

Navarra (2021): Preocupantes reveses judiciales en la defensa de los intereses ambientales

José Francisco Alenza García

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1. Descripción general. 2.2. Los Planes Directores de Ordenación Pesquera. 2.3. Métodos de control de especies cinegéticas dañosas. 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. La pérdida para Navarra de importantes vías pecuarias por su consideración judicial como pasos naturales de titularidad privada. 5.3. Nulidad del Listado de especies silvestres en régimen de protección especial por infracción del principio de jerarquía normativa y del principio de buena regulación (falta de motivación). 5.4. Criterios ambientales en la contratación pública: no es suficiente el compromiso de utilizar productos respetuosos del ambiente, sino que es necesario identificar los concretos productos o, al menos, disponer de un certificado EMAS. 5.5. Impugnación de Ordenanza fiscal sobre tasas por la recogida de residuos. 5.6. Autorizaciones, licencias y evaluaciones ambientales. 6. PROBLEMAS. 7. APÉNDICE INFORMATIVO.

RESUMEN: El año 2021 ha sido un año de transición en la actividad normativa con escasas y poco relevantes innovaciones normativas. En cambio, la jurisprudencia ambiental ha sido muy abundante, destacando dos sentencias sobre vías pecuarias y sobre la nulidad de un reglamento que generan una gran preocupación por la forma en la que se está llevando a cabo la defensa de los intereses ambientales en Navarra.

ABSTRACT: The year 2021 has been a year of transition in regulatory activity with few and little relevant regulatory innovations. On the other hand, environmental jurisprudence has been very abundant, highlighting two sentences on cattle trails and on the annulment of a regulation that generate great concern for the way in which the defense of environmental interests in Navarra is being carried out.

PALABRAS CLAVE: Cañadas. Trashumancia. Corredores ecológicos. Autorización ambiental. Evaluación de impacto ambiental.

KEYWORDS: Cattle trails. Transhumance. Ecological corridor. Environmental authorization. Environmental impact assessment.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

La política ambiental de Navarra en 2021 ha sido un año pobre en actividad. Quizá pueda servir de explicación que haya sido un año de transición entre las dos importantes leyes forales aprobadas en 2018 (residuos) y 2020 (actividades con incidencia ambiental) y la preparación y tramitación parlamentaria durante ese año de una Ley Foral de Cambio Climático. Sea como fuere, en 2021 se han producido muy escasas innovaciones normativas que, además, no presentan demasiado interés.

Por lo que se refiere a la jurisprudencia nos encontramos con una abundancia extraordinaria de sentencias con contenido ambiental que, además, se han caracterizado por afectar a muy diversas materias (aguas, biodiversidad, residuos, bosques) y a distintos tipos de actividades administrativas (además de las habituales sobre sanciones y autorizaciones, ha habido sentencias sobre reglamentos, ordenanzas, planes y contratos).

De todas ellas destacan dos sentencias que generan una notable preocupación por la forma en la que se está llevando a cabo la defensa de los intereses ambientales en Navarra. Me refiero, por un lado, a la STSJ de Navarra 451/2021, de 30 de diciembre que ha afirmado la inexistencia de cañadas en el amplio territorio de las Bardenas Reales, sosteniendo que lo que siempre se han tenido por unas vías pecuarias de dominio público, son meros caminos privados de uso interno para los congozantes. Aunque la sentencia no es firme –y, como luego se verá, su fundamentación es endeble e incoherente–, la anulación del acto de clasificación y deslinde suscita dudas sobre si la elaboración de dicho acto y su defensa en vía contencioso-administrativa se han llevado a cabo con el rigor que la ocasión merecía. Por

otro lado, la STSJ de Navarra 169/2021, de 31 de marzo, ha decretado la nulidad del Listado de especies silvestres en régimen de protección especial por infracción del principio de jerarquía normativa. Más allá de los efectos concretos que comporta esta anulación, resulta preocupante que con cierta periodicidad se anulen disposiciones normativas de gran relevancia ambiental por infracción de la reserva de ley y la jerarquía normativa (sirvan como ejemplo la anulación del Plan Integrado de Gestión de Residuos en 2015 o la invalidez del reglamento de sanidad animal que limitaba el tamaño de las granjas sentenciada en 2020).

Confiemos en que esta preocupación por la anulación de actuaciones ambientales sea pasajera o meramente episódica y que no se convierta en un problema crónico en Navarra.

2. LEGISLACIÓN

2.1. DESCRIPCIÓN GENERAL

La escasez e irrelevancia de las normas ambientales aprobadas en 2021 es extraordinaria en comparación con otros años. Aparte de las habituales disposiciones anuales, como son las relativas a las vedas de la caza (Orden Foral 179E/2021) y de la pesca (Orden Foral 66E/2021), o el programa de inspección ambiental, tan solo cabe reseñar dos disposiciones de cierto interés que, comentaré a continuación.

2.2. LOS PLANES DIRECTORES DE ORDENACIÓN PESQUERA

La Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de Caza y Pesca de Navarra, define los Planes Directores de Ordenación Pesquera como los instrumentos oportunos para la ordenación y gestión de los recursos pesqueros, a fin de garantizar su sostenibilidad, estableciendo las medidas que tiendan a adecuar el aprovechamiento a la capacidad de producción del medio y procurando el disfrute social de la pesca. La propia ley foral zonifica los tramos de los ríos y las masas de agua de Navarra en dos regiones (salmonícola y ciprinícola) cuyos límites deben concretarse en los correspondientes Planes Directores de Ordenación Pesquera.

Mediante el Decreto Foral 34/2021, de 28 de abril, se han aprobado los Planes Directores de Ordenación Pesquera de las Regiones Pesqueras de Navarra, actualizando el de las aguas salmonícolas que ya existía y aprobando el Plan Director de Ordenación Pesquera de la Región Ciprinícola.

Entre los numerosos objetivos de estos Planes destacan el mantenimiento natural de las poblaciones afectadas por los Planes; la conservación de las especies autóctonas mediante el establecimiento de las bases para el aprovechamiento racional de sus poblaciones; el reconocimiento del disfrute universal de la pesca respetando el carácter social que ha tenido tradicionalmente en Navarra y arbitrando las medidas necesarias para que dicho disfrute se haga extensivo a todo el colectivo de pescadores; la revalorización de la pesca recreativa como actividad de interés turístico y económico; y el fomento de las modalidades de pesca que permitan la devolución de los ejemplares capturados a su medio natural, frente a las de carácter meramente extractivo.

2.3. MÉTODOS DE CONTROL DE ESPECIES CINEGÉTICAS DAÑOSAS

La legislación foral de caza permite dejar sin efecto las prohibiciones y limitaciones de actividades que afecten a la fauna silvestre previa autorización extraordinaria y temporal para la captura selectiva de determinadas especies para prevenir perjuicios importantes a otras especies, la agricultura, la ganadería, los bosques y montes, la caza, la pesca y la calidad de las aguas. Esta autorización puede ser sustituida por disposiciones generales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, que regulen las condiciones y medios de captura y eliminación de dichos animales sin poner en peligro el nivel de población, la distribución geográfica o la reproducción de la especie en el conjunto de Navarra.

En los últimos años se habían dictado diversas órdenes forales y resoluciones que establecían el procedimiento y los métodos para actuar de forma extraordinaria frente a los daños provocados por determinadas especies. Sin embargo, se constató que el ejercicio de la caza no era suficiente para el control de determinadas especies cinegéticas, como el jabalí, lo que ha generado notables riesgos de siniestros en carreteras, daños en la agricultura, y riesgos de transmisión de enfermedades zoonóticas como la tuberculosis o la peste porcina africana.

A esa insuficiencia de las medidas adoptadas, responde la Orden Foral 207E/2021, de 3 de agosto, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se aprueba la disposición reguladora de los métodos de control de especies cinegéticas causantes de perjuicios importantes para la salud o seguridad de las personas, para la agricultura, silvicultura, ganadería o para la fauna silvestre. La Orden Foral revisa, actualiza, simplifica y compila en un texto único los métodos de control de especies cinegéticas dañosas, sometiéndolas, según los casos, a autorización administrativa o a declaración responsable.

Las especies cinegéticas contempladas son el conejo, el jabalí, el corzo, el zorro, la urraca, la corneja y la grajilla y el ánade real. Una singular novedad de la Orden Foral es que, a las modalidades tradicionales de caza con arma de fuego, incorpora otras modalidades de caza en auge como la cetrería o la caza con arco, que se configuran como una alternativa de gestión de población cinegética sin contaminación acústica y sin plomo, y que son aplicables para determinados espacios o épocas del año.

3. ORGANIZACIÓN

Por Decreto Foral 90/2021, de 20 de octubre, se ha modificado parcialmente el Decreto Foral 258/2019 por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente. La modificación afecta, en primer lugar, a las competencias de la Dirección General de Medio Ambiente y del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático. Y, en segundo lugar, se modifica la estructura del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático que pasa a tener cinco secciones, incorporándose a las cuatro ya existentes (de Prevención de la Contaminación; de Inspección Ambiental; de Cambio Climático; y de Residuos), una nueva Sección de Proyectos Europeos y Sostenibilidad Local.

4. EJECUCIÓN

4.1. INSPECCIÓN AMBIENTAL

El Programa de Inspección Ambiental de la actividad industrial de la Comunidad Foral de Navarra para el año 2021 fue aprobado por la Orden Foral 86/2021, de 12 de abril. 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 se incrementaron en los años siguientes (175 inspecciones en 2019 y 188 inspecciones en 2020).

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, pero en 2019 se ha producido un nuevo descenso (89%), que se ha incrementado en 2020 (75%).

Para el 2021 el Programa ha incrementado la previsión de actividades de inspección hasta un total de 297, consistentes en 277 visitas de inspección prefijadas y 20 inspecciones no prefijadas a cualquier tipo de instalación, en respuesta a denuncias o quejas.

4.2. OTROS PLANES Y PROGRAMAS

Además de los ya comentados Planes Directores de Ordenación Pesquera y del Programa de Inspección Ambiental, en 2021 no se ha producido la aprobación de planes o programas de contenido ambiental.

4.3. FONDO DE RESIDUOS

La distribución del Fondo de Residuos en 2021 (aprobada por la Orden Foral 27/2021), consistente en la previsión de subvenciones a entidades locales y a empresas con finalidades acordes con el Plan de Residuos, se ha realizado proporcionalmente a la aportación económica de cada flujo de residuos (domésticos, otros residuos no peligrosos, flujos de construcción y demolición, actuaciones generales y de urgencia ambiental). Este año el Fondo ha sido superior al del año pasado: frente a los 3.571.044 euros de 2020, este año se han alcanzado los 4.351.385 euros. La mayor parte de ellos (4.276.167 euros) proceden del impuesto sobre la eliminación en vertedero y la incineración de residuos. El resto (75.218 euros) tienen su origen en las multas impuesta por la comisión de infracciones en materia de residuos.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

5.1. DESCRIPCIÓN GENERAL

La jurisprudencia ambiental dictada en Navarra en 2021 ha sido bastante numerosa, en comparación con otros años. No existe una razón aparente para este incremento de la litigiosidad ambiental. Llama la atención que ese incremento de las sentencias con contenido ambiental ha generado una diversidad que alcanza no sólo a las materias afectadas (aguas,

biodiversidad, residuos, bosques), sino también a las actividades administrativas revisadas judicialmente, puesto que, además de las habituales resoluciones sobre sanciones y autorizaciones, este año se han dictado sentencias sobre reglamentos, ordenanzas, planes y contratos.

En cualquier caso, las cuestiones sobre las que ha versado no revisten una trascendencia relevante en cuanto al significado e interpretación de la legislación ambiental. Por ello, me limitaré a comentar las de mayor interés (la relación completa puede verse al final del capítulo), comenzando por las dos que ha supuesto serios reveses para la tutela de los intereses ambientales de Navarra: la declaración judicial de que las cañadas de las Bardenas Reales no son vías pecuarias de dominio público, sino meros caminos privados para uso exclusivo de los congozantes, y la anulación de una disposición reglamentaria (sobre las especies silvestres protegidas) por infracción de la reserva de ley. Teniendo en cuenta que el año pasado ya se anuló otra disposición reglamentaria por vulneración de la reserva de ley y de la jerarquía normativa (STSJ de Navarra 140/2020), debiera ser una prioridad del Gobierno foral, revertir lo que no debe convertirse en una tendencia de regular por vía reglamentaria aquello para lo que no está habilitado por ley.

Por lo demás, el grueso de la jurisprudencia está compuesto por sentencias relativas a autorizaciones y sanciones ambientales, aunque debe destacarse la primera sentencia que se ocupa de un criterio ambiental de adjudicación de un contrato público, así como la impugnación por un vecino de la modificación de una Ordenanza fiscal sobre tasas por la recogida de residuos.

5.2. LA PÉRDIDA PARA NAVARRA DE IMPORTANTES VÍAS PECUARIAS POR SU CONSIDERACIÓN JUDICIAL COMO PASOS NATURALES DE TITULARIDAD PRIVADA

Por Acuerdo del Gobierno de Navarra se aprobó la clasificación y el deslinde de las vías pecuarias de las Bardenas Reales. Dicho Acuerdo fue impugnado por la Comunidad de las Bardenas Reales y la STSJ de Navarra 451/2021, de 30 de diciembre, estimó el recurso privando a la Comunidad Foral de Navarra de unas cañadas que siempre se habían considerado como pertenecientes al dominio público de Navarra.

Las razones de la impugnación fueron muy numerosas y muy diversas. Las hiperbólicas afirmaciones de la recurrente sobre la inexistencia de procedimiento administrativo y sobre la existencia de otros vicios de procedimiento causantes de indefensión (inexistencia en el expediente del Acuerdo recurrido, inexistencia de proyecto de clasificación, falta de información pública) fueron tajantemente desestimadas por la sentencia, dado que constaba claramente en el expediente la participación activa de la recurrente, “por lo que ninguna indefensión se le ha causado” (F.J. 5º).

En este plano formal, la sentencia formula un ligero reproche a la forma de actuar de la Administración por haber incluido en un mismo acto el acuerdo de clasificación y el deslinde de las vías pecuarias. La sentencia indica que “desde un punto de vista lógico, sería más correcto que el Gobierno de Navarra hubiera acordado declarar la existencia de las vías pecuarias en cuestión y que, seguidamente, hubiera procedido a determinar la anchura, trazado y demás características físicas generales que figuran en el proyecto de clasificación y deslinde (...) sin embargo, ello no tiene trascendencia en el caso” (f. j. 5º). Aunque la sentencia no le dé trascendencia, yerra el TSJ al expresar la conveniencia de separar el acto de clasificación del de deslinde. Porque la declaración de la existencia de las vías pecuarias que, según el TSJ, debe preceder a la clasificación y el deslinde, es el contenido propio del acto de clasificación, según indica el artículo 6 de la LFVP. Aunque parezca irrelevante, esta incorrecta comprensión de los actos de clasificación y deslinde revelan un conocimiento imperfecto de las potestades públicas de protección de las vías pecuarias que pueden explicar la deriva posterior de la fundamentación de la resolución del TSJ.

Un segundo argumento de la recurrente es desestimado al comienzo de la sentencia: la existencia de desviación de poder en el acuerdo impugnado. Afirmaba la recurrente que existía desviación de poder porque el Gobierno de Navarra había utilizado el acto de clasificación de las vías pecuarias para obtener la titularidad de parte del territorio bardenero. La sentencia considera que no cabe apreciar desviación de poder porque precisamente la discrepancia sobre la legalidad de la actuación administrativa radica en la determinación de “si los pasos de ganado que existen en el territorio de las Bardenas Reales de Navarra son cañadas en el sentido de la legislación sectorial en la materia” (f. j. 4º).

En su f. j. 7º la sentencia entra la controversia de fondo del asunto: si las vías pecuarias de las Bardenas Reales son realmente vías pecuarias o si se trata de caminos de servicio interiores o servidumbres naturales para el uso de ganado de los congozantes de Bardenas.

Sorprendentemente, la sentencia se separa de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la revisión de los actos de clasificación de vías pecuarias, que impide reivindicar la propiedad privada de los terrenos controvertidos a través de la impugnación de los actos de clasificación o deslinde. Esa reivindicación de la propiedad debe hacerse en la correspondiente vía civil. En la vía contencioso-administrativa tan solo cabe tratar de la legalidad del acto de clasificación y sólo cuando existen sentencias judiciales previas o indiscutibles situaciones registrales sobre la propiedad privada, cabe oponerse a la actuación administrativa. Es más, la

jurisprudencia ha advertido que para probar los derechos de propiedad o los estados posesorios que desvirtúen la eficacia del acto de clasificación o deslinde no basta ni siquiera una certificación registral, habida cuenta de que los bienes de dominio público no necesitan de inscripción alguna para ostentar un derecho privilegiado en orden a la imprescriptibilidad. Es decir, que la mera existencia de indicios sobre la existencia de una cañada inmemorial, conocida en el mundo rural y tenida por tal, basta para que no se puedan cuestionar los actos de clasificación y deslinde sobre la base de la preexistencia de una propiedad privada, ya que ello solo puede plantearse ante la jurisdicción civil mediante la correspondiente acción reivindicatoria.

Pues bien, la STSJ de Navarra 451/2021 separándose de esa jurisprudencia consolidada (y sin ni siquiera aludir a ella), reproduce en su fundamento de derecho 7º una serie (escueta) de sentencias cuya selección parece aleatoria (puesto que las hay de la sala 1ª y las hay de la sala 3ª), para llegar a una conclusión que es manifiestamente obvia y que nadie había puesto en cuestión: que además de las vías pecuarias de naturaleza demanial, pueden existir servidumbres privadas para el paso de ganados.

Realizada dicha afirmación, sin solución de continuidad y sin aportar una mínima fundamentación coherente, la sentencia adelanta su decisión y anuncia que se inclina por considerar que no existen vías pecuarias en las Bardenas. Resulta ciertamente complicado alcanzar a entender los razonamientos de la sentencia que le llevan a la citada conclusión. No obstante, basándome más en el hilo argumental del recurso que en el de la sentencia dada su errática fundamentación, considero que son tres las razones que en las que se basa su decisión el tribunal:

1ª) La ineficacia del “Libro de Nagore”. La recurrente indicaba en su recurso que el fundamento material del Acuerdo impugnado era “la delimitación de cañadas llevada a cabo por el ingeniero D. Daniel Nagore en los años 20 del siglo pasado, pero tal informe, que nunca fue aprobado por la Diputación Foral y que recoge la memoria de vías pecuarias, no reflejó la realidad existente, ni en cuanto a la titularidad, ni en cuanto a la situación de las vías internas de tránsito den Bardenas”. La sentencia alude también al “Libro de Nagore” pero, en un párrafo ininteligible e incoherente, se limita a describirlo, sin pronunciarse después de manera expresa sobre su eficacia a la hora de acreditar la existencia de vías pecuarias.

Debe advertirse que el hecho de que el citado Libro no fuera objeto de una aprobación oficial no significa nada respecto a su valor documental sobre la existencia histórica de las cañadas. Debe tenerse en cuenta, además, que la propia LF de Vías Pecuarias reconoce, en su preámbulo, la “fecunda y eficacísima labor de identificación y descripción de la práctica totalidad de

las vías pecuarias de Navarra” que “tuvo su continuación en las disposiciones sobre cañadas contenidas en el Reglamento de Fomento Pecuario”. A este relevante reconocimiento legal de la eficacia del Libro General de Cañadas, se suma el reconocimiento administrativo y judicial que ha recibido a lo largo de todos los años de vigencia de la LFVP, ya que todos los actos de clasificación de vías pecuarias parten y descansan, en buena medida, en lo determinado por el citado Libro, sin que nunca se haya cuestionado por la jurisprudencia del TSJ de Navarra la eficacia probatoria de los actos de clasificación y deslinde antiguos aprobados hace muchas décadas. Que pueda haber errores o inconsistencias en el citado Libro es evidente. Pero el cauce para acreditar esos errores no es, ni puede ser el recurso contra un acuerdo de clasificación ya que, como he señalado, las cuestiones sobre la propiedad privada de los terrenos afectados por un acto de clasificación deben suscitarse ante la jurisdicción civil. En cualquier caso, hubiera sido preciso un mayor rigor probatorio y una mayor profundidad argumentativa para desmentir lo que el Libro de Cañadas determinó en su momento y que siempre se ha tenido por cierto en Navarra: la existencia de vías pecuarias de dominio público en las Bardenas Reales.

2ª) La labor de designación de las cañadas por las Ordenanzas de la Comunidad de Bardenas. La sentencia da mucha importancia a esta designación o determinación de las Ordenanzas de las vías pecuarias, reproduciendo extensos artículos de las mismas en páginas enteras de la sentencia. Sin embargo, la sentencia ni analiza, ni profundiza sobre la verdadera naturaleza de dicha designación o descripción: lo que hacen dichas Ordenanzas ¿son verdaderos actos de deslinde de caminos internos o mera constatación o declaración de vías pecuarias? ¿no es demasiada casualidad que la denominación de unos caminos pretendidamente privados y sus anchuras coincidan con lo establecido legalmente para las vías pecuarias de dominio público?

Por otro lado, que exista la pretensión de delimitar o de designar unos caminos o servidumbres internas por parte de quien no tiene autoridad (ni la titularidad, ni la competencia) para ordenar las vías pecuarias, no debería tener trascendencia alguna. Son incontables las sentencias que han tenido que rectificar o anular planes urbanísticos que han tomado determinaciones sobre vías pecuarias por entender que eran caminos municipales o terrenos sin una afectación pública como la de las vías pecuarias. También son numerosas las sentencias que han defendido la existencia de vías pecuarias, por más que los propietarios colindantes hubieran registrado como de titularidad privada los terrenos de las cañadas. Ni los planes urbanísticos, ni los asientos registrales, ni las Ordenanzas de Bardenas son título suficiente para afectar a las vías pecuarias que existen en el interior de sus respectivos términos o territorios. Y si lo hacen, es evidente, que ninguna eficacia pueden tener respecto a la auténtica naturaleza y titularidad de los caminos.

3^a) Las peculiaridades de las vías pecuarias bardeneras. La memoria del Proyecto de clasificación y deslinde de las vías pecuarias describe algunas singularidades de las vías pecuarias bardeneras que explican las funciones que tradicionalmente han desempeñado la Comunidad de Bardenas, así como su tardía clasificación y deslinde. Pues bien, la sentencia utiliza la memoria del proyecto de clasificación para deducir, de las citadas peculiaridades, que no estamos ante auténticas vías pecuarias, sino que “se trata de una servidumbre, o más bien, de pasos naturales y no de un tipo de propiedad diferenciada del resto del territorio bardenero”. Destaca la sentencia que “Bardenas no fue un lugar de paso, sino de destino de ganado y que la mayor parte de los ganados tenían derecho a pastar en Bardenas y a circular libremente por ellas, de manera que, el tránsito de ganados ajenos a los congozantes era realmente excepcionales y que también influyó la gran extensión de las Bardenas” en la escasez de puntos de conflicto y la tardía aparición de las cañadas.

Que la sentencia deduzca el carácter privado de las cañadas de las peculiaridades señaladas revela un profundo desconocimiento sobre la configuración histórica de las cañadas y sobre los usos a los que están afectadas como bienes públicos desde hace siglos. El derecho de paso y pasto por unos caminos delimitados fue un proceso que duró mucho tiempo y que tuvo diferentes ritmos según las peculiaridades de cada territorio. Es más, la delimitación inicial afectó no a las cañadas, sino a determinados cultivos protegidos al establecerse los lugares (las “cosas vedadas”) por los que no estaba permitido el paso general e indiscriminado de los ganados.

Fue con posterioridad cuando se fueron delimitando las cañadas y sus diversas modalidades con las anchuras fijadas por la legislación vigente en cada momento. Por otro lado, los usos a los que quedaban –y quedan– afectadas las cañadas como bienes públicos son variados. De manera que el hecho de que alguno de ellos –como, el tránsito ganadero– no tenga relevancia, sea excepcional o incluso sea completamente inexistente no significa que las cañadas no hayan tenido naturaleza de bienes públicos o que la hayan perdido.

Esa condición pública de las cañadas y de otros caminos públicos –y las notas de la inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad– también explica que, en muchas ocasiones, cuando se cedía o se transmitía la titularidad de grandes superficies de terrenos no se especificara que las cañadas quedaban excluidas de la cesión. De la misma manera que no se hacía expresa la exclusión de la cesión o atribución de las aguas y ríos que transcurrían por un territorio, tampoco solía hacerse la exclusión expresa de la cesión de los caminos públicos, ni de las cañadas.

En definitiva, la STSJ de Navarra 451/2021 constituye un decepcionante paso atrás en la conservación de un patrimonio público milenario. Su argumentación es impropia de la jurisdicción contencioso-administrativa (que nunca ha entrado en cuestiones relativas a la titularidad de las vías pecuarias cuando se impugnan actos de clasificación), revela un conocimiento muy limitado de la configuración histórica y del régimen legal de las vías pecuarias y, sobre todo, carece de una fundamentación lo suficientemente coherente y rigurosa como para demostrar que lo que siempre se ha tenido por cañadas (tanto por la legislación y la práctica administrativa de la Comunidad Foral de Navarra, e incluso por las propias Ordenanzas de la Comunidad de Bardenas), resulta que ahora no son sino pasos naturales de titularidad privada.

Confiemos en que el Gobierno de Navarra haya sabido plantear con mayor acierto sus argumentos en vía de recurso para que Navarra no pierda la riqueza histórica, pecuaria y natural que constituyen las vías pecuarias que llevan a (y penetran en) las Bardenas Reales.

5.3. NULIDAD DEL LISTADO DE ESPECIES SILVESTRES EN RÉGIMEN DE PROTECCIÓN ESPECIAL POR INFRACCIÓN DEL PRINCIPIO DE JERARQUÍA NORMATIVA Y DEL PRINCIPIO DE BUENA REGULACIÓN (FALTA DE MOTIVACIÓN)

Por Decreto Foral 254/2019 se estableció un nuevo listado navarro de especies silvestre en régimen de protección especial. Dicho Decreto Foral fue recurrido por una asociación ecologista alegando diversos vicios de procedimiento y otras razones de fondo. De las numerosas causas de nulidad invocadas, la STSJ de Navarra 169/2021, de 31 de marzo, se va a centrar en dos: la motivación de la nueva regulación y el respeto a la legislación protectora de las especies animales.

La cuestión esencial era determinar si el Decreto Foral cumplía con las determinaciones de la legislación aplicable que está constituida, fundamentalmente, por la legislación básica estatal (que regula dos categorías de protección de las especies) y por la legislación foral (que establece cinco categorías de protección). El Decreto Foral impugnado, con el objetivo confesado de adecuarse a la normativa básica vigente, redujo las categorías de protección a solo dos de las cinco establecidas en la legislación foral, sin que ello supusiera, a juicio del Gobierno foral, un menoscabo de la tutela de la fauna, ya que el régimen de protección conjunto establecido por el Decreto Foral se había incrementado al incluir más especies protegidas. Sin embargo, la sentencia no va a admitir que la adecuación a las categorías de la legislación básica se pueda realizar por el cómodo trámite de la reasignación reglamentaria de las especies protegidas, saltando por encima de la categorización establecida en la legislación foral en la materia.

La sentencia recuerda, en primer lugar, la exigencia de cumplir, en el ejercicio de la potestad reglamentaria, con los principios de buena regulación en los términos establecidos en el artículo 129 LCAP y, especialmente, con el deber de la Administración de motivar sus decisiones como consecuencia de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Pues bien, la sentencia considera que la motivación del Decreto Foral es insuficiente: “aunque en los informes obrantes en el expediente se alude a que existe un cumplimiento de lo prescrito en la Ley Foral que recoge cinco categorías de especies, lo cierto es que únicamente se recogen especies correspondientes a las dos categorías de “en peligro de extinción” y “vulnerable” sin que ninguna especie esté incluida en las categorías “Sensibles a la alteración de su hábitat”, “Extinguidas” y “De interés especial”, contempladas en la legislación foral en la materia. Concluye, en suma, la sentencia que no se ha justificado, tal y como exige la Ley 39/2015, la necesidad, eficacia y proporcionalidad de la medida introducida en la disposición reglamentaria, fuera de una mera justificación –explicación formal– en la exposición de motivos”.

En segundo lugar, la sentencia afirma que la categorización de especies, establecida legalmente, excede del ejercicio de la potestad reglamentaria ya que “no se circunscribe a desarrollar una previsión legal, sino a la reducción de categorías que precisa de regulación por norma con rango de ley”. En realidad, el Decreto Foral conserva formalmente dichas categorías, aunque las reduce al mínimo al no incluir ninguna especie en ellas. Concluye, por ello, que se ha infringido la jerarquía normativa.

La sentencia no entra a analizar otras cuestiones planteadas por el recurso, algunas de las cuales, como el principio de no regresión, hubieran sido de gran interés para delimitar el alcance de las reformas normativas del régimen de protección de la biodiversidad.

5.4. CRITERIOS AMBIENTALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: NO ES SUFICIENTE EL COMPROMISO DE UTILIZAR PRODUCTOS RESPETUOSOS DEL AMBIENTE, SINO QUE ES NECESARIO IDENTIFICAR LOS CONCRETOS PRODUCTOS O, AL MENOS, DISPONER DE UN CERTIFICADO EMAS

En un contrato público de gestión de un centro termolúdico se incluyó entre los criterios de adjudicación la valoración del uso de productos de limpieza respetuosos con el medio ambiente. La empresa recurrente considera que no se valoró en su oferta el compromiso de utilizar productos respetuosos del ambiente, mientras que a otras empresas se les valoró indebidamente dicho criterio.

La STSJ de Navarra 4/2021 señala, en primer lugar, que “la propuesta presentada por el recurrente no se ajusta al pliego de condiciones, que exige la descripción del material de limpieza y mantenimiento a emplear, descripción que ha de ser suficiente para poder conocer si se trata de productos que respetan el medio ambiente (...) la descripción debe ser de todo el material de limpieza, el que se emplea a tal fin, no únicamente la maquinaria sino muy especialmente los productos que son los que pueden contener componentes no respetuosos con el medio ambiente. Frente a tal exigencia, la propuesta de la actora sólo refiere un compromiso de compra con una suministradora, pero se desconoce qué productos se van a emplear, por lo que aparece correcta la valoración en 0 puntos”.

En cambio, considera correcta la valoración de la oferta de otra empresa porque incluye el uso de productos de una marca determinada, “aunque no los especifique, pero los identifica por lo que puede comprobarse si son o no respetuosos con el medio ambiente”. Por lo que se refiere a la puntuación de una tercera empresa, la sentencia considera también correcta su valoración puesto que “cuenta con el certificado EMAS, que acredita el cumplimiento del sistema de gestión ambiental ISO 14001, certificado que no aportan las otras dos licitadoras y que valora el uso de productos sostenibles y respetuosos con el medio ambiente”.

5.5. IMPUGNACIÓN DE ORDENANZA FISCAL SOBRE TASAS POR LA RECOGIDA DE RESIDUOS

La STSJ de Navarra 104/2021, de 14 de abril, se ocupó de la impugnación de la modificación de una Ordenanza fiscal de tasas por recogida de residuos domésticos y comerciales. En primer lugar, la sentencia admite la legitimación del recurrente para la impugnación de la Ordenanza debido a la acción pública vecinal reconocida en la legislación navarra (art. 337.3 LFALN), en relación con los actos de los entes locales: dicha acción, afirma la sentencia, “está abierta a todos los vecinos, aunque no les afecte personalmente el acto o acuerdo”.

En segundo lugar, la sentencia no aprecia ningún vicio invalidante en el procedimiento para la aprobación de la modificación de la Ordenanza fiscal. El trámite de información pública se desarrolló correctamente sin que se aprecie vulneración del principio de transparencia. La consulta previa en este caso no era preceptiva, ya que no se trataba de la aprobación de una nueva Ordenanza, sino de una modificación que, además, no era de carácter esencial y que afectaba solo a aspectos parciales de la materia regulada.

Por último, considera la sentencia que, aunque no era preceptivo el informe técnico-económico porque se trataba de una modificación parcial de la ordenanza (y aquél es preciso solo para el establecimiento de nuevas tasas

o la financiación de nuevos servicios), obraban en el expediente documentos que colman el contenido de un informe técnico justificativo de la modificación de la Ordenanza.

Cabe señalar, por último, que esta sentencia fue recurrida en casación foral, pero mediante ATSJ de Navarra 91/2021, de 25 de octubre, el recurso fue inadmitido por falta de interés casacional objetivo.

5.6. AUTORIZACIONES, LICENCIAS Y EVALUACIONES AMBIENTALES

- A. Inadmisión de solicitud de EIA: la modificación de la normativa aplicable y el cambio de las medidas ambientales incluidas en el estudio de impacto ambiental no hacen a un proyecto sustantivamente diferente

En 2014 se emitió una Declaración de Impacto Ambiental desfavorable para un Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal de transformación en regadío por las graves afecciones que generaría en un área de interés para las aves esteparias. Tres años más tarde se presentó un nuevo PrSIS para la misma zona (con una extensión levemente superior) y la solicitud de EIA fue inadmitida por tratarse de un proyecto sustancialmente igual al que anteriormente había sido informado como desfavorable. Impugnada el acuerdo de inadmisión, la STSJ de Navarra 463/2021, de 20 de septiembre de 2021 analizó varias cuestiones.

En primer lugar, la sentencia señaló que en Navarra es aplicable además de la normativa propia (la LFIPA), la legislación estatal en materia de evaluación ambiental (Ley 21/2013), lo que permite inadmitir las solicitudes de EIA en Navarra, aunque la legislación foral no prevea ese trámite, si concurre alguna de las causas de inadmisión del artículo 39 LEA.

La solicitud de EIA fue desestimada por la previa declaración como desfavorable de un “proyecto sustantivamente análogo al presentado”, cosa que rechazaba la recurrente. En primer lugar, porque la causa de la desestimación previa se debió a un obstáculo legal (la existencia de una zona protegida) que fue posteriormente anulado. La sentencia señala que eso no hace diferente al proyecto y que lo que debe examinarse es si se trataba de un proyecto sustantivamente diferente. A juicio de la recurrente sí lo era porque en el estudio de impacto ambiental se establecían cambios ambientales importantes en las medidas conservadoras, preventivas, correctoras, compensatorias y de restauración. Sin embargo, la sentencia considera que eso no era suficiente. Esos cambios en las medidas ambientales “no determinan que el proyecto sea distinto del presentado en 2014 sino que, en su caso, podría tenerse en cuenta en el procedimiento de evaluación ambiental”.

La sentencia, por tanto, realiza una interpretación literal de la causa de inadmisión de la tramitación de EIA y no considera que la existencia de cambios legales y de cambios en las medidas ambientales incluidas en el proyecto, puedan hacer merecedor al proyecto de una nueva evaluación ambiental.

En mi opinión, esta interpretación es absolutamente contraria al espíritu de la evaluación ambiental y de las normas que la regulan, así como al carácter excepcional y restrictivo con el que deben aplicarse las causas de inadmisibilidad. Con la interpretación de esta sentencia, las declaraciones de impacto ambiental desfavorables se erigen en impedimentos absolutos y de vigencia indefinida (o eterna) sin que la mejora de los proyectos o las modificaciones normativas puedan levantar su eficacia impeditiva. Con esa interpretación se impediría que un proyecto volviera a ser evaluado, aunque hubieran desaparecido los obstáculos legales que se oponían a su ejecución y aunque se mejoraran y ampliaran las medidas correctoras y compensatorias. Ello no se ajusta al fundamento de la evaluación ambiental, cuyo régimen legal, establece una vigencia temporal limitada a las declaraciones de impacto ambiental y admite que puedan ser revisadas si cambian las circunstancias normativas, tecnológicas o ambientales (arts. 43 y 44 LEA). Si eso es lo previsto respecto de las declaraciones de impacto, lo mismo debiera aplicarse a las desestimaciones de las solicitudes de evaluación ambiental

B. Declaración de impacto ambiental sobre zonas regables y exclusión de fincas por afección sobre la avifauna

El Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal de la ampliación del Canal de Navarra y su zona regable excluyó a algunas fincas que estaban incluidas en la propuesta inicial por la afección a las aves esteparias que supondría su puesta en regadío. Los propietarios de las fincas excluidas impugnaron el PrSIS por la arbitrariedad de su exclusión, porque entendían que no existía motivación que la justificara y por una defectuosa tramitación de la evaluación de impacto ambiental.

La STSJ de Navarra 594/2020, de 17 de diciembre de 2020 con una interpretación literal del régimen legal de la EIA en Navarra y, sin apreciar que los principios de participación y transparencia en materia de ambiental son especialmente trascendentes y que la condición de interesado refuerza sus derechos en el seno del procedimiento administrativo, considera que la propuesta de la Declaración de Impacto Ambiental debe remitirse únicamente “al órgano sustantivo competente, que formulará la DIA, y al interesado, que es el promotor del proyecto, pero no se exige su traslado a los interesados que han presentado alegaciones”, por lo que concluye que

“no concurre el defecto procedimental alegado ni se ha causado indefensión alguna al recurrente, que pudiera determinar, en su caso, la nulidad de la DIA”.

Por otro lado, la sentencia desestima la arbitrariedad de la decisión administrativa por falta de motivación, porque aprecia la existencia de una motivación suficiente. El Estudio de Impacto Ambiental ya advertía que las áreas regables no debían entrar en colisión con los objetivos de protección de la Red de Espacios Naturales de Navarra y de espacios de protección de especies animales. Por eso es irrelevante el estado actual de cosas en las parcelas afectadas. Por todo ello, la sentencia concluye que “la resolución de exclusión de las parcelas del demandante en el PSIS está suficientemente motivada en cuanto a la protección de la avifauna esteparia porque, aunque en las parcelas del recurrente no haya colonias de aves esteparias con presencia actual o reciente, las parcelas están incluidas en la zona ZEC de protección en la que se debe llevar a cabo un plan de recuperación y conservación de la fauna esteparia”.

C. La licencia de actividad clasificada para actividad extractiva no puede otorgarse por silencio administrativo

Una licencia de actividad clasificada para la extracción de áridos fue anulada por caducidad. El Ayuntamiento reanudó la tramitación de la licencia y requirió a la empresa el cumplimiento de determinadas medidas correctoras y demás condiciones para el otorgamiento de una nueva licencia. El requerimiento no fue atendido y el Ayuntamiento archivó el procedimiento de otorgamiento de la licencia. La empresa recurrió esa decisión y entendió que la falta de una resolución sobre el fondo en el plazo legalmente establecido suponía el otorgamiento de la licencia por silencio administrativo. Desestimado su recurso en primera instancia, interpuso recurso de apelación ante el STSJ de Navarra, quien en sentencia 501/2021, de 20 de octubre confirmó la sentencia apelada y rechazó la posibilidad del silencio positivo en las licencias de actividad.

Su argumentación se basa en dos motivos que, a mi juicio, no resultan convincentes. En primer lugar, la sentencia señala que siendo el aprovechamiento de minerales un bien demanial, la licencia de actividad afecta a bienes de dominio público por lo que el silencio, conforme al artículo 24.1. LPAC, es negativo. Sin embargo, el otorgamiento de facultades sobre el dominio público minero se deriva de las concesiones mineras no de las licencias municipales de actividad, por lo que no sería aplicable la regla del silencio negativo por esa razón.

En segundo lugar, la sentencia advierte que la actividad de extracción de áridos puede dañar el medio ambiente por lo que el silencio no puede ser positivo. Sin embargo, si esto es así con carácter general, ¿debe entenderse que la LPAC ha derogado todas las disposiciones legales de carácter ambiental que admiten el silencio administrativo positivo? No parece que esa haya sido la intención del legislador estatal en materia de procedimiento administrativo, por lo que hubiera sido necesaria una argumentación de mayor entidad por parte de la sentencia para justificar la inexistencia del silencio positivo establecido de manera expresa por la legislación estatal.

D. Aprobación de parque eólico por Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal

La STSJ de Navarra 459/2021, de 2 de septiembre de 2021 rechazó las irregularidades formales invocadas en la aprobación de un Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal para la implantación de un parque eólico por no acreditarse su existencia o por tratarse de irregularidades no invalidantes. Asimismo, confirma la validez del cambio en la normativa que regula la implantación de parques eólicos en Navarra por la que se sustituyen los PrSIS en vigor por meras autorizaciones.

5.7. SANCIONES AMBIENTALES

De las sentencias sobre la legalidad de sanciones ambientales, voy a comentar tres que ratificaron, total o parcialmente, la validez de las mismas. Antes de referirme a ellas, cabe reseñar dos sentencias de juzgados que confirmaron la legalidad de las sanciones recurridas:

- La SJCA de Pamplona 55/2021, de 26 de enero rechazó la sanción impuesta por un cambio de uso forestal no autorizado, negando que la infracción hubiera prescrito porque se trata de una infracción continua o de tracto sucesivo.
- La SJCA de Pamplona 3102/2021, de 19 de julio, confirmó las sanciones por dos infracciones graves en materia de pesca (por pescar con caña desde embarcación en un vedado temporal de pesca y por soltar especies exóticas en la laguna). No admitió que pudiera admitirse el desconocimiento de los lugares de pesca prohibidos y vedados como excusa de las infracciones y afirmó que “es deber de la persona que pesca conocer la normativa reguladora”.

A. Sanción a macrogranja por varias infracciones ambientales

La sentencia del juzgado que confirmó la validez de una sanción de 45000 euros impuesta a una instalación ganadera por ocho incumplimientos (exceso de cabezas de ganado, vertido de lixiviados y purines, fosas de hormigón para el bombeo de digestato a balsas de almacenamiento, etc.) fue objeto de revisión por la STSJ de Navarra 37/2021, de 11 de febrero de 2021. La sentencia rechazó error en la valoración de la prueba y diversas irregularidades formales, y consideró correcto el modo en que se acordó la ampliación del plazo de tramitación del procedimiento sancionador. Sin embargo, entendió que varias de las infracciones debían decaer (exceso de cabezas de ganado, habilitación de fosas), porque se basaban en la carencia de autorización ambiental integrada que, sin embargo, había sido reconocida judicialmente con posterioridad a la imposición de la sanción.

Por otro lado, la sentencia admitió la posibilidad de imponer una sanción conjunta por la comisión de varias infracciones diferentes. Según el TSJ, que la Administración no hubiera individualizado una sanción económica para cada una de las infracciones y que hubiera impuesto una sanción conjunta de 45000 euros no contradice el principio de tipicidad sancionadora. Eso sí, como se debían anular dos de las infracciones graves apreciadas por la existencia de autorización ambiental integrada, la sentencia rebajó la multa a 30000 euros, atendiendo al número de infracciones cometidas y a la apreciación del riesgo grave para el medio ambiente que ocasionaron.

B. Sanción por vertidos de aguas residuales industriales

La STSJ de Navarra 599/2020, de 15 de diciembre de 2020 se ocupó de la impugnación de una sanción e indemnización por daños al dominio público hidráulico impuesta por la Confederación Hidrográfica del Ebro. La sentencia rechaza todos los motivos del recurso. En primer lugar, desestima la alegación sobre la vulneración del derecho fundamental a no ser sometido a un *bis in idem* sancionador porque respecto de una sanción anterior sólo se había acreditado la identidad del sujeto, pero no la de los hechos y la infracción sancionada, ya que la primera se había impuesto por un vertido de aguas residuales de la fábrica y la impugnada lo fue por un vertido de aguas pluviales. En segundo lugar, rechaza la infracción de los principios de confianza legítima y de que nadie puede ir válidamente contra sus propios actos, porque la admisión por la Administración de un Proyecto básico para una estación depuradora y el cobro de un canon de vertido no supone un consentimiento de vertidos no autorizados, ni responden al mismo fundamento que la imposición de la sanción. En tercer lugar, también desestima la existencia de una desproporción en la sanción porque puede

apreciarse la agravante de reiteración y persistencia. Por último, se confirma la corrección del cálculo de los daños al dominio público hidráulico admitiendo que puede aplicarse al caso la presunción legal de que el caudal del vertido permaneció estable durante las 24 horas del día, puesto que quedó acreditado que no se trataba de un vertido ocasional.

C. Sanción por ejecución de obras en cauces públicos sin autorización

La realización de una serie de obras sin autorización en terreno de dominio público hidráulico que supuso su alteración por elevación del terreno por la aplicación de material de relleno, supuso la imposición de una multa de 10000 euros. De su impugnación se ocupó la STSJ de Navarra 151/2021, de 31 de marzo. La sentencia rechazó que fuera suficiente la existencia de una licencia municipal de las obras, con informe favorable de la Confederación Hidrográfica del Ebro y del Gobierno de Navarra, para autorizar las obras. Dicha licencia no equivale ni sustituye a la preceptiva autorización de la CHE. Además, el informe ambiental del Gobierno de Navarra emitido en el procedimiento de otorgamiento de la licencia municipal, había advertido que quedaban fuera del mismo los aspectos relativos al dominio público hidráulico. La sentencia también desestima el argumento de que la denegación de unas pruebas testificales en el procedimiento sancionador hubiera causado indefensión, así como la alegación sobre la desproporcionalidad de la sanción.

6. PROBLEMAS

No son apreciables problemas ambientales especialmente graves en la Comunidad Foral de Navarra. Un año más, el mayor conflicto ambiental del año (o al menos el más mediático y el que más actuaciones jurídico ambientales ha generado) ha sido el de la actividad de una macrogranja, que no tiene visos de resolverse con satisfacción para todas las partes implicadas.

Junto a ello, como ya se ha señalado, resulta preocupante la periodicidad con las que se están anulando disposiciones normativas de gran relevancia ambiental por infracción de la reserva de ley y la jerarquía normativa (anulación en 2015 del Plan Integrado de Gestión de Residuos, anulación en 2020 del reglamento de sanidad animal que limitaba el tamaño de las granjas sentenciada, y anulación en 2021 del Listado de especies silvestres en régimen de protección especial). Esperemos que ello no derive en un problema crónico y que las futuras disposiciones reglamentarias se ajusten a los principios que limitan la potestad reglamentaria y, en general, a los principios de buena regulación y de buena administración.

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

- Decreto Foral 34/2021, de 28 de abril, por el que se aprueban los Planes Directores de Ordenación Pesquera de las Regiones Pesqueras de Navarra. (BON núm. 140, de 17 de junio de 2021)
- Decreto Foral 90/2021, de 20 de octubre, por el que se modifica parcialmente el Decreto Foral 258/2019 por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente (BON núm. 256, de 9 de noviembre de 2021)

7.3. ÓRDENES FORALES Y OTRAS RESOLUCIONES

- Orden Foral 86/2021, de 12 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 2021, cuyo texto se incluye como anexo a esta Orden Foral (BON núm. 167, de 20 de julio de 2020; corrección de errores en BON núm. 200, de 26 de agosto de 2021).

- Orden Foral 66E/2021, de 31 de marzo, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se aprueba la disposición general de vedas de pesca para el año 2021 (BON núm. 84, de 15 de abril de 2021).
- Orden Foral 179E/2021, de 14 de julio, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se aprueba la disposición general de vedas para la temporada 2021-22 (BON núm. 176, de 29 de julio de 2021).
- Orden Foral 207E/2021, de 3 de agosto, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se aprueba la disposición reguladora de los métodos de control de especies cinegéticas causantes de perjuicios importantes para la salud o seguridad de las personas, para la agricultura, silvicultura, ganadería o para la fauna silvestre (BON núm. 216, de 14 de septiembre de 2021).
- Orden Foral 27/2021, de 16 de febrero, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente por la que se aprueba la distribución del Fondo de Residuos 2021 (BON núm. 60, 16 de marzo de 2021).

7.4. JURISPRUDENCIA

- a) Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (Sala de lo contencioso-administrativo)
- STSJ de Navarra 599/2020, de 15 de diciembre de 2020: sanción e indemnización por daños al dominio público hidráulico: no existe bis in ídem porque los vertidos sancionados se produjeron en lugares distintos; tampoco hay infracción de la confianza legítima por haber cobrado tasas por un proyecto de obras de depuración; ni se aprecia desproporcionalidad en la sanción, ni error en el cálculo de la indemnización por daños.
- STSJ de Navarra 594/2020, de 17 de diciembre de 2020: Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal que son excluidas de la zona regable de la ampliación del Canal de Navarra por estar incluidas en áreas de protección de las aves esteparias. Innecesariedad de trasladar la propuesta de Declaración de Incidencia Ambiental a los interesados que formularon alegaciones. Motivación suficiente de la afección a la avifauna.

- STSJ de Navarra 4/2021, de 4 de enero de 2021: contrato público de gestión de centro termolúdicico que incluye la valoración del uso de productos respetuosos con el medio ambiente: no basta el compromiso de utilizar productos respetuosos del ambiente, sino que es necesario identificar los concretos productos que se utilizarán o disponer de un certificado EMAS.
- STSJ de Navarra 37/2021, de 11 de febrero de 2021: sanción conjunta a una instalación ganadera por la comisión de varias infracciones. Admisión de la ampliación del plazo de tramitación del procedimiento y rechazo de otras irregularidades formales. Anulación de las infracciones consistentes en falta de autorización ambiental integrada por haberse reconocido ésta en vía judicial. Estimación parcial y reducción de la cuantía de la sanción.
- STSJ de Navarra 151/2021, de 31 de marzo de 2021: sanción por alteración del dominio público hidráulico sin autorización. Inadmisión de las pruebas solicitadas que no causan indefensión. La licencia municipal y un informe de la CHE no equivalen ni exoneran de la necesidad de una autorización de la CHE para las actuaciones infractoras. Se desestima la ausencia de culpabilidad y desproporción de la sanción.
- STSJ de Navarra 169/2021, de 31 de marzo de 2021: Nulidad del Listado de especies silvestres en régimen de protección especial por infracción del principio de jerarquía normativa y del principio de buena regulación por falta de motivación.
- STSJ de Navarra 104/2021, de 14 de abril de 2021: modificación de Ordenanza fiscal de tasas por la recogida de residuos domésticos y comerciales: legitimación para su impugnación por la acción pública vecinal; consulta previa innecesaria e informes técnicos justificativos de la modificación.
- STSJ de Navarra 459/2021, de 2 de septiembre de 2021: cambio normativo de la aprobación de parques eólicos que sustituye la exigencia de un PrSIS por una autorización. Irregularidades formales inexistentes o carentes de eficacia invalidatoria.
- STSJ de Navarra 463/2021, de 20 de septiembre de 2021: es posible, aunque no esté prevista en la normativa foral, la inadmisión de solicitudes de EIA cuando se hubieran desestimado en el pasado proyectos sustancialmente iguales. Un proyecto puede ser considerado sustantivamente análogo a otro anterior, a efectos de su inadmisión, aunque hayan cambiado la normativa y las medidas ambientales incluidas en el estudio de impacto ambiental.

- STSJ de Navarra 501/2021, de 20 de octubre de 2021: licencia de actividad clasificada para extracción de áridos: no puede entenderse otorgada por silencio administrativo por referirse a bienes demaniales y por tratarse de una actividad que puede dañar el medio ambiente.
- STSJ de Navarra 451/2021, de 30 de diciembre de 2021: acuerdo del Gobierno de Navarra sobre clasificación y deslinde de las vías pecuarias de Navarra
- ATSJ de Navarra 501/2021, de 25 de octubre de 2021: falta de interés casacional foral del recurso contra una sentencia que desestimó el recurso contra una Ordenanza fiscal de tasas por recogida de residuos domésticos y comerciales.

b) Sentencias de Juzgados de lo contencioso-administrativo

- SJCA de Pamplona 55/2021, de 26 de enero de 2021: sanción por cambio de uso forestal. No hay prescripción porque es una infracción continua o de tracto sucesivo.
- SJCA de Pamplona 3102/2021, de 19 de julio de 2021: sanción por infracción grave en materia de pesca (por pescar con caña desde embarcación en un vedado temporal de pesca y por soltar especies exóticas en la laguna). El desconocimiento de los lugares de pesca prohibidos y vedados no excusa al infractor: es deber de la persona que pesca conocer la normativa.

7.5. BIBLIOGRAFÍA

Boletín Coyuntura Ambiental de Navarra, n. 17, enero-marzo 2021.
Disponible en: <http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/3649C83B-9C48-4554-BCCC-765F0C660574/472670/primertrimestre2021.pdf>
(Fecha de último acceso: 31/10/2022).

Boletín Coyuntura Ambiental de Navarra, n. 18, abril-junio 2021.
Disponible en: <http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/3649C83B-9C48-4554-BCCC-765F0C660574/473879/SegundoTrimestre2021.pdf> (Fecha de último acceso: 31/10/2022).

Boletín Coyuntura Ambiental de Navarra, n. 19, julio-septiembre 2021.
Disponible en: <http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/3649C83B-9C48-4554-BCCC->

[765F0C660574/476069/Coyuntura_Ambiental_de_NavarraTercer_trimestre_202.pdf](#) (Fecha de último acceso: 31/10/2022).

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. Economía circular y legislación autonómica: especial referencia a la legislación navarra. En: REVUELTA PÉREZ, Inmaculada; OCHOA MONZÓ, Josep. *Economía circular y responsabilidad social*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi-Thomson Reuters, 2021, pp. 203-234.