la vetusta normativa foral sobre ruido no se han aprobado disposiciones normativas en este sector, ni se prevé para el futuro la elaboración de una norma de desarrollo de la legislación europea y estatal sobre ruido.

Lo que cabe reseñar es la aprobación, a finales de año, del segundo Mapa Estratégico de Ruido de la Aglomeración Urbana de la Comarca de Pamplona, correspondiente a la segunda fase de aplicación de la Directiva 2002/49/CE, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental (aprobado mediante Resolución 1120/2012, de 13 de noviembre, del Director General de Medio Ambiente y Agua).

### **3. ORGANIZACIÓN: EL NUEVO DEPARTAMENTO DE DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIENTE Y ADMINISTRACIÓN LOCAL**

En la crónica del año pasado, daba noticia de la renovada estructura departamental de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra resultante de las elecciones de mayo de 2011. Tras esas elecciones se formó un Gobierno en coalición entre los dos partidos más votados UPN y PSN-PSOE. Por razones de ahorro, el Gobierno se vio obligado a reducir el número de Departamentos (pasando de 12 a 8), que lógicamente incrementaban las materias de su competencia. El Departamento que asumió las competencias de protección y conservación del medio ambiente fue el Departamento de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente.

Pues bien, a mediados de junio de 2012 se produjo la ruptura del Gobierno de coalición. El vicepresidente primero, Roberto Jiménez, fue destituido por la Presidenta del Gobierno como consecuencia de la deslealtad con el Gobierno apreciada por la Presidenta Barcina. Los restantes Consejeros del PSN-PSOE dimitieron de sus cargos, lo que obligó a una reestructuración completa del Gobierno y de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

La nueva estructura departamental de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (aprobada por el Decreto Foral 11/2012, de 22 de junio de la Presidenta de la CF de Navarra 11/2012) ha modificado sustancialmente la organización ambiental de Navarra al crearse el Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, como nuevo órgano ambiental que asume las competencias en materia de protección y conservación del medio ambiente.

La estructura básica de dicho Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local (establecida por el Decreto Foral 29/2012) mantiene (junto con otras tres Direcciones Generales: de Agricultura y Ganadería; de Desarrollo Rural; y de Administración Local), la Dirección General Medio Ambiente y Agua como el órgano con competencias en materia de conservación y protección del medio ambiente y los recursos hídricos.

Esa Dirección General de Medio Ambiente y Agua se estructura en tres Servicios:

- a) Servicio de Calidad Ambiental. Cuenta con cuatro secciones: Sección de Prevención de la Contaminación; Sección de Inspección, Calidad del aire y Cambio Climático; Sección de Evaluación Ambiental; y Sección de Residuos.
- b) Servicio de Conservación de la Biodiversidad. Está integrado por cinco secciones: Sección de Hábitats; Sección de Gestión Forestal; Sección de Planificación y Ayudas; Sección de Caza y Pesca; y Sección de Guarderío.
- c) Servicio del Agua. Se estructura en cuatro secciones: Sección de Recursos Hídricos; Sección de Restauración de Riberas y Obras Hidráulicas; Sección de Información y Educación Ambiental; Sección de Medio Ambiente Urbano.

La nueva reestructuración departamental significa que el órgano ambiental sigue unido al de Desarrollo Rural y se separa del de Industria y Empleo para unirse al de Administración Local. Es demasiado prematuro hacer una valoración de esta modificación. Pero lo que sí cabe apreciar es que la modificación ha sido consecuencia de la crisis de gobierno y no como resultado de una reflexión sobre la (corta) experiencia de la estructura anterior.

También cabe señalar que, por el momento, la actuación más relevante de este nuevo Departamento ha sido el proyecto de modificación de la legislación de régimen local y de un nuevo mapa local. Es decir, que la actividad de los primeros meses de este Departamento ha estado centrada en el área local más que en la medioambiental. Tiempo habrá para comprobar si durante el resto de la legislatura cambia o se fortalece esta orientación.

## **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 y Programa de Inspecciones para el año 2012 fue aprobado por la Orden Foral 117/2012, de 13 de marzo, de la Consejera de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente.

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. Resulta especialmente interesante los datos que ofrece de las inspecciones realizadas desde el año 2004. Esa evolución permite constatar una 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 las 205 inspecciones y las 206 que se practicaron en los años 2010 y 2011.

También se realiza una valoración del grado de cumplimiento del Programa del 2011, resultando que el número total de inspecciones realizadas respecto a las previstas ha mejorado notablemente, alcanzando el 82% (frente al 67% del año anterior).

Para el 2011 el Programa prevé la realización de 165 actividades de inspección: 145 programadas (frente a las 141 del año anterior) y 20 inspecciones no programadas a cualquier tipo de instalación, en respuesta a denuncias o quejas o para comprobar la ejecución de medidas requeridas tras la realización de inspecciones programadas.

## B. Sanciones ambientales

Las denuncias que han dado lugar a procedimientos sancionadores en el año 2012 han sido 86. Se ha producido un notable descenso respecto de los años anteriores, siendo el año en el que menos procedimientos se han instruido desde el año 2007 (311 en 2011; 240 en 2010, 273 en 2009, 308 en 2008 y 348 en 2007). La razón de este descenso es debida, no tanto a un mayor celo en el cumplimiento de la legislación ambiental, sino que la encomienda que los últimos años se venía haciendo a la empresa pública ambiental (en la actualidad denominada Gestión Ambiental de Navarra, S. A.) para la tramitación de expedientes sancionadores no se ha podido mantener por razones de ajuste presupuestario.

Otra circunstancia especial de este año es que por primera vez el sector con más expedientes sancionadores ha sido el de medio ambiente industrial o calidad ambiental, frente al del medio ambiente natural. Concretamente, se han distribuido de la siguiente manera:

- Medio ambiente natural: 29 denuncias. Los sectores que incluye son caza (12 denuncias), pesca (8), montes (6) y fauna y flora (3).
- Medio ambiente industrial o calidad ambiental: 57 denuncias. En aplicación de la LFIPA (incumplimiento condiciones autorización, carecer de autorización o licencia, etc.) se tramitaron 35 denuncias y por residuos 22 (por incorrecta gestión, gestión de residuos sin autorización o abandono de residuos).

### 4.2. INFORMACIÓN AMBIENTAL

En el año 2012 han descendido el número de solicitudes de información (546 frente a las 701 del 2011), aunque se mantiene en un número elevado en comparación con años anteriores (252 en 2010; 228 en 2009; 340 en 2008; 652 de 2007 y 703 en 2006).

Como todos los años, el tema por el que más se ha preguntado ha sido el de fauna y flora aunque ha descendido bastante respecto del año anterior (de 139 a 75). Se ha mantenido el interés por los residuos que ocupa el segundo lugar (61 solicitudes). A continuación vienen los temas de gestión forestal (53), evaluación de impacto ambiental (43), caza y pesca (48) y agua (43). El resto de temas sobre los que se han presentado solicitudes de información han sido: calidad del aire, IPPC, LIC, legislación, ruido, suelos, vías pecuarias, vertidos, agenda local 21 y otros varios.

Por último, cabe señalar que en aplicación de las previsiones de la Ley 27/2006 de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, en el año 2012 se publicó el Informe anual sobre medio ambiente 2011 en la página web del Gobierno de Navarra<sup>1</sup>. En el informe es muy poco valorativo. Se limita a aportar algunos indicadores, pero sin términos comparativos genera-

1. [http://www.navarra.es/home\\_es/Temas/Medio+Ambiente/Informe+de+estado](http://www.navarra.es/home_es/Temas/Medio+Ambiente/Informe+de+estado).

les. También se echa en falta un resumen o evaluación sintética tal y como se ofrecía en anteriores informes.

#### 4.3. PLANES Y PROGRAMAS

En este año no se han aprobado planes o programas ambientales.

### 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

#### 5.1. DESCRIPCIÓN GENERAL

Para la Comunidad Foral de Navarra la sentencia más trascendente del 2012 ha sido la STC 82/2012, de 18 de abril, que ha desestimado el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno, contra la Ley Foral 16/2000, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley Foral 10/1999, de 6 de abril, por la que se declara Parque Natural las Bardenas Reales de Navarra. Como ya he señalado, el problema constitucional radicaba en que la Ley Foral cuestionada amplía la extensión del Parque Natural para incluir una zona que ha estado destinada a polígono de tiro desde 1951 y que ha sido declarada de interés para la Defensa Nacional mediante el Real Decreto 1943/2000.

La sentencia tras apreciar que existe una situación de concurrencia competencial en el mismo espacio físico (competencia estatal de Defensa Nacional y competencia navarra sobre espacios naturales), afirma la indudable prevalencia de la competencia estatal. Ya en la continuación añaliza si la ampliación del Parque Natural ha transgrede o enerva el efectivo ejercicio de las competencias estatales. Y la sentencia concluye que no se produce esa vulneración porque las previsiones de la Ley Foral solo entrarían en vigor cuando la zona en cuestión cambie de uso. Esa carencia de vigor impositivo inmediato de la Ley Foral supone que no hay invasión de las competencias estatales y al no impedir la continuidad del uso de la zona como polígono de tiro, se respeta la prevalencia de la competencia estatal (F. J. 5º). Tampoco se considera inconstitucional la Ley Foral por el hecho de que la declaración del espacio natural no hubiera sido precedida por la aprobación del correspondiente PORN, pues existen razones que justifican su aplazamiento que, además, se hacen constar expresamente en la Ley Foral. Cabe señalar, también, que la sentencia cuenta con dos votos particulares discrepantes que, por distintas razones, consideran que debiera haberse declarado la inconstitucionalidad de la Ley Foral.

En cuanto a la jurisprudencia ambiental referida a Navarra durante el año 2012 en materia ambiental debe reconocerse que no ha sido especialmente relevante. Muchas de ellas se resuelven por cuestiones meramente formales o probatorias, por lo que (aparte del breve resumen que consta en el Apéndice informativo de este capítulo), me limitaré a referirme a las que considero de mayor interés. En primer lugar, me referiré a una sentencia (otra más) sobre ampliación de una Central Térmica. En segundo lugar, me referiré a sentencias sobre materia sancionadora que este año han recaído sobre dos concretos sectores: las actividades mineras y las actividades cinegéticas.

5.2. AMPLIACIÓN DE CENTRAL TÉRMICA SIN APLICACIÓN DE LA REGLA DEL ALEJAMIENTO DE LOS 2000 METROS PREVISTA EN EL DEROGADO RAMINP

La instalación y ampliación de las centrales térmicas de Castejón han venido generando una larga serie de sentencias a la que se ha unido la STSJ de Navarra de 27 de septiembre de 2012.

Esas sentencias –analizadas en anteriores crónicas– vinieron a sostener la invalidez de las autorizaciones de las centrales térmicas por la inaplicación de la regla de 2000 metros de alejamiento de los núcleos de población establecida en el RAMINP. Siguiendo doctrina del Tribunal Supremo se consideró que se trataba de una norma ambiental preconstitucional de carácter básico que no había sido desplazada por la legislación foral. La nueva legislación foral (Ley Foral 4/2005, de Intervención para la Protección Ambiental) y la nueva legislación estatal (Ley 34/2007, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera) desplazaron y derogaron respectivamente dicha regla. Y conforme a la nueva situación legal se procedió a cursar nuevos procedimientos autorizatorios. Esta sentencia se ocupa de la impugnación por una asociación vecinal del Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal para la instalación de un segundo grupo en la central de ciclo combinado. Dos motivos fundamentales se esgrimieron por el recurrente.

En el primer motivo de oposición se afirma que con el PSIS se pretende eludir el cumplimiento del fallo de la STSJ de 12 de junio de 2008. La sentencia recuerda que el marco legal vigente en aquella sentencia ha sido modificado y advierte que es evidente que el RAMINP «estaba derogado en Navarra en el momento de iniciarse el expediente para la aprobación del PSIS objeto de la demanda que ahora se examina. Pues bien, procede la desestimación de este motivo de impugnación porque la ley no impide al peticionario la solicitud de una nueva tramitación del PSIS al amparo de un cambio legislativo general producido en el ámbito estatal y foral». La solicitud ha sido resuelta conforme al nuevo régimen legal y por ello «no se puede entender que la Administración esté, con el Acuerdo recurrido, intentando eludir el cumplimiento del fallo de la sentencia vulnerándose así el art. 103 de la Ley de la Jurisdicción contenciosa».

El segundo motivo de impugnación se basa en los aspectos ambientales del Proyecto: se afirma que el PSIS carece de evaluación ambiental estratégica y que no se han valorado alternativas técnicas. La sentencia rechaza este argumento al recordar que el PSIS tiene una naturaleza urbanística y su objeto es «regular la implantación territorial de infraestructuras o instalaciones del sistema de transportes, hidráulicas, de gestión medioambiental, energéticas, de telecomunicación y cualesquiera otras análogas, cuya incidencia trascienda por su magnitud, importancia o sus especiales características, al municipio o municipios sobre los que se asienten (...). Las alegaciones (deficiencias) que señala el demandante no son predicables del PSIS que nos ocupa con la naturaleza y contenido expuesto y recogido en su normativa reguladora, sino de la autorización ambiental integrada o, en su caso, de la declaración de

impacto medioambiental. Que se sepa, esta última no ha sido objeto de recurso contencioso administrativo alguno, por lo que procede la desestimación de este motivo de impugnación».

No obstante, a pesar de considerar que la falta de consideración de alternativas excede del objeto del proceso, «a mayor abundamiento» (sic) afirma en su f. j. 7º, que al tratarse de una central cuya construcción se inició antes de la Ley 16/2002 de prevención y control integrados de la contaminación y, por ello, no era exigible la consideración de alternativas de localización en la tramitación de la autorización ambiental integrada. Además, concluye que «la ubicación del Grupo II de la central en el Polígono Industrial de Castejón, al lado del Grupo I supone ventajas desde el punto de vista de la economía y también ventajas ecológicas y medioambientales que se tuvieron en cuenta en los sucesivos actos administrativos que autorizaban la construcción, y así se desprende de las resoluciones administrativas dictadas por las distintas administraciones con competencias en la materia».

### 5.3. SANCIONES AMBIENTALES POR EXTRACCIÓN DE GRAVAS

En 2012 han recaído dos sentencias en esta materia, una anulando la sanción y otra confirmándola.

En la primera sentencia de 4 de enero de 2012 (del Juzgado contencioso-administrativo núm. 1, de 4 de enero de 2012) se anuló una sanción impuesta por la realización de extracción y acopio de tratamiento de áridos careciendo de las preceptivas licencias ambientales, de actividad y apertura, por incurrir en la infracción tipificada en el artículo 75.1, a) de la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo. La resolución sancionadora advertía que, aun cuando se probara que no había extracción, sino sólo tratamiento, las licencias eran igualmente necesarias. Los hechos por los que se inició el procedimiento sancionador eran «el funcionamiento de la explotación de gravas en la zona denunciada sin las correspondientes autorizaciones ambientales (licencia de actividad)». Sin embargo, la resolución sancionadora se impuso porque se estaban llevando a cabo, de un lado, labores de extracción y, de otro, de acopio y tratamiento de áridos. Ese cambio de calificación jurídica de los hechos –sin haber dado audiencia al imputado– es el que a juicio de la sentencia determina la nulidad de la sanción. Entiende la sentencia que el concepto «explotación» (o extracción) no engloba las «labores de tratamiento», pues eso es lo que se deduce de los términos empleados por la legislación minera. A la vista de la prueba, se considera acreditado que las máquinas que el denunciado tenían en las parcelas no eran de extracción, sino de tratamiento del material. Por lo tanto, «no cabe que en el pliego de cargos se impute la extracción de áridos sin licencia y posteriormente se sancione por la extracción y el tratamiento cuando ha quedado acreditado que no se efectuaron labores de extracción». Esa mutación de la calificación de los hechos produjo indefensión y vulneración de los derechos de defensa del imputado. Y por ello se anuló la sanción impuesta.

La segunda sentencia de 19 de enero de 2012 (del Juzgado contencioso-administrativo núm. 1 de Pamplona) se ocupó de la validez de una sanción por la extracción de gravas sin las preceptivas licencias ambientales. Hubo una primera sanción, impuesta por Resolución del Director General de Medio Ambiente y Agua consistente en una multa de 50000 euros. Posteriormente, se inicia otro expediente sancionador por parte del Departamento de Innovación, Empresa y Empleo por infracción de la Ley de Minas, que terminó con la imposición de dos sanciones de 6000 euros. La sentencia explica que el principio que impide la doble sanción por unos mismos hechos exige que se produzca una triple identidad: de sujetos, de hechos y de su fundamento. En el presente caso, considera que no existe identidad de «fundamento». La primera sanción se impone por una infracción tipificada en la Ley Foral de Intervención para la Protección Ambiental. El bien jurídico protegido por esa norma es la conservación y restauración del medio ambiente. La otra sanción, impuesta en aplicación de la Ley de Minas que exige autorización para el aprovechamiento de los recursos mineros atiende a una finalidad completamente distintas como es la ordenación de los recursos mineros de España. La sentencia considera que «la normativa que incorpora esas infracciones y las sanciona responde a títulos competenciales diferentes, en virtud justamente de su diferente naturaleza sustantiva y otorgados a entes territoriales distintos. Es por ello que no se puede apreciar el principio *no bis in idem*, con lo cual procede concluir que la actuación administrativa es conforme a Derecho y se ha de confirmar».

#### 5.4. SANCIONES AMBIENTALES EN MATERIA DE CAZA. EN PARTICULAR, LA RESPONSABILIDAD DE LOS TITULARES DE LOS COTOS CINEGÉTICOS

Las sentencias dictadas en materia de caza abordan distintos aspectos del régimen sancionador a las que me referiré por separado

a) *Responsabilidad del titular del coto de caza.* Ha sido el asunto sobre el que más sentencias han recaído y las que presentan mayor interés al aclarar el fundamento de la imputación a los titulares de los cotos de caza. Ese fundamento radica en el incumplimiento de los deberes que la normativa de caza impone a los titulares de los cotos. Por tanto, su responsabilidad no radica en la realización material y directa de los hechos sancionados, ni cabe excluirla por la intervención o la realización material de las infracciones por parte de otros sujetos.

En este sentido, la STSJ de Navarra de 29 de marzo de 2012 señaló que la responsabilidad del titular del aprovechamiento cinegético del coto no deriva de ser el autor material y directo del hecho sancionado sino del incumplimiento de las obligaciones de los artículos 21 (organización y correcta ejecución de las actividades cinegéticas) y 59 (incumplimiento de las medidas de control obligatorias) de la Ley Foral de Caza y Pesca.

Otras sentencias (SSTSJ de Navarra de 30 de mayo y de 31 de mayo de 2012) afirmaron que «la responsabilidad del titular del coto lo es por hechos propios (incum-

plimiento de sus deberes aun a título de simple inobservancia)». De modo que la «responsabilidad de un Ayuntamiento como titular de un coto de caza no queda eximida ni atenuada por la intervención de otros sujetos (identificados o no) en la infracción cuando a aquel le sea achacable algún incumplimiento infractor. «La responsabilidad del titular del coto lo es por hechos propios (incumplimiento de sus deberes aun a título de simple inobservancia)». Se recuerdan otras sentencias en las que se recoge esta doctrina (SSTSJ de Navarra de 19 de enero de 2009, de 28 de octubre de 2008) y se concluye que «constando la omisión de la diligencia que el titular del coto debe desplegar en relación al mismo es evidente la comisión de la infracción sancionada (falta de vigilancia del coto para evitar tales actos, negligente gestión del aprovechamiento cinegético en el coto...)».

b) *Culpabilidad de los cazadores por desconocimiento de cazar en lugar no autorizado y por la realización de labores preparatorias de la caza.* Falta de culpabilidad de los sancionados fue alegada en la STSJ de Navarra de 29 de mayo de 2012. Afirmaban los recurrentes que no concurría culpabilidad en ellos porque actuaron con la convicción de que el coto tenía la oportuna autorización. Una convicción que nació de la invitación que les había formulado el titular del coto y de que fueran acompañados por un guarda. Además consideraban que la presencia de los Policías Forales equivalía a una autorización. A ello se une que los sancionados eran ajenos a la titularidad del coto y su gestión, siendo los titulares del mismo los responsables de obtener las preceptivas autorizaciones. Sin embargo, la sentencia rechazó que existiera un error de prohibición «ni mucho menos invencible»: una mínima diligencia exige que los cazadores exijan la acreditación de la autorización del coto que les permite cazar. Además, advierte la sentencia que «no se sanciona por no haber obtenido la autorización (que a los demandantes no correspondía) sino por cazar en los términos sancionados sin desplegar la mínima diligencia que todo cazador debe tener cuando participa en acto de caza (principio de responsabilidad personal de la sanción)». En la misma sentencia se rechazó la alegación de que los sancionados no estaban cazando cuando fueron abordados por la Policía Foral, sino en labores preparatorias, porque «la ejecución de actos preparatorios de la caza se consideran acción de cazar, así lo expresa el artículo 5 de la Ley Foral 17/2005».

c) *Sanción de suspensión que no tiene tipificada su duración.* La sanción de suspensión de la actividad cinegética no tiene fijado plazo en la ley. Se alegó por los recurrentes vulneración del principio de tipicidad por la imposición de una sanción de un año de suspensión de la caza. Para la SSTSJ de Navarra de 30 de mayo de 2012 no existe irregularidad alguna en la sanción. Recuerda jurisprudencia anterior en la que se afirma que «la ley prevé con precisión la acción típica (infracción) y la consecuencia sancionadora (sanción) sin que el hecho de que no se establezca plazo mínimo/máximo para la sanción de suspensión temporal constituya infracción de aquel principio de tipicidad por cuanto que reiteramos que la infracción y la sanción está regulada en sus elementos esenciales estructurales. El hecho de que no se establezca plazo no supone vulneración constitucional (ATC núm. 284/2006, de 19 de

julio) ni legal alguna por cuanto que sus elementos estructurales están legalmente previstos (en lo que aquí interesa: carácter temporal de la suspensión) y en todo caso tal carácter temporal previsto legalmente está sujeto en su conexión con el principio de proporcionalidad de la sanción que lo especifica en el caso concreto. Así hay que añadir que el principio de proporcionalidad de la sanción ínsito en la naturaleza de toda sanción y prevista normativamente con carácter general en el artículo 131 LRJyPAC tampoco ha sido vulnerado puesto que la sanción de 1 año de suspensión se reputa proporcionada a los hechos sancionados».

d) *Cuestiones probatorias.* En relación con la prueba se han tratado dos cuestiones distintas:

- El valor probatorio de las denuncias de la Policía Foral. En la STSJ de Navarra de 29 de mayo de 2012 se afirma que «la denuncia goza de presunción de certeza/veracidad y valor probatorio, salvo prueba en contrario respecto de los hechos reflejados en las mismas. La denuncia detalla pormenorizadamente los hechos y por ello considera la sentencia que existe prueba de cargo suficiente en el expediente administrativo habiéndose destruido la presunción de inocencia de manera concluyente, sin que la prueba desplegada por el demandante desvirtúe la prueba de cargo obrante en el expediente».
- De la prueba indiciaria se ocupó la STSJ de Navarra de 29 de marzo de 2012. Ante el argumento del recurrente de que no existen pruebas directas de los hechos sancionados, la sentencia explica que en nuestro ordenamiento está admitida la prueba de presunciones «que permite tener por demostrado un hecho a través de la prueba de otro con el guarda una relación precisa y directa según las reglas del criterio humano (...) las presunciones dispensan de la prueba cuando el indicio haya quedado establecido». En la infracción consistente en la repoblación del coto con perdices de granja la sentencia destaca que concurren dos indicios: «la existencia del jaulón con abundantes plumas de perdiz en su interior y el hallazgo de una banda de perdices en las inmediaciones que se comportan como las de granja, no huyendo de las personas».

## 6. PROBLEMAS

Los asuntos problemáticos señalados en otras ocasiones no han desaparecido. Sigue habiendo una permanente oposición al funcionamiento y ampliación de las Centrales Térmicas de Castejón, así como a la autorización para la incineración de residuos en una planta cementera de Cementos Pórtland en Olazagutía. La jurisprudencia que cada año va recayendo sobre la primera cuestión (como ha podido comprobarse en la última sentencia comentada en este mismo capítulo) sigue confirmando la legalidad de las centrales térmicas. La segunda cuestión está pendiente de que se resuelvan judicialmente los recursos planteados contra la modificación de su autorización ambiental integrada.

En cuanto a la implantación de la cantera de magnesitas en una zona de especial conservación (Monte Alduide) no se han producido novedades significativas en el plano jurídico.

En este año 2012 se añaden dos nuevas cuestiones problemáticas. Por un lado, está siendo polémica la recogida de residuos según el método del «puerta a puerta» en la Mancomunidad de la Sakana. Por otro lado, debe destacarse la resistencia que –como ya he señalado en el apartado 2.A de este capítulo– se está planteando al cumplimiento efectivo del nuevo Reglamento de Caza en relación con la obligatoriedad impuesta a los cotos de contar con un Guarda de Caza.

## **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**

- Decreto Foral 244/2011, de 14 de diciembre, por el que se designa el Lugar de Importancia Comunitaria denominado «Larra-Aztaparreta» como Zona Especial de Conservación y se aprueba su Plan de Gestión (BON núm. 20, de 30 de enero de 2012) Texto completo.
- Decreto Foral 243/2011, de 14 de diciembre, por el que se designa el Lugar de Importancia Comunitaria denominado «Larrondo-Lakartxela» como Zona Especial de Conservación y se aprueba su Plan de Gestión (BON núm. 20, de 30 de enero de 2012)
- Decreto Foral 242/2011, de 14 de diciembre, por el que se designa el Lugar de Importancia Comunitaria denominado «Sierra de Arrigorrieta y Peña Ezkauri» como Zona Especial de Conservación y se aprueba su Plan de Gestión (BON núm. 20, de 30 de enero de 2012)

re» como Zona Especial de Conservación y se aprueba su Plan de Gestión (BON núm. 20, de 30 de enero de 2012).

- Decreto Foral 7/2012, de 1 de febrero, por el que se modifica el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de Caza y Pesca de Navarra, aprobado por Decreto Foral 48/2007, de 11 de junio. (BON núm. 34, de 17 de febrero de 2012)
- Decreto Foral de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra 11/2012, de 22 de junio, por el que se establece la estructura departamental de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (BON núm. 121, de 23 de junio de 2012).
- Decreto Foral 29/2012, de 27 de junio, por el que se determina la estructura básica del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local (BON núm. 130, de 4 de julio de 2012).
- Decreto Foral 70/2012, de 25 de julio, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local (BON núm. 150, de 31 de julio de 2012).

### 7.3. ÓRDENES FORALES Y OTRAS RESOLUCIONES

- Orden Foral 89/2012, de 27 de febrero, de la Consejera de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente, por la que se establece la normativa específica que regirá la pesca en Navarra durante el año 2012, incluyendo determinadas medidas de control de poblaciones de especies exóticas invasoras (BON núm. 47, de 7 de marzo de 2012).
- Orden Foral 119/2012, de 2 de marzo, de la Consejera de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente, por la que se modifica del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, que establece un régimen de ayudas para las actividades forestales promovidas por agentes o asociaciones privados en el período 2007-2013 (BON núm. 65, de 3 de abril de 2012).
- Orden Foral 117/2012, de 13 de marzo, de la Consejera de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente, por la que se aprueba el Programa de Inspección Ambiental de la Actividad Industrial de la Comunidad Foral de Navarra y Programa de Inspecciones para el año 2012 (BON núm. 84, de 4 de mayo de 2012).
- Orden Foral 118/2012, de 13 de marzo, de la Consejera de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente, por la que se modifica la Orden Foral 317/2007, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, que establece un régimen de ayudas para las actividades forestales

promovidas por entidades locales en el marco del Programa de Desarrollo Rural 2007-2013 (BON núm. 65, de 3 de abril de 2012).

- Orden Foral 256/2012, de 15 de mayo, de la Consejera de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente, por la que se ordena la adopción de medidas excepcionales para paliar los efectos de la sequía (BON núm. 99, de 25 de mayo de 2012).
- Orden Foral 303/2012, de 8 de junio, de la Consejera de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente, por la que se aprueba la disposición general de vedas de caza para la campaña 2012-2013 (BON núm. 125, de 28 de junio de 2012).
- Orden Foral 8/2012, de 3 de julio, del Consejero de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, por la que se regula el uso del fuego en suelo no urbanizable y se establecen medidas de prevención de incendios forestales en Navarra (BON núm. 137, de 12 de julio de 2012).
- Resolución 1120/2012, de 13 de noviembre, del Director General de Medio Ambiente y Agua por la que se aprueba el segundo Mapa Estratégico de Ruido de la Aglomeración Urbana de la Comarca de Pamplona, correspondiente a la segunda fase de aplicación de la Directiva 2002/49/CE, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental (BON núm. 244, de 17 de diciembre de 2012).

#### 7.4. JURISPRUDENCIA

##### a) *Sentencia del Tribunal Constitucional*

STC 82/2012, de 18 de abril, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2054-2001, interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra la Ley Foral 16/2000, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley Foral 10/1999, de 6 de abril, por la que se declara Parque Natural las Bardenas Reales de Navarra.

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

STSJ de Navarra de 20 de marzo de 2012, ponente A. Rubio Pérez. Anulación de sanción por notificación defectuosa del acuerdo de inicio del procedimiento sancionador.

STSJ de Navarra de 4 de abril de 2012, ponente F. J. Pueyo Calleja. Desestimación de recurso contra autorización de aprovechamiento forestal por fundamentarse en cuestiones de propiedad.

STSJ de Navarra de 29 de marzo de 2012, ponente A. Rubio Pérez: responsabilidad del titular de un coto de caza privado no por ser el autor material de las infracciones sino por el incumplimiento de sus deberes legales. Prueba de presunciones.

STSJ de Navarra de 29 de mayo de 2012, ponente F. J. Pueyo Calleja: responsabilidad de un Ayuntamiento como titular de un aprovechamiento cinegético no por ser el autor material de las infracciones sino por el incumplimiento de sus deberes legales. La denuncia goza de presunción de certeza/veracidad y valor probatorio.

STSJ de Navarra de 29 de mayo de 2012, ponente F. J. Pueyo Calleja: sanciones en materia de caza. Inadmisibilidad del recurso contencioso por extemporáneo.

STSJ de Navarra de 29 de mayo de 2012, ponente F. J. Pueyo Calleja: sanciones por cazar en época de veda y el empleo para la caza sin autorización de medios prohibidos. Inexistencia de error de prohibición: una mínima diligencia exige que los cazadores exijan la acreditación de la autorización del coto. La ejecución de actos preparatorios de la caza se consideran acción de cazar.

STSJ de Navarra de 30 de mayo de 2012, ponente F. J. Pueyo Calleja: responsabilidad del titular de un coto de caza no afectada por la intervención de otros sujetos. Tipicidad y proporcionalidad de la sanción de suspensión de la actividad cinegética aunque en la ley no se establezca plazo para la misma.

STSJ de Navarra de 31 de mayo de 2012, ponente F. J. Pueyo Calleja: responsabilidad de un Ayuntamiento como titular de un coto de caza no por ser el autor material de las infracciones sino por el incumplimiento de sus deberes legales. Tipicidad y proporcionalidad de la sanción de suspensión de la actividad cinegética aunque en la ley no se establezca plazo para la misma.

STSJ de Navarra de 27 de septiembre de 2012, ponente M<sup>a</sup>. J. Azcona Labiano: impugnación por motivos ambientales de un Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal para la ampliación de una central térmica: desestimación por tratarse de un instrumento de naturaleza urbanística.

*c) Sentencias de los Juzgados de lo contencioso-administrativo.*

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 3 de Pamplona, de 17 de noviembre de 2011: indemnización por ataque de buitres a ganado: necesidad de indemnizar el ternero recién nacido y necesidad de utilizar precios de mercado.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 1 de Pamplona, de 4 de enero de 2012: anulación de sanción por tratamiento de gravas sin licencia, cambiando la calificación de los hechos del expediente sancionador.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 1 de Pamplona, de 19 de enero de 2012: sanción por extracción de gravas sin licencia ambiental, compatible

por tener fundamento distinto de otra sanción impuesta por falta de autorización minera.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 3, de 25 de abril de 2012. Responsabilidad patrimonial por los daños causados por abejarucos en un colmenar.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 1 de Pamplona, de 28 de mayo de 2012. Sanción por superar los valores límites establecidos en la normativa reguladora de vertidos y por incumplimiento de la licencia de actividad.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 1 de Pamplona, de 5 de junio de 2012. Sanción por superar los límites de emisión de disolventes permitidos.

*d) Sentencias de los Juzgados de lo penal.*

Sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 2, de 23 de marzo de 2012. Delito contra la protección de la fauna. Penas impuestas con conformidad de las partes.

## **BIBLIOGRAFÍA**

*Entornos de Navarra*, núms. 17, 18, y 19 (año 2012), ed. Gobierno de Navarra [<http://www.navarra.es>].