

## Navarra (2020): el conflicto (irresuelto) de las macrogranjas y la decepcionante nueva Ley de intervención ambiental

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1. Descripción general. 2.2. La nueva Ley Foral reguladora de las actividades con incidencia ambiental. 2.3. El Fondo de Residuos. 3. ORGANIZACIÓN. 4. EJECUCIÓN. 4.1. El Plan de Inspección Ambiental. 4.2. Otros Planes y Programas. 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL. 5.1. Descripción general. 5.2. Constitucionalidad del adelanto de la prohibición del uso de determinados productos de plástico. 5.3. Conflictos sobre la regulación y autorización de las macrogranjas. 5.4. La evaluación ambiental estratégica sólo es preceptiva para los Estudios de Detalle que establezcan determinaciones que afecten al ambiente. 5.5. Levedad de la responsabilidad penal por delito por caza de especies amenazadas. 6. PROBLEMAS. 7. APÉNDICE INFORMATIVO.

RESUMEN: Tres acontecimientos marcan el año 2020 en la política ambiental navarra. En primer lugar, la confirmación de la constitucionalidad de la regulación de los residuos plásticos por la Ley Foral de Residuos. En segundo lugar, el serio conflicto que ha generado la instalación de una macrogranja. En tercer lugar, la aprobación de una nueva ley reguladora de las actividades con incidencia ambiental.

**ABSTRACT:** Three events mark the year 2020 in Navarre's environmental policy. In the first place, the confirmation of the constitutionality of the regulation of plastic waste by the Navarre's Waste Act. Secondly, the serious conflict generated by the installation of a macro-farm. Finally, the approval of a new law regulating activities with an environmental impact.

**PALABRAS CLAVE:** Autorización ambiental. Evaluación de impacto ambiental. Residuos de plástico. Macrogranja.

**KEYWORDS:** Environmental authorization. Environmental impact assessment. Plastic waste. Macro-farm.

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

La política ambiental de Navarra en 2020 ha estado marcada por tres acontecimientos relevantes. En primer lugar, la sentencia del Tribunal Constitucional que ha confirmado la constitucionalidad de la regulación de los residuos plásticos por la Ley Foral de Residuos. En segundo lugar, el serio conflicto generado la instalación de una macrogranja en Navarra. A final del año tuvo lugar el tercer evento de trascendencia ambiental: la aprobación de una nueva ley foral reguladora de las actividades con incidencia ambiental.

La constitucionalidad de los preceptos legales que habían adelantado en el tiempo (y extendido a otro tipo de residuos) la prohibición europea y estatal de utilización de determinados plásticos de un solo uso, tiene más importancia para la confirmación del alcance de las competencias ambientales de Navarra que sobre el objeto de la regulación, ya que antes de que recayera la sentencias, se había modificado la regulación para acomodarla al calendario europeo y estatal.

Mayor impacto –mediático, social, y jurídico– ha tenido la instalación de una macrogranja en Navarra. Una explotación ganadera ya existente había solicitado modificar su tamaño (de 3450 a 7200 cabezas de bovino) y transformar su planta de biometanización a un régimen termófilo. Esa pretensión empresarial ha generado en 2020 tres sentencias de diverso contenido y alcance que reflejan un intenso conflicto político y jurídico sobre la admisión de las macrogranjas en Navarra. Por el momento, la torpeza política ha hecho que se buscaran ilícitos atajos jurídicos que han sido corregidos por los tribunales y que han posibilitado la instalación de la macrogranja.

Evidentemente, las autoridades políticas han eludido cualquier responsabilidad manifestando ante la opinión pública que tienen voluntad de prohibir las macrogranjas en Navarra, pero que sus iniciativas han sido “tumbadas” por el TSJ, como si este tuviera una voluntad política contraria. En realidad, como se podrá comprobar, lo que ha tumbado sus iniciativas ha sido la ilicitud de las mismas, habiéndose limitado el TSJ a aplicar los principios que condicionan las potestades reglamentaria y autorizatoria para corregir el ejercicio ilegítimo y arbitrario –cercano a la prevaricación– de dichas potestades por la Administración.

Lo que no se entiende es que esa voluntad política de limitar o prohibir las macrogranjas no se haya plasmado ya en una norma con rango de ley. La anulación del reglamento que estableció la prohibición de las macrogranjas, entre otros motivos, por vulneración de la reserva de ley, hubiera podido subsanarse mediante la inclusión de esa prohibición en la nueva regulación legal de las actividades con incidencia ambiental. Sin embargo, el Gobierno decidió aplazar la cuestión hasta una futura modificación de la Ley Foral de Sanidad Animal. Mientras tanto, la empresa ha logrado el reconocimiento judicial al otorgamiento de la autorización.

Terminando ya el año tuvo lugar la aprobación de la Ley Foral 17/2020, de 16 de diciembre, reguladora de las actividades con incidencia ambiental establece una nueva regulación legal de las actividades con incidencia ambiental. Desafortunadamente, la nueva ley foral no mejora la regulación anterior. Incluso cabe afirmar que la empeora, al menos, desde tres puntos de vista. En primer lugar, desde la perspectiva de la foralidad: el régimen de intervención ambiental se españoliza al renunciar la LFRÍA a establecer un sistema propio de intervención ambiental y limitarse a efectuar una remisión completa a la legislación básica estatal sobre evaluación ambiental y sobre autorización ambiental integrada. El empeoramiento también es patente desde el punto de vista de técnica normativa con la comisión de notables errores de redacción y sistemáticos, y con el establecimiento de algunas previsiones de difícil encaje con la legislación de procedimiento administrativo común. Por último, y más grave, la ley foral tampoco mejora el régimen de protección ambiental hasta ahora vigente. No solo revela una falta de ambición en la incorporación de instrumentos jurídicos innovadores. Es que, en algunos aspectos es regresiva (rebaja antiguas autorizaciones ambientales a meros informes); en segundo lugar, desapodera a los municipios en los más importantes instrumentos de control de la contaminación además, desapodera a los municipios en el control de la contaminación y elimina los procedimientos ambientales de actuación conjunta; y, finalmente, no articula un verdadero sistema de intervención ambiental (es decir, un conjunto articulado de instrumentos de prevención y control ambiental) que garantice una elevada protección del ambiente en su conjunto.

## **2. LEGISLACIÓN.**

### **2.1. DESCRIPCIÓN GENERAL**

Como ya se ha señalado en el apartado introductorio, el año 2020 ha sido un año destacable en el plano normativo tanto en su dimensión cuantitativa, como cualitativa.

De carácter legal se han aprobado diversas disposiciones. La más relevante –a la que dedico el siguiente apartado– es la nueva regulación de las actividades con incidencia ambiental. Además, se han aprobado otras pequeñas reformas legales en diferentes ámbitos sectoriales. Por un lado, se ha modificado la Ley Foral 1/2002 de infraestructuras agrícolas (por la disp. final 5ª de la LF 5/2020 de Presupuestos Generales de Navarra), para introducir ciertos mecanismos que eviten excesos en los consumos de agua por parte de los beneficiarios de las obras hidráulicas realizadas por la Administración.

Por otro lado, el Decreto-ley foral 6/2020, de 17 de junio, por el que se aprueban medidas urgentes para responder al impacto generado por la crisis sanitaria del coronavirus (COVID-19) ha establecido, entre diversas modificaciones legales, la previsión de una autorización excepcional de instalaciones de generación de energía eólica (y de los tendidos eléctricos de evacuación) para facilitar el desarrollo de esa fuente de energía renovable. Dicha autorización permitirá la implantación de las citadas instalaciones en determinadas clase y categoría de suelos (suelo no urbanizable de protección en la subcategoría de suelo de valor para su explotación natural), exigiendo como requisito inexcusable que “el sellado del suelo suponga el mínimo imprescindible y quede garantizada en todo caso su compatibilidad con el aprovechamiento agrícola de los terrenos del entorno”.

De rango reglamentario cabe destacar la regulación del Fondo de Residuos de Navarra, al que me referiré en el apartado C de este epígrafe. El resto de disposiciones no son especialmente relevantes por lo me limitaré a reseñarlas brevemente (la identificación completa de estas disposiciones puede encontrarse en el apéndice informativo del apartado 7 de este capítulo). La mayoría tienen que ver con la protección de la biodiversidad. Destaca especialmente la ampliación de la vigencia de los Planes de Gestión de las Zonas Especiales de Conservación de la Red Natura 2000 en Navarra (Decreto Foral 10/2020). Concretamente se establece una vigencia indefinida de los Planes de Gestión, en lo que respecta a los elementos clave, objetivos finales, normativa y directrices y de 12 años, en lo que respecta a los resultados esperables y las actuaciones (medidas).

Por último, en el ámbito de la protección animal silvestre cabe aludir a las habituales disposiciones que se aprueban cada año, como son las relativas a las vedas de la caza (Orden Foral 86E/2020) y de la pesca (Orden Foral 27E/2020).

## **2.2. LA NUEVA LEY FORAL REGULADORA DE ACTIVIDADES CON INCIDENCIA AMBIENTAL**

La Ley Foral 17/2020, de 16 de diciembre, reguladora de las Actividades con Incidencia Ambiental (LFRAIA, en adelante) establece una nueva regulación legal de las actividades con incidencia ambiental. Deroga la que durante tres lustros ha sido su antecedente legal: la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental (en adelante, LFIPA).

La LFIPA modernizó y actualizó la normativa propia de Navarra sobre los instrumentos de control y prevención ambiental y, además, desarrolló las disposiciones europeas y estatales aplicables, adaptándolas a la realidad institucional, social y ambiental de Navarra. En las últimas legislaturas, el legislador foral no ha sido capaz de seguir el ritmo de renovación de la legislación ambiental europea y estatal. Por ello, la LFIPA fue perdiendo progresivamente la principal función que cumplía: la armonización y coordinación de los distintos instrumentos de intervención ambiental. Las sucesivas modificaciones del marco general fueron debilitando e inutilizando la LFIPA hasta que se convirtió en una especie de norma zombi, formalmente en vigor, pero muerta o inaplicable en gran parte de su articulado, por el desplazamiento normativo operado por la normativa europea y estatal<sup>1</sup>.

La LFRAIA se aprueba con la pretensión de cambiar el modelo legal que impuso la LFIPA. Frente al énfasis integrador y armonizador de todas las disposiciones (europeas y estatales) aplicables para el control y la prevención ambiental que tenía la LFIPA, la nueva ley foral se ocupa exclusivamente de lo no regulado por la normativa europea y estatal. Así lo reconoce expresamente en su exposición de motivos: “el esquema fundamental del que se parte es no repetir los procedimientos regulados en la normativa básica, bastando una remisión a dichos procedimientos, y regular aquellos que sean competencia de las administraciones públicas de Navarra”.

---

<sup>1</sup> La agonía de la LFIPA se prolongará todavía unos meses, ya que la LFRAIA cuenta con una *vacatio legis* de seis meses (la disp. final única prevé la entrada en vigor a los seis meses de su publicación en el BON, lo que tendrá lugar el 22 de junio de 2021).

La LFRAIA consta de 97 artículos (estructurados en cuatro Títulos), 7 disposiciones adicionales, 3 transitorias, una derogatoria y una final. Cuenta también con 3 Anejos en los que se identifican los proyectos, instalaciones y actividades sometidas a la ley foral.

A continuación, señalaré la que, a mi juicio, son las principales características de la nueva ley foral.

1ª. *Es una Ley Foral de Intervención: ley ambiental horizontal, pero no general.* La LFRIA no es una norma general o de vocación ambiental omnicompreensiva. No se trata de una ley-código que contenga todo tipo de disposiciones de protección ambiental, sino que se limita a regular los instrumentos de intervención ambiental de carácter horizontal, los instrumentos de inspección y seguimiento ambientales, así como la disciplina y restauración de la legalidad ambiental. La Ley Foral no pretende una ordenación global de todos los sectores de incidencia ambiental (residuos, atmósfera, suelo, espacios naturales, etc.), ni de todos los instrumentos utilizables para la protección ambiental, sino sólo de los clásicos instrumentos de intervención.

2ª. *Multiplicidad de instrumentos de intervención de distinta intensidad y finalidad.* Aun no siendo una ley general de medio ambiente, sus contenidos son enormemente variados. Los instrumentos de intervención ambiental son de diferente intensidad o exigencia. Dejando a un lado los instrumentos de inspección y sancionadores, los de carácter preventivo son de seis clases:

- - Evaluación ambiental estratégica y evaluación de impacto ambiental. La LFRIA se remite a la legislación básica estatal, con mínimas aportaciones.
- - Autorización ambiental integrada. La LFRIA se remite a la legislación básica estatal, con mínimas aportaciones (la más significativa es la inclusión en la AAI de la autorización de actividades en suelo no urbanizable).
- - Autorización ambiental unificada. Se someten a ella actividades con una capacidad y afección ambiental menores que los de las actividades sometidas a AAI. Su régimen jurídico (finalidad, procedimiento, contenido y eficacia de la autorización) es similar al de la AAI, con una negativa diferenciación: las entidades locales quedan excluidas en su otorgamiento. El artículo 21 de la LFRIA ni exige informe de compatibilidad urbanística, ni exige informe municipal sobre aspectos de su competencia. Se limita a disponer que se

solicitará informe a las “Administraciones públicas que tengan que pronunciarse”. Entre ellas, deben estar las entidades locales afectadas, pero hubiera sido conveniente una mención expresa de las mismas.

- - Evaluación de afecciones ambientales. Se exige para determinados proyectos (no sometidos a EIA) que se realicen en suelo no urbanizable. Estos proyectos estaban sometidos en la LFIPA a autorización. Ahora se degrada el tipo de control y se someten a un mero informe que es preceptivo y determinante de la autorización o aprobación sustantiva. Es decir, se trata de una especie de EIA rebajada en la que ni siquiera se exige un trámite de información pública.
- - Licencia de actividad clasificada. Su objeto es muy restringido, ya que no se someten a ellas las actividades sometidas a AAI o AAU. Son actividades con tan reducida incidencia ambiental que ni siquiera se prevé el tradicional trámite de informe del órgano ambiental autonómico. Se le priva también del carácter integrador que tenía con la LFIPA, al no incluir la autorización de actividad en suelo no urbanizable.

3<sup>a</sup>. *Es una Ley Foral que estataliza la regulación de los principales instrumentos de intervención ambiental.* La LFRFA renuncia a regular la EIA y la AAI y se limita a remitirse a la legislación básica estatal. En la responsabilidad ambiental, sin embargo, existe una confusa regulación ya que, por un lado, se produce una remisión, a determinados efectos, a la legislación básica estatal en el artículo 6; y, por otro lado, se establece una confusa y dispersa regulación de dicha responsabilidad (arts. 75 y 90), en la que se emplean conceptos jurídicos que no coinciden con los establecidos en la legislación estatal en la materia.

4<sup>a</sup>. *La LFRFA es, con ciertas limitaciones, norma cabecera del grupo normativo ambiental de Navarra.* La sectorialización que caracteriza a la legislación ambiental hace más necesaria que en otros casos la presencia de una ley cabecera de grupo que dé coherencia al mismo, que lo inspire e informe. Son tres las funciones que debe cumplir una norma cabecera: *orientadora*, porque contiene los criterios conforme a los cuales debe ser desarrollado e interpretado; *preservadora*, frente a modificaciones fortuitas; y *economizadora*, porque mediante simples referencias a la norma cabecera se evitan las reiteraciones normativas. Ese triple papel –orientador, preservador y economizador– es el que debe asumir la LFRFA simplificando el complejo marco normativo de las múltiples y diversas normas sectoriales de intervención ambiental, y evitando reiteraciones normativas innecesarias.

Ahora bien, estas funciones no las puede desplegar en plenitud debido a su contención reguladora. Por un lado, sus previsiones deben integrarse con los de la legislación básica estatal en materia de AAI y EIA a la que se remite. Por otro lado, el alcance de sus propios dispositivos horizontales queda restringido como consecuencia de esa austeridad reguladora, de manera que solo serán aplicables a las autorizaciones reguladas por la LFRIA. Así, por ejemplo, la acción pública reconocida en el artículo 5 de la LFRIA únicamente puede alcanzar a lo dispuesto en la propia ley foral, por lo que no sería ejercitable en los casos de la EIA y de la AAI, las cuales se rigen por la normativa básica estatal, "salvo en lo relativo a las infracciones y sanciones" (arts. 10.1 y 11.1 LFRIA).

5<sup>a</sup>. *Ley Foral poco ambiciosa, nada innovadora y, en algún aspecto, regresiva.* Frente a la ambición simplificadora e innovadora de su antecesora, la LFRIA se muestra poco ambiciosa en sus disposiciones y nada innovadora. Se limita a reproducir rutinariamente las reglas y técnicas jurídicas conocidas y consolidadas en la legislación ambiental comunitaria y estatal, renunciando a incorporar normas adicionales de protección o a desarrollar innovaciones que amplíen el alcance de esas técnicas o que incrementen su eficacia. Una de sus novedades es la conversión de la autorización de afecciones ambientales en un mero "informe de afecciones ambientales" lo que puede ser considerado como una regresión de los mecanismos de prevención ambiental establecidos en la LFIPA. También desaparece el sistema de intervención ambiental –entendido como conjunto articulado de mecanismos jurídicos para la tutela ambiental– al dispersar la regulación de los instrumentos preventivos, privar a algunos de esos instrumentos de la integración de otros títulos autorizatorios (como sucede con la LAC), y restringir los mecanismos de actuación conjunta de las Administraciones implicadas. Esto último es consecuencia del apartamiento de las entidades locales del control de las actividades más contaminantes y de la desaparición de la intervención de la Administración de la Comunidad Foral en el otorgamiento de la LAC.

6<sup>a</sup>. *Deficiencias y errores de técnica legislativa.* La LFRIA contiene erratas y errores de redacción, extrañas decisiones de sistemática y coherencia, y algunas discutibles disposiciones desde el punto de vista técnico-normativo. Al primer género de errores pertenece, entre otros muchos, la denominación del Título I que alude a uno solo de los instrumentos de intervención ambiental que regula ("Intervención ambiental mediante autorización ambiental unificada") o la inclusión de las resoluciones de un procedimiento entre sus diversos trámites [arts. 21, e) y 41, g)].

Mayor relevancia tienen la extraña ubicación sistemática de algunas previsiones (como las establecidas en los artículos 53 y 54, cuya naturaleza es propia de disposiciones transitorias); la innecesaria reiteración de ciertas disposiciones (arts. 38.2 y 51.2); y la confusa dispersión de la regulación de cuestiones como el personal inspector externo (arts. 58.2, 63.2 y 66.3), la competencia sancionadora (art. 63.1 y 96), o la responsabilidad ambiental y los deberes de reponer el ambiente afectado (arts. 6, 75, y 90.1).

Por último, es muy discutible la regulación de los informes de afecciones ambientales con algunas previsiones más propias de las autorizaciones (como su vigencia y su prórroga del art. 37) o la todavía más discutible admisión del doble cauce impugnatorio previsto para los informes vinculantes, a través de la resolución sustantiva o a través de la directa impugnación de los informes (art. 14). Doble impugnación que presenta muchos interrogantes: ¿el recurso de los informes suspende el procedimiento de autorización? Es de suponer que sí, porque de no hacerlo ¿qué sucedería si un interesado impugna el informe y otro distinto la resolución definitiva? Tampoco queda claro si el recurrente de un informe queda privado de la posibilidad de recurrir la resolución definitiva. Estas incógnitas revelan las dificultades que se derivan de la arbitraria alteración la naturaleza jurídica de un informe (acto de trámite) para convertirlo en una especie de resolución (acto definitivo).

Por último, la LFIPA resulta engañosa en algunos aspectos. Por ejemplo, cuando dice en la exposición de motivos que la nueva ley pretende huir de la “duplicidad de procedimientos” y reitera en varias ocasiones la simplificación de las formas de obtención de las autorizaciones y licencias, sin que en el articulado se pueda apreciar que en qué medida se mejora o se innova respecto de la situación anterior. O cuando afirma que con la nueva ley se avanza “en la puesta en práctica de la denominada economía circular” y en el articulado solo una vez se menciona la economía circular para consagrarla con un principio legal, sin que dicho principio, merezca ni una sola mención adicional en el resto del articulado.

### **2.3. EL FONDO DE RESIDUOS**

La Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad, creó el Fondo de Residuos para financiar medidas que tengan por objeto mitigar los impactos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente asociados a la generación y gestión de residuos. Dicho Fondo se integra de manera diferenciada en el presupuesto del departamento con competencias ambientales y se provee de los recursos procedentes de la recaudación del impuesto a la eliminación en vertedero y a la incineración de residuos, de las sanciones impuestas por la comisión de infracciones a la normativa en

materia de residuos, de las garantías financieras depositadas para la gestión de residuos y de otro tipo de aportaciones (subvenciones, ayudas, donaciones, herencias, etc.).

La regulación reglamentaria del Fondo (Decreto Foral 49/2020, de 15 de julio) establece su finalidad y composición anual, así como los criterios para su gestión, organización y distribución anual. Llama la atención que no se establezca ningún mecanismo de control sobre la efectiva ejecución de las cantidades repartidas por el Fondo.

Aprobada su reglamentación, por primera vez se ha procedido a la distribución del Fondo de Residuos por la Orden Foral 148/E2020. El Fondo ha alcanzado en 2020 la cantidad de 3.571.044 euros (3.358.768 euros procedentes del impuesto sobre la eliminación y 212.276 euros procedentes de multas por la comisión de infracciones). La distribución ha consistido en la previsión de subvenciones a entidades locales y a empresas con finalidades acordes con el Plan de Residuos.

### **3. ORGANIZACIÓN**

No ha habido cambios en la organización ambiental de Navarra después de la nueva estructuración que se estableció en 2019 tras el cambio de Gobierno.

Cabe lamentar que sigan sin cumplirse las previsiones de constitución del Ente Público de Residuos de Navarra, que era una de las medidas "estrella" previstas en la Ley Foral 14/2018, de Residuos y su fiscalidad.

### **4. EJECUCIÓN**

#### **4.1. INSPECCIÓN AMBIENTAL**

El Programa de Inspección Ambiental de la actividad industrial de la Comunidad Foral de Navarra para el año 2020 fue aprobado por la 59E/2020, de 22 de abril, de la Consejera de Desarrollo Rural 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. Ofrece también una relación de las inspecciones ambientales realizadas desde el año 2004. Esa evolución permite constatar una clara tendencia a la baja en las inspecciones practicadas. El año más intenso fue el 2007 en el que se practicaron 316 inspecciones. Desde

entonces el número ha ido descendiendo. Pareció estabilizarse en torno a las 200 inspecciones (205 inspecciones en 2010, 206 en 2011, 203 en 2012, 202 en 2013). En el trienio 2014-2017 volvieron a descender bruscamente las inspecciones estabilizándose en torno a las 130 inspecciones (134 inspecciones en 2014, 128 inspecciones en 2015, 130 en 2016 y 131 en 2017). En 2018 se produjo un descenso significativo al realizarse 115 inspecciones (la cifra más baja de lo que llevamos de siglo), pero en 2019 volvieron a incrementarse hasta las 175 inspecciones.

También se ofrece una valoración del grado de cumplimiento del Programa de Inspección del año anterior. En 2018 el porcentaje de inspecciones realizadas respecto a las previstas ha descendido al 78%, rompiendo las altas cifras alcanzadas en los últimos años (del 2012 al 2015 había estado por encima del 85%; en 2016 descendió al 69'2%. En 2017 y 2018 había vuelto a subir hasta el 98% y el 95% respectivamente y en 2019 se ha producido un nuevo descenso (89%).

Para el 2020 el Programa ha establecido la previsión de 202 actividades de inspección, consistentes en 202 visitas de inspección prefijadas (107 a las instalaciones sometidas a autorización ambiental integrada, 10 a instalaciones IPPC clausuradas, 37 a otras instalaciones industriales, 10 a laboratorios acreditados de emisiones a la atmósfera, 3 en instalaciones limítrofes de interés común y 15 sobre traslados de residuos) y 20 inspecciones no prefijadas a cualquier tipo de instalación, en respuesta a denuncias o quejas.

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

En 2020 no se ha producido la aprobación de planes o programas de contenido ambiental.

## **5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL**

### **5.1. DESCRIPCIÓN GENERAL**

La jurisprudencia ambiental dictada en Navarra en 2020 no ha sido muy numerosa pero ha sido muy relevante. Sobresalen la STC 100/2020 sobre la constitucionalidad de la Ley Foral de Residuos y las sentencias recaídas en el conflicto de la macrogranja. También presentan interés dos sentencias sobre la evaluación ambiental de Estudios de Detalle y una sentencia de penal que muestra, una vez más, la ineficacia del delito ecológico en la protección ambiental.

## **5.2. CONSTITUCIONALIDAD DEL ADELANTO “FORAL” DE LA PROHIBICIÓN DEL USO DE DETERMINADOS PRODUCTOS DE PLÁSTICO**

La STC 100/2020, de 22 de julio desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra el artículo 23, apartados 1 y 2 de la Ley Foral 14/2018, de residuos y su fiscalidad.

Las disposiciones de la Ley Foral impugnadas eran más restrictivas que la legislación básica estatal (establecida por el RD 293/2018) porque de la prohibición de entrega gratuita de bolsas de plástico en los puntos de venta de bienes solo excluía a las bolsas de plástico muy ligeras (sin excluir, como hace el RD a las bolsas de plástico con espesor igual o superior a 50 micras con un porcentaje igual o mayor al 70% de plástico reciclado) y, además, adelantaba las fechas (un año o año medio según el tipo de bolsas de plásticos) en las que entraba en vigor la prohibición.

El recurso de inconstitucionalidad se basaba en la contradicción de la normativa foral con la legislación básica estatal promulgada “al amparo de la competencia conferida por el art. 149.1.13 CE bajo el título de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”, que es un título competencial “prevalente sobre el del art. 149.1.23 CE —protección del medio ambiente—, que la disposición final primera del real decreto cita indistintamente junto con aquel para justificar la competencia del Estado”.

La STC 100/2020 comienza analizando y recordando la doctrina constitucional sobre los títulos competenciales en juego. En materia de medio ambiente advierte que lo básico “cumple una función de ordenación mediante mínimos” y “que no toda actividad que atienda a dicho factor recae necesariamente en el ámbito del título competencial de medio ambiente, sino que habrá que ponderar en cada caso cuál sea el ámbito material con el que la norma en cuestión tenga una vinculación más estrecha y específica”. En materia de “bases y coordinación de la actividad económica”, la sentencia recuerda su “carácter transversal” y también advierte que “no toda medida que incida en la actividad económica puede incardinarse en este título. Para ello es preciso que tenga ‘una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, pues de no ser así se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico’ (F. D. 3º).

A continuación examina el objeto y finalidad de las disposiciones en conflicto para concluir que el título competencial prevalente es el ambiental: “El contenido de las disposiciones en liza —tanto las disposiciones forales

como las estatales— revela que estas normas se adoptan, en el marco de las normas de la Unión Europea y de las dictadas por el Estado para su transposición al ordenamiento interno, con el objetivo de hacer frente a los problemas ambientales que generan los residuos de las bolsas de plástico. En suma, las medidas que estas normas prevén tienen como objeto la protección del medio ambiente”. Reconoce la sentencia que las medidas también tienen una finalidad económica, pero advierte que, para que entre en juego la competencia del 149.1.13<sup>a</sup> es necesario que tengan “una incidencia directa y significativa en la economía o sean necesarias para garantizar el mercado único”, pues lo que no puede el Estado es utilizar dicha competencia para “corregir distorsiones mínimas o no sustanciales del mercado que puedan producirse como consecuencia de la actividad regulatoria”.

El TC entiende que no puede apreciarse que las medidas controvertidas tengan “una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general ni tampoco se advierte que tengan entidad suficiente como para ocasionar una distorsión sustancial en el funcionamiento del mercado”. Según se deduce de la memoria económica del Real Decreto “las razones económicas que determinan la aprobación de esta norma no son las de establecer una regulación para evitar que la posible existencia de regulaciones autonómicas sobre esta materia pueda ocasionar una distorsión sustancial en el funcionamiento del mercado, ni adoptar medidas que incidan de forma significativa en la actividad económica general, sino disponer medidas que disuadan al consumidor del uso de este tipo de bolsas y conseguir así reducir los efectos negativos que las bolsas de plástico causan al medio ambiente”.

Por todo ello, concluye el TC que las medidas sobre la restricción del uso de las bolsas de plástico del Real Decreto 293/2018 “no tienen una incidencia directa ni significativa sobre la actividad económica general ni tampoco tienen por objeto establecer una regulación uniforme que garantice el mercado único. Por ello no puede considerarse que esta regulación haya sido dictada al amparo de la competencia que sobre esta materia atribuye al Estado el art. 149.1.13 CE”. Dichas medidas tienen como finalidad primordial la protección del medio de ambiente y, por ello, el juicio de constitucionalidad debe efectuarse tomando en consideración las competencias ambientales.

La sentencia examina el RD 293/2018 y concluye que tanto desde el punto de vista formal, como desde el punto de vista material cumple con los requisitos necesarios para que sea considerado legislación básica. Eso significa que “las comunidades autónomas no pueden rebajar ese nivel de protección, ya sea retrasando la entrada en vigor de las prohibiciones del RD, ya sea eximiendo de su aplicación alguno de los tipos de bolsas a los que

afecta el real decreto. Esto no obsta, sin embargo, para que las comunidades autónomas puedan adoptar normas adicionales con niveles más altos de protección, bien adelantando el calendario o ampliando su ámbito de aplicación, siempre que tales disposiciones no entren en colisión con otros valores constitucionales”. Precisamente, eso lo que ha hecho la Ley Foral de residuos: establecer medidas más protectoras que las previstas en el Real Decreto estatal. En consecuencia, la legislación foral, al establecer un nivel más alto de protección, no es contraria a la legislación básica y “no cabe apreciar que estos preceptos vulneren el orden constitucional de competencias”.

Por último, cabe señalar que, antes del pronunciamiento del TC, la Ley Foral 29/2019 había modificado las disposiciones cuestionadas, de tal manera que se eliminó el adelanto de la fecha de prohibición de las bolsas de plástico y se adecuó al calendario establecido por la normativa europea y estatal.

### **5.3. CONFLICTOS SOBRE LA REGULACIÓN Y AUTORIZACIÓN DE LAS MACROGRANJAS**

Como ya se ha señalado, tres sentencias del 2020 se han pronunciado sobre la regulación y autorización de la ampliación de una granja. Una de ellas rechazó que se hubiera obtenido la autorización ambiental integrada por doble silencio administrativo. Las otras dos –con una argumentación impecable– han anulado las actuaciones administrativas y han posibilitado la autorización de la macrogranja.

- a) Nulidad de las restricciones reglamentarias de las macrogranjas por vulneración de los principios de buena regulación, de reserva de ley y de jerarquía normativa.

Por Decreto Foral 31/2019, de 20 de marzo, se establecieron las condiciones sanitarias, de bienestar animal y ordenación zootécnica de las explotaciones ganaderas y sus instalaciones en Navarra. Entre dichas condiciones se establecían unas distancias mínimas de las explotaciones ganaderas en relación a otras explotaciones y a otros elementos e instalaciones (mataderos, vertederos, núcleos zoológicos) y se limitaba el tamaño máximo de las explotaciones ganaderas.

Una empresa ganadera impugnó la citada norma reglamentaria argumentando que se pretendía implantar un determinado modelo económico en el ámbito ganadero impidiendo la ganadería intensiva de gran tamaño, con vulneración de los principios que condicionan el ejercicio de la potestad reglamentaria. El Gobierno de Navarra rechazaba que se hubieran vulnerado dichos principios y que la finalidad de la norma era, como se indicaba en su exposición de motivos, la limitación de los riesgos epidemiológicos y sanitarios de las explotaciones ganaderas.

La STSJ de Navarra 140/2020, de 8 de junio de 2020 comienza recordando los principios de buena regulación establecidos por la LPAC, y subraya la importancia del deber de motivación como elemento esencial del derecho de los ciudadanos a una buena Administración. Asimismo, recuerda los límites que a la potestad reglamentaria imponen los principios de reserva de ley y de jerarquía normativa, y la vinculación entre todos estos principios: “es límite *sine qua non* de la potestad reglamentaria (...) el de no vulnerar lo dispuesto en norma de rango superior, ni regular materias reservadas a norma con rango de ley y se exige la justificación de los fines explicitados en la exposición de motivos. Principios de buena regulación y reserva de ley están directamente imbricados”.

No obstante, la sentencia analizará por separado el principio de buena regulación (que implica motivación suficiente y proporcionalidad de las medidas) y los principios de reserva de ley y de jerarquía normativa.

En el examen de la motivación del Decreto Foral el TSJ, a diferencia de lo que en otras ocasiones la jurisprudencia ha aceptado, señala que los objetivos y fines de la exposición de motivos no son sino “una justificación o motivación formal” y que, por ello, “no es de recibo la afirmación de que la exposición de motivos acredita la necesidad y eficacia de la disposición impugnada”. Además, no bastaría con justificar los objetivos, sino que debería probarse que las medidas que se establecen para lograrlos son proporcionados y que no se pueden garantizar con otras medidas (f. j. 4º):

- *“Las administraciones competentes, en nuestro caso la Foral, han de ejercer sus potestades procurando en la medida de lo posible conjugar o armonizar los diversos intereses en conflicto; y que duda cabe que en este caso entrarían en juego, además de los intereses del titular de la explotación, los derechos de los ciudadanos al medio ambiente, que pueden quedar garantizados o protegidos frente a una macro granja por : la sujeción a la evaluación de impacto ambiental (exigencias en el trámite medioambiental), a la necesidad de implementación de programas higiénicos sanitarios, todo ello además encaminado a garantizar el bienestar animal y, por otro lado estaría el derecho al libre establecimiento del empresario ganadero que se vería mermado o restringido por la disposición recurrida al limitar el tamaño de la explotación, cuando se ha podido optar por otras medidas digamos menos restrictivas de derecho como puede ser, en línea con en lo expuesto, la imposición de concretas medidas de seguridad”.*

- *“Entramos en la cuestión de una real justificación de los fines pretendidos, tal y como se aduce por la parte demandante, la transmisión de enfermedades o de riesgos epidemiológicos entre explotaciones no se acredita que guarde relación con el tamaño de la explotación y no se acredita ni en la vía judicial, ni en la administrativa sin que conste informe técnico alguno a este respecto. Por contra en autos obra informe pericial de parte emitido por Veterinario, especialista en Nutrición y Producción animal (al que la parte demandada no estimó oportuno pedir aclaraciones) del que se desprende que el tamaño de una explotación lechera per se, no incrementa el riesgo epidemiológico, el peligro principal no está en el tamaño de la cabaña sino en aplicar de modo continuado y correcto medidas de bioseguridad, entrada de animales, distancia entre explotaciones, aislamiento mediante vallados perimetrales, de reconocida eficacia”.*

En virtud de lo anterior, la sentencia concluye que no se ha justificado “la necesidad, eficacia y proporcionalidad de la medida introducida por la disposición reglamentaria, fuera de una mera justificación –explicación formal– en la exposición de motivos. Ello sería suficiente para estimar vulnerado el principio de buena regulación”.

En cuanto a la reserva de ley y la jerarquía normativa, la sentencia reconoce que tanto la normativa comunitaria como la estatal exigen estrictas normas zootécnicas y de higiene animal. El Gobierno de Navarra –admite la sentencia– puede desarrollar ese bloque normativo, pero la introducción de la limitación discutida “excede del ejercicio de la potestad reglamentaria pues no se circunscribe a desarrollar una previsión legal sino a la introducción de una limitación o restricción de derechos que precisa de regulación por norma con rango de ley”. Tampoco aprecia que se respete la coherencia normativa en relación con el principio de seguridad jurídica que exige el art 129 LPAC, puesto que “el reglamento no puede suplir un vacío legal, que por lo demás, no se alcanza a constatar” (f. j. 5º).

La sentencia señala que la Ley Foral de Sanidad Animal prevé la posibilidad de limitar la distancia entre explotaciones ganaderas y otros elementos y entre explotaciones ganaderas entre sí y la densidad ganadera en zonas, pero no prevé la limitación del tamaño de las explotaciones ganaderas. El TSJ rechaza el argumento de la Administración de “que la disposición general impugnada no contradice la ley sino que la mejora”, ya que la limitación del tamaño de las explotaciones es un aspecto nuclear del régimen jurídico de la materia que no se puede crear *ex novo* por una norma reglamentaria. “Mejorar la ley no es equivalente a cubrir o suplir un vacío

legal, que en su caso ha de ser subsanado por el Parlamento competente". Como dice el TC la potestad reglamentaria no puede desplegarse innovando o sustituyendo a la disciplina legislativa y, aunque en el ámbito de las materias reservadas a la Ley cabe cierto grado de delegación, no puede admitirse una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley.

En cuanto a la jerarquía normativa, el TSJ advierte que la limitación del tamaño de las explotaciones ganaderas no está regulado en la legislación estatal (ni en la autonómica) y con ello se están restringiendo derechos del titular de la explotación. Se pregunta (y se responde) el TSJ: "¿la Ley Foral a la que está llamado a desarrollar el DF hoy impugnado, limita o restringe estos derechos? o dicho de otro modo, ¿prevé, siquiera de modo indiciario tal restricción de derechos limitando el tamaño de la explotación ganadera?, según lo expuesto, no. De este modo entonces, se infringe asimismo el principio de jerarquía normativa".

En consecuencia, la sentencia anula las disposiciones del Decreto Foral que establecían limitaciones al tamaño de las explotaciones ganaderas.

b) Imposibilidad de obtención de autorización ambiental integrada por doble silencio administrativo.

El titular de una granja de vacas solicitó cambiar el régimen de funcionamiento de la misma a un régimen termófilo y con un incremento del número de vacas. El Gobierno de Navarra consideró que se trataba de una modificación sustancial por lo que decretó la incoación de un expediente administrativo para la tramitación de una nueva autorización ambiental integrada (AAI). Tras la realización de los trámites preceptivos, se formuló una propuesta de resolución favorable y se practicó la audiencia con el solicitante. Tras ello el Gobierno de Navarra guardó silencio durante 18 meses. El titular de la actividad volvió a solicitar la concesión expresa de la AAI de acuerdo con la propuesta de resolución, pero el Gobierno de Navarra siguió sin resolver expresamente el procedimiento. El solicitante entendió desestimada por silencio su solicitud y recurrió en alzada.

En lugar de resolver el recurso de alzada, la Administración remitió una nueva propuesta de resolución de la AAI, esta vez, denegatoria sin mencionar, ni revocar la propuesta de resolución favorable que había emitido con anterioridad. Transcurridos tres meses, el recurrente solicitó certificación acreditativa de la concesión por silencio positivo de la AAI, al entender estimado el recurso de alzada por doble silencio administrativo. La Administración nada contestó a esta solicitud, ni tampoco a la segunda petición de la certificación.

Finalmente, la Directora General de Medio Ambiente notificó una resolución por la que se denegaba la modificación sustancial de la AAI. El recurrente presentó un nuevo recurso de alzada, que fue desestimado, y contra dicha desestimación se presentó recurso contencioso-administrativo que fue resuelto por la STSJ de Navarra 52/2020, de 17 de febrero de 2020.

Para resolver la cuestión el TSJ reproduce ampliamente los fundamentos de la STS de 31 de octubre de 2018 (sobre una solicitud de ampliación de un coto de caza) que afirmó la “imposibilidad de obtener por silencio en la alzada lo que no se pudo obtener antes” en primera instancia, rechazando la aplicación “del efecto afirmativo en los casos de doble silencio”.

La STSJ de Navarra 52/2020 –con una notable falta de esfuerzo argumentativo– se limita a decir que, “de acuerdo con la doctrina transcrita no cabe la adquisición de la autorización por silencio positivo, de tal manera que, no cabe adquirir en la alzada lo que no se pudo adquirir en la primera instancia administrativa”. Para eludir la previsión del doble silencio estimatorio de la LPAC, recuerda que ésta prevé el silencio negativo para el caso de actividades “que impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente”. Pues bien, al TSJ para considerar que estamos ante una actividad que puede dañar el medio ambiente le basta constatar que la actividad está sometida a la AAI. Considera que estando la actividad sometida a AAI “la posibilidad de daño al medio ambiente es claro, de tal manera que no cabría en ningún caso obtener la autorización por la vía del doble silencio administrativo”.

- c) Naturaleza reglada de la autorización ambiental integrada y falta de justificación de la causa de denegación (inminente peligro ambiental).

El mismo titular de la granja de vacas que no había logrado la estimación de su solicitud de modificación sustancial, había cursado una nueva solicitud de autorización ambiental integrada que también fue desestimada. Recurrida dicha desestimación, la STSJ de 21 de diciembre de 2020 va a examinar la naturaleza jurídica de la AAI, su carácter reglado y no discrecional y la motivación utilizada por la Administración para desestimar la solicitud de nueva autorización.

La Administración demandada afirmaba que los informes favorables que obraban en el expediente no eran vinculantes, como tampoco lo era la propuesta de resolución que también era favorable. Sostenía que la Administración dispone de un margen de discrecionalidad que le permite separarse de los informes favorables siempre que lo motive y justifique

suficientemente. En este caso, la denegación se basaba en numerosas "irregularidades en el funcionamiento de la actividad que no son hechos puntuales, meramente anecdóticos, irrelevantes o no demostrados, sino que son una constante acreditada al menos desde el año 2014".

El TSJ recuerda la jurisprudencia del TS y del propio TSJ que ha reiterado el carácter reglado de la autorización ambiental integrada (AAI), para afirmar que "la naturaleza de la AAI es la de un acto administrativo de autorización, mediante el que la Administración ejerce un control previo para el ejercicio de una determinada actividad. Tiene un carácter reglado y no discrecional, pues si concurren los requisitos y presupuestos legal y reglamentariamente establecidos, la autorización será concedida" (f. j. 4.4).

Esta aseveración es matizada y desarrollada a continuación por la sentencia que afirma que la AAI ni tiene un carácter absolutamente reglado en todos sus aspectos, ni tampoco constituye una potestad discrecional. El "carácter eminentemente reglado y no discrecional" no impide constatar que existan unos márgenes de apreciación sobre distintos aspectos. La Administración, indica la sentencia dispone de (f. j. 4.6): "Un margen de valoración jurídica a la hora de valorar jurídicamente los requisitos exigidos y de concretar el contenido de los conceptos jurídicos indeterminados que en esta materia contienen la normativa, pero también un margen de valoración (apreciación/discrecionalidad) técnica a la hora de valorar las numerosas circunstancias y variables técnicas que han de tenerse en cuenta para garantizar el menor impacto ambiental y la salud de las personas y determinar su otorgamiento y contenido (características de la instalación, ubicación, condiciones locales del medio ambiente y las mejores tecnologías disponibles aplicables, límites de emisión, medidas correctoras, preventivas y de control, etc.) y también y sobre todo, en la valoración de la naturaleza teleológica de la AAI, es decir, la finalidad que cumple tal autorización en orden al concreto proyecto presentado y todas sus circunstancias anteriores, coetáneas y posteriores que incidan en la recta valoración de la finalidad que persigue la normativa medioambiental reguladora de la AAI en su conjunto".

En virtud de lo anterior, la sentencia admite que, como técnica de control previo y preventivo, la AAI podría ser denegada si se aprecia la inminencia de un riesgo ambiental incuestionable, bien se derive de los informes técnicos, bien de la actuación anterior, coetánea o posterior del solicitante. En este caso, constan en el expediente informes favorables a la concesión en distintos aspectos técnicos (ordenación del territorio, ganadería, biodiversidad, protección civil) y una propuesta favorable del Servicio de Calidad Ambiental, luego dejada sin efecto. También consta un informe jurídico desfavorable que alerta de irregularidades en el funcionamiento de la actividad que califica de constantes y suficientes para justificar la denegación de la AAI.

La sentencia considera que dichas irregularidades “no pueden constituir en ningún caso fundamento suficiente para apreciar un incuestionable riesgo medioambiental” por cuanto que no son relevantes ni cuantitativa, ni cualitativamente. Las irregularidades se plasman en la incoación de 11 procedimientos sancionadores (6 por infracciones leves, 5 por infracciones graves y ninguna por infracciones muy graves), de los cuales dos caducaron. Las sanciones impuestas han sido en todo caso de multas (que nunca se han impuesto en la cuantía máxima) y en ninguna de ellas se ha acompañado con la clausura de la instalación, o la inhabilitación, o la revocación o suspensión de la autorización. En consecuencia, “la apreciación hecha por la Administración carece del sustrato material y técnico necesario para llegar a la denegación efectuada”.

La STSJ estima el recurso anulando el acto administrativo denegatorio y reconoce el derecho de la recurrente al otorgamiento de la AAI solicitada en los términos recogidos en la propuesta de resolución favorable que obra en el expediente.

#### **5.4. LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA SÓLO ES PRECEPTIVA PARA LOS ESTUDIOS DE DETALLE QUE ESTABLEZCAN DETERMINACIONES QUE AFECTEN AL AMBIENTE**

Dos sentencias se han ocupado de la impugnación de sendos Estudios de Detalle sin la previa tramitación de una evaluación ambiental estratégica. En realidad, las sentencias tuvieron que abordar muchas otras cuestiones (la legitimación de los recurrentes y los límites de la acción pública urbanística, la naturaleza reglamentaria de los Estudios de Detalle y el respeto a la jerarquía normativa de los planes superiores, la innecesariedad de determinados informes sectoriales y de la memoria económica por no afectar al objeto de dichos informes, ni tener incidencia económica), aunque aquí me voy a limitar a exponer la cuestión de la exigibilidad de la evaluación ambiental estratégica a los Estudios de Detalle.

La parte recurrente sostenía que, conforme a los arts. 6 y 31 de la Ley 21/2013 debió realizarse una evaluación ambiental estratégica simplificada, puesto que, desde la entrada en vigor de dicha ley, todos los planes urbanísticos, así como sus modificaciones, quedan sometidos a esa exigencia.

Sin embargo, tras analizar la normativa básica estatal y la foral, la STSJ de Navarra 694/2019, de 18 de diciembre de 2019 (ratificada y reproducida por la STSJ de Navarra 366/2019, de 30 de diciembre de 2019) afirma que no es cierto que “todos los Estudios de Detalle tengan que estar

sometidos siempre y en todo caso a evaluación ambiental estratégica (...) sólo precisarán tal evaluación los Estudios de Detalle que establezcan el marco para autorizar futuros proyectos de ordenación del territorio sometidos legalmente a evaluación de impacto ambiental por conllevar afecciones al medio ambiente. Es decir, que sólo los Estudios de Detalle que, de alguna manera pudieran establecer alguna determinación pormenorizada que afectase al medio ambiente, deberían ir precedidos de la evaluación ambiental estratégica”.

En ambos casos, los Estudios de Detalle se limitaban a reajustar la altura de las plantas bajas para lograr la horizontalidad de los edificios construibles. Ese reajuste mínimo e interior en las plantas bajas de un edificio que estaba previsto en la planificación general y parcial, no supone un incremento del aprovechamiento urbanístico, modifica su altura, ni introduce “ningún elemento nuevo de ordenación que pueda afectar al medio ambiente”, por lo que la evaluación ambiental estratégica no era necesaria.

#### **5.5. LEVEDAD DE LA RESPONSABILIDAD PENAL POR DELITO POR CAZA DE ESPECIES AMENAZADAS**

Dos directivos de sociedades de cazadores que, además, eran titulares de aprovechamientos cinegéticos, y otra persona que era guarda de caza en el coto de los anteriores fueron condenados por un delito relativo a la protección de la fauna, en la modalidad de especies amenazadas, en concurso ideal con un segundo delito por empleo para la caza de veneno.

La SAP Navarra 1088/2019, de 30 de diciembre de 2019, confirmó los hechos declarados probados que eran muy graves: 117 aves rapaces (milanos, buitres, alimoche, etc.), todas ellas catalogadas como especies amenazadas, aparecieron muertas. Varias de ellas en espacios naturales protegidos y en el período de reproducción. La causa de la muerte fue el envenenamiento provocado por los imputados con el objetivo de eliminar en los cotos los depredadores de especies susceptibles de caza como la perdiz y la liebre. La sentencia del juzgado los condenó a 2 años y 8 meses de prisión y a 5 años y 4 meses de inhabilitación para la gestión del aprovechamiento cinegético de cotos de caza y, además, impuso una indemnización por los daños producidos.

La SAP confirmó la responsabilidad de los autores debido a la existencia de indicios plurales acreditados, mediante prueba directa (había incluso intervenciones telefónicas que probaban la intención de los acusados) que llevan a la conclusión unívoca de la realización de los hechos.

Pues bien, a pesar de la gravedad de los hechos, la edad de alguno de los acusados, la atenuante de dilaciones indebidas y otras valoraciones, llevaron a estimar parcialmente el recurso de apelación rebajando y transformando sustancialmente las penas impuestas, que se quedaron en una pena de multa de 30 meses a razón de una cuota diaria de 8 euros y a 5 años de inhabilitación, aunque se mantuvo la indemnización: 57576,97 euros por las aves envenenadas, 3961,68 por los gastos de la investigación y 6000 euros por las medidas necesarias para restaurar el equilibrio ecológico.

Que unos hechos tan graves como los enjuiciados, terminen con una reducidísima condena ratifica, una vez más, la irrelevancia y la ineficacia de la respuesta penal a los atentados ambientales.

## **6. PROBLEMAS**

El mayor conflicto ambiental ha sido el de las macrogranjas que se ha expuesto en los apartados anteriores. Por lo demás, no existen problemas ambientales especialmente graves en la Comunidad Foral de Navarra.

De cara al futuro puede ser problemática la creciente cantidad y extensión de los proyectos de instalaciones de energías renovables que se encuentran en tramitación. En la actualidad (abril de 2021) son 45 proyectos (23 parques eólicos y 22 plantas solares) que producirían cerca de 2000 megavatios (actualmente está instalada una potencia de 1251 MW) y que ocuparían más de 10000 Ha. Habrá que extremar las cautelas para que este tsunami de proyectos (que todavía puede crecer más hasta llegar a los 60) no genere impactos significativos adversos sobre los espacios rurales y la fauna y no fragmente los ecosistemas naturales.

## **7. APÉNDICE INFORMATIVO**

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

- Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente: Itziar Gómez López.
- Director General de Medio Ambiente: Pablo Muñoz Trigo.
- Director del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático: Pedro Zuazo Onagoitia.

- Director del Servicio Forestal y Cinegético: José Fermín Olabe Velasco.
- Director del Servicio de Biodiversidad: Enrique Eraso Centelles.
- Directora del Servicio de Guarderío y Calidad de la Gestión Ambiental: Gloria Giralda Carrera.
- Secretaria General Técnica: Pilar Álvarez Asiáin.
- Jefa de la Sección de Régimen Jurídico de Medio Ambiente: Tania Bernaldo de Quirós Miranda.

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

- Ley Foral 5/2020, de 4 de marzo, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2020 (BON núm. 48, de 10 de marzo de 2020).
- Decreto-ley Foral 6/2020, de 17 de junio, por el que se aprueban medidas urgentes para responder al impacto generado por la crisis sanitaria del coronavirus (COVID-19) (BON núm. 138, de 23 de junio de 2020).
- Ley Foral 17/2020, de 16 de diciembre, reguladora de las actividades con incidencia ambiental (BON núm. 296, de 22 de diciembre de 2020).
- Decreto Foral 10/2020, de 12 de febrero, por el que se amplía la vigencia de los Planes de Gestión de las Zonas Especiales de Conservación de la Red Natura 2000 en Navarra (BON de 21 de febrero de 2020).
- Decreto Foral 49/2020, de 15 de julio, por el que se regula el Fondo de Residuos (BON núm. 169, de 15 de julio de 2020).

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

- Orden Foral 27E/2020, de 13 de febrero, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se aprueba la disposición general de vedas para la temporada 2020 (BON núm. 41, de 28 de febrero de 2020).
- Orden Foral 59E/2020, de 22 de abril, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se aprueba el

Programa de Inspección Ambiental de la Actividad Industrial de la Comunidad Foral de Navarra para el año 2020, cuyo texto se incluye como anexo a esta Orden Foral (BON núm. 98, de 12 de mayo de 2020).

- Orden Foral 86E/2020, de 16 de junio, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se aprueba la disposición general de vedas de caza para la temporada 2020-2021 (BON núm. 151, de 10 de julio de 2020).
- Orden Foral 148/E2020, de 17 de septiembre, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente por la que se aprueba la distribución del Fondo de Residuos 2020 (BON núm. 235, de 9 de octubre de 2020, corrección d errores en BON de 30 de octubre de 2020).
- Resolución 491E/2020, de 15 de junio, del Director General de Medio Ambiente, por la que se amplía la temporada de pesca de trucha de río en la Región Salmonícola Superior en la temporada 2020.

## **7.4. JURISPRUDENCIA**

### **7.4.1. Sentencia del Tribunal Constitucional relativa a Navarra**

- La STC 100/2020, de 22 de julio, que desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra el artículo 23, apartados 1 y 2 de la Ley Foral 14/2018, de residuos y su fiscalidad.

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

- STSJ de Navarra 694/2019, de 18 de diciembre de 2019: Estudio de Detalle que modifica Plan Parcial sin tramitar la evaluación ambiental estratégica. Se considera innecesaria la evaluación ambiental por no modificar, ni introducir ningún elemento nuevo de ordenación que pueda afectar al medio ambiente.
- STSJ de Navarra 366/2019, de 30 de diciembre de 2019: Estudio de Detalle que modifica Plan Parcial sin tramitar la evaluación ambiental estratégica. Se considera innecesaria la evaluación ambiental por no modificar, ni introducir ningún elemento nuevo de ordenación que pueda afectar al medio ambiente.

- STSJ de Navarra 52/2020, de 17 de febrero de 2020: imposibilidad de obtener una autorización ambiental integrada por doble silencio positivo.
- STSJ de Navarra 64/2020, de 17 de febrero de 2020: anulación de la prórroga de una concesión minera que no comporta responsabilidad por carecer los daños de carácter antijurídico.
- STSJ de Navarra 140/2020, de 8 de junio de 2020: anulación de reglamento que limita el tamaño de las granjas por vulneración de los principios de buena regulación, de reserva de ley y de jerarquía normativa.
- STSJ de Navarra 333/2020, de 21 de diciembre de 2020: anulación de la desestimación de una autorización ambiental integrada (y reconocimiento del derecho a obtenerla) para la ampliación de una granja. Carácter reglado de la autorización y falta de justificación de la desestimación.

#### **7.4.3. Sentencia de la Audiencia Provincial de Navarra (Sala de lo penal).**

- SAP Navarra 1088/2019, de 30 de diciembre de 2019: responsabilidad penal por delito relativo a la protección de la fauna, en la modalidad de especies amenazadas.

### **7.5. BIBLIOGRAFÍA**

VV.AA. Perfil ambiental de Navarra 2019. Disponible en: [http://www.navarra.es/home\\_es/Temas/Medio+Ambiente/Observatorio+Ambiental+de+Navarra.htm](http://www.navarra.es/home_es/Temas/Medio+Ambiente/Observatorio+Ambiental+de+Navarra.htm). (Fecha de último acceso 26 de julio de 2021).

VV.AA. Boletín Coyuntura Ambiental de Navarra, n. 13 a 16 de 2020. Disponible en: [http://www.navarra.es/home\\_es/Temas/Medio+Ambiente/Observatorio+Ambiental+de+Navarra.htm](http://www.navarra.es/home_es/Temas/Medio+Ambiente/Observatorio+Ambiental+de+Navarra.htm). (Fecha de último acceso 26 de julio de 2021).