

## Navarra: una Ley foral de residuos ambiciosa en los objetivos e incierta en los medios para lograrlos

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA

**SUMARIO:** 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1. Descripción general. 2.2. La primera Ley Foral de Residuos de Navarra. 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. Protección de bienes públicos ambientales. 5.3. Autorizaciones, licencias y evaluaciones ambientales. 5.4. Sanciones ambientales. 6. PROBLEMAS. 7. APÉNDICE INFORMATIVO. 7.1. Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad Foral. 7.2. Leyes Forales y Decretos Forales. 7.3. Órdenes Forales y otras Resoluciones. 7.4. Jurisprudencia. 7.5. Bibliografía.

**RESUMEN:** La aprobación de la Ley Foral de Residuos y su fiscalidad ha sido lo más relevante en el ámbito de la política normativa ambiental de Navarra. Y lo ha sido por ser una ley largamente esperada (es la primera ley foral de residuos en esta materia) y por poner fin a la parálisis legislativa que duraba casi tres lustros. La actividad jurisprudencial en materia ambiental ha sido cuantitativamente importante, aunque en este año no se han generado contribuciones verdaderamente trascendentales sobre la interpretación y aplicación de la normativa ambiental.

**PALABRAS CLAVE:** Organización ambiental. Residuos. Fiscalidad ambiental. Licencias ambientales.

**KEYWORDS:** Environmental organization. Waste. Environmental taxation. Environmental licenses.

## 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

La aprobación de la Ley Foral de Residuos y su fiscalidad ha sido lo más relevante en el ámbito de la política normativa ambiental de Navarra. Y lo ha sido por ser una ley largamente esperada (es la primera ley foral de residuos en esta materia) y porque ha puesto fin a la parálisis legislativa que duraba casi tres lustros.

En efecto, el año 2018 pasará a la historia de la legislación ambiental navarra por ser el año de terminación de la sequía padecida durante las últimas legislaturas. Dejando a un lado algunas leves modificaciones legislativas, o la aprobación de algunas leyes con algunos aspectos ambientales (sobre patrimonio forestal, sobre urbanismo, sobre sanidad vegetal, o la de prohibición del *fracking* que fue declarada inconstitucional), no se había aprobado ninguna norma con rango de ley en materia ambiental desde el año 2005 (año de aprobación de la Ley Foral de Intervención para la Protección Ambiental). La esterilidad del Parlamento de Navarra en materia ambiental de los últimos trece años no estaba justificada, porque existían muchos ámbitos en los que era (y es) conveniente el desarrollo legislativo de la normativa europea y estatal. Bienvenida sea, por tanto, esta Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de Residuos y su fiscalidad, por más que su contenido sea limitado y su principal objetivo sea la creación de impuesto sobre la eliminación en vertedero y la incineración de residuos.

La aprobación de esta Ley Foral es lo más destacado de la política ambiental de Navarra en 2018... y casi lo único reseñable, ya que el resto de disposiciones aprobadas no han tenido importancia alguna. Tampoco los planes y programas ambientales aprobados son de especial relevancia.

Por lo que se refiere a la jurisprudencia, el año 2018 ha sido muy productivo en lo cuantitativo, si bien las aportaciones sobre criterios hermenéuticos o de aplicación de la normativa no han sido de especial interés. Se ofrecerá, no obstante, una síntesis de los asuntos tratados en esa jurisprudencia.

## **2. LEGISLACIÓN**

### **2.1. DESCRIPCIÓN GENERAL**

La aprobación de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de Residuos y su fiscalidad destaca en el panorama normativo ambiental de Navarra del año 2018 (y, en realidad, de los últimos trece años), razón por la cual le dedicaré una atención especial en el siguiente subapartado.

El resto de disposiciones no son especialmente relevantes. Ha habido algunos cambios organizativos (que serán comentados en el apartado 3 de este capítulo) y otras disposiciones de carácter sectorial, que me limitaré a describir (la identificación completa de estas disposiciones puede encontrarse en el apéndice informativo del apartado 7 de este capítulo).

Las disposiciones ambientales más numerosas y significativas de este año 2018 se han producido en el ámbito de los espacios naturales y de protección de la biodiversidad: se han aprobado algunas modificaciones en dos Planes de Gestión de las Zonas Especiales de Conservación (Decreto Foral 57/2018); se han regulado las actividades deportivas en diversas zonas de roquedo (Resolución 80/2018); y se han determinado las líneas eléctricas de alta tensión situadas en las “Zonas de Protección” que no se ajustan a la normativa sobre protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución (Resolución 70/2018). Además, se ha aprobado un Plan de Actuación de Vespa Velutina (Resolución 14/2018) y el Programa de Actuaciones (2018-2021) en las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias (Orden Foral 247/2018). A ello hay que sumar las habituales disposiciones que se aprueban cada año en este sector, como son las relativas a las vedas de la caza (Orden Foral 80E/2018) y de la pesca (Orden Foral 51/2018).

Por otro lado, se ha aprobado el Mapa Estratégico de Ruido de la Aglomeración Urbana de la Comarca de Pamplona, correspondiente a la tercera fase de aplicación de la Directiva 2002/49/CE sobre evaluación y gestión del ruido ambiental (Resolución 70/2018).

### **2.2. LA PRIMERA LEY FORAL DE RESIDUOS DE NAVARRA**

#### **2.2.1. CARACTERÍSTICAS GENERALES**

Puede sorprender que la antigüedad y densidad de la normativa de residuos europea y estatal no hubiera merecido la atención del legislador foral navarro para dictar una ley propia en materia de residuos. Razones que la justificaran no faltaban pues, como he señalado en alguna otra ocasión, era necesario desarrollar y adaptar a la situación ambiental,

socioeconómica e industrial de Navarra la legislación estatal de residuos, especialmente la de aquellos aspectos jurídicos que dieron lugar a sentencias condenatorias de actuaciones de la Administración (en relación, por ejemplo, con los planes de residuos, o con los contenidos de las autorizaciones de gestión).

El único antecedente legislativo en esta materia, fue la Ley Foral 13/1994, de 20 de septiembre, de gestión de los residuos especiales que tuvo muy escaso recorrido, ya que no tenía como objetivo una regulación legal completa de los residuos, desarrollando las disposiciones europeas y estatales en la materia, sino que únicamente se propuso organizar la gestión pública de los residuos especiales mediante una sociedad pública, que nunca llegó a crearse. Puede, por ello, afirmarse que la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad es la primera norma con rango de ley foral que regula los residuos en Navarra.

Una norma que ha sido largamente esperada y que presenta algunas cuestiones innovadoras, si bien, debe advertirse que no se trata de una ley integral de residuos y que son muchos los aspectos remitidos a la legislación estatal. Su principal novedad consiste en la creación de un impuesto sobre la eliminación en vertedero y la incineración de residuos. De ahí que se haya incluido en el título de la Ley Foral la “fiscalidad”.

Si hubiera que describir la Ley Foral con cinco notas características principales, éstas serían, a mi juicio, las siguientes.

1ª. Extensa, compleja y transversal. Es una Ley Foral de 78 artículos, 8 disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria y dos finales, que se estructura en 10 Títulos. Su contenido es complejo (aunque no integral) y heterogéneo. Contiene disposiciones organizativas novedosas, regula la planificación de los residuos, establece objetivos ambiciosos, crea un nuevo impuesto, y dedica especial atención a la restauración ambiental y al régimen sancionador. Y, además, tiene carácter transversal ya que la consecución de los objetivos establecidos implica a todas las Administraciones públicas mediante actuaciones como la contratación pública, la gestión de residuos en edificios públicos, la sensibilización ambiental o la fiscalidad.

2ª. Ambiciosa en los objetivos, pomposa en su fundamentación y dudosa en cuanto a las actuaciones previstas y las garantías de su cumplimiento. Los objetivos y medidas que establece son imaginativos y ambiciosos, anticipándose incluso en el establecimiento de algunas prohibiciones a la normativa europea y estatal. La fundamentación de esas medidas se ampara en términos del gusto actual de la tecnocracia europea

(gobernanza, economía circular, calidad de vida de la ciudadanía, etc.) que resultan un tanto pomposos y vacíos de contenido real, sobre todo cuando se comprueba la inconcreción de algunas medidas y la debilidad o inexistencia de los mecanismos previstos para casos de incumplimiento. Así ocurre, por ejemplo, con las genéricas, inconcretas e inexigibles disposiciones sobre la compra pública verde (art. 19), sobre los planes de gestión de residuos en edificios públicos (art. 25) o sobre los residuos en los eventos públicos (art. 27). Lo mismo sucede con los sistemas de depósito, devolución y retorno, que quedan supeditados a futuros acuerdos o a su establecimiento obligatorio por parte de la normativa estatal. El objetivo de la economía circular no se ve acompañada de la exigencia de que las tasas por la recogida y la eliminación incorporen elementos que fomenten la prevención y el aprovechamiento de los residuos. Y, en cuanto a otras medidas innovadoras sobre prevención de plásticos y de envases, brillan por su ausencia los tipos infractores específicos que permitan la imposición de sanciones en caso de incumplimiento.

3ª. Espíritu programático. El primer apartado del preámbulo es muy significativo. Tras limitarse a mencionar en los 3 primeros párrafos la normativa europea y estatal sobre residuos, dedica los 17 párrafos restantes a explicar las excelencias del Plan de Residuos de Navarra 2017-2027. Se destaca, incluso, que es dicho Plan el que prevé la aprobación de una Ley Foral para la consecución de sus objetivos. Se distorsiona, de este modo, el sistema de fuentes normativas. Se olvida que los Planes, conforme al principio de legalidad, son necesaria consecuencia de las previsiones normativas y no al revés. Sin embargo, la Ley Foral se presenta como instrumento de concreción y desarrollo lo establecido y determinado previamente en el Plan de Residuos. Así lo dice expresamente en ese párrafo final del Preámbulo: “La Ley Foral de Residuos y su Fiscalidad se ha elaborado partiendo de las premisas establecidas en el Plan de Residuos de Navarra 2017-2027 y de las sugerencias y aportaciones recibidas durante las distintas fases de participación e información pública...”. La consecuencia que este espíritu programático tiene en el contenido de la ley foral es que aparece centrada en la política pública de residuos y prescinde de la ordenación de actividades privadas. Buena prueba de ello es la inexistencia de un régimen sancionador propio de la Ley Foral. En el lado positivo, este espíritu programático de la Ley Foral ha supuesto la incorporación de objetivos cuantitativos y de actuaciones públicas (recogida selectiva, reutilización de envases, etc.) que suelen objeto de la política de residuos expresada en los Planes de Residuos. Con su incorporación al articulado de la Ley Foral estos objetivos y estas actuaciones se convierten en obligaciones jurídicamente exigibles.

4ª. Regulación parcial de la producción, posesión y gestión de los residuos y de los suelos contaminados. El contenido más destacado de la Ley Foral es el de carácter fiscal. La Ley Foral ha renunciado a abordar una regulación integral de la producción, la posesión y la gestión de los residuos. El legislador foral no ha considerado necesario ejercer plenamente sus competencias para desarrollar, complementar y adaptar a la realidad navarra la normativa de residuos, europea y estatal, sino que se ha limitado a materializar las previsiones del Plan de Residuos. Será necesario, por ello, integrar y completar la regulación de la Ley Foral con lo dispuesto en la legislación estatal en todo lo relativo a la producción, posesión y gestión de los residuos. Lo mismo es predicable en relación a los suelos contaminados: los escasos preceptos legales que se refieren a esta materia son perfectamente prescindibles, puesto que podrían suplirse con lo previsto en la legislación estatal de residuos o en la normativa urbanística de Navarra. En definitiva, la autorestricción regulatoria origina una gran dependencia de la legislación básica estatal en los aspectos más sustanciales de la ordenación de los residuos.

5ª. Técnica legislativa mejorable. Algunos aspectos de la Ley Foral no presentan problemas de técnica legislativa (fundamentalmente los títulos VI a X). Pero otros son especialmente mediocres. Por ejemplo, la regulación de las competencias locales (que, en lugar de aclarar las insuficiencias de la legislación básica estatal, se limita a remitirse a ella), la indeterminación del Ente Público de Residuos, el solapamiento y descoordinación de algunas disposiciones con lo establecido en otras leyes forales ambientales (especialmente, con la Ley Foral de Intervención Ambiental), o la aprobación de cláusulas de buenas intenciones sin contenido efectivo alguno (disposiciones adicionales 2ª y 5ª sobre dotación de medios para el cumplimiento de la ley foral e indemnización a los municipios con instalaciones de gestión de residuos).

Especialmente deficitaria en calidad legislativa es la regulación de la planificación de residuos. Aparte de ser reiterativa en algunos aspectos (los contenidos del Plan) y abusivamente prolijo en otros (como en el seguimiento del Plan, para lo que se crea una Comisión de seguimiento que, a su vez, se apoyará en tres organismos distintos: un Grupo de coordinación y seguimiento, un Grupo de participación y las Mesas de trabajo de determinados flujos de residuos), deja sin regular cabalmente el procedimiento de aprobación. En efecto, la Ley Foral se limita a señalar los trámites necesarios, pero sin clarificar y coordinar las diferentes normativas aplicables (leyes de residuos, de evaluación ambiental, de procedimiento administrativo) y sin fijar los plazos de cada uno de esos trámites. Mayor sonrojo causa leer los siete principios que –añadidos a los de la ley estatal de residuos– se establecen para la planificación de residuos y los nueve

principios que informan la toma de decisiones. Aparte de las cansinas reiteraciones de principios (hay un principio de “responsabilidad” y otro de “responsabilidad social”), o de la proclamación de principios ya constitucionalizados (legalidad, eficacia y eficiencia, participación), se incorporan algunos tan pintorescos como el de “consenso” o el de “sensibilidad” (¿con qué o con quién?).

### **2.2.2. CONTENIDOS PRINCIPALES DE LA LEY FORAL DE RESIDUOS Y SU FISCALIDAD**

Los contenidos de la Ley Foral que destacan por su novedad y por la densidad normativa que su regulación tiene, son tres:

a') El Ente Público de Residuos. El Preámbulo de la Ley Foral explica que el Plan de Residuos de Navarra “apuesta por una gobernanza única” en materia de gestión de los residuos domésticos y comerciales. A tal fin prevé la creación del llamado “Ente Público de Residuos”. Tan genérica denominación se debe a que la Ley Foral elude tomar una decisión sobre el tipo de entidad pública que debe adoptarse y se limita a prever que “estará integrado por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y por las entidades locales, pudiendo adoptar cualquiera de las formas establecidas en la normativa vigente”. Por otro lado, exige que en el órgano de decisión del Ente tenga “presencia mayoritaria las entidades locales competentes” (art. 15.2).

La Ley Foral atribuye al Ente funciones muy diversas que pueden agruparse en tres categorías. En primer lugar, las funciones de asesoramiento y coordinación (art. 16.1). En segundo lugar, respecto a las Administraciones que se lo demanden voluntariamente, podrá prestar servicios de gestión de residuos (implantación o gestión de puntos limpios, transporte de residuos, tratamiento de residuos domésticos, recogida y gestión de residuos especiales, etc.) (art. 16.2). Y, en tercer lugar, el Ente “será el responsable de la autoliquidación e ingreso del impuesto sobre la eliminación de residuos en vertedero que corresponda a las entidades locales, así como de la distribución de su importe entre éstas en función de la calidad y cantidad de los residuos entregados por cada una de ellas” (art. 17.3).

La creación de Ente Público de Residuos conllevará la disolución del actual Consorcio para el tratamiento de los residuos urbanos de Navarra, que está integrada por todas las Mancomunidades de Residuos de Navarra (salvo la de la Comarca de Pamplona) y el Gobierno de Navarra. Se prevé que la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona se integre en el nuevo Ente Público de Residuos. Mientras el Ente no sea creado, el Consorcio

asumirá las funciones atribuidas al citado Ente. La Ley Foral ordena al Gobierno de Navarra la promoción de la creación del Ente Público en un plazo de seis meses desde su entrada en vigor (dips. Transitoria 1ª). Pero plazo finalizó el 23 de diciembre sin que el Ente haya sido creado<sup>1</sup>.

**b')** Las medidas de prevención y gestión de residuos. El Título IV comprende una serie de medidas innovadoras y ambiciosas para la prevención y gestión de residuos. Se amplían y se adelantan las restricciones de la normativa estatal sobre las bolsas de plástico<sup>2</sup>, se establecen limitaciones sobre la venta de vajilla de un solo uso y de productos envasados en monodosis o cápsulas de un solo uso. Para la prevención de envases prohíbe la venta de agua embotellada en edificios públicos (salvo en centros sanitarios y hospitalarios) y se establece la obligación de mantener operativa una fuente de agua potable de acceso gratuito. También se exige a los establecimientos de hostelería y restauración que se ofrezca siempre a los clientes agua de grifo de forma gratuita. Estas novedosas medidas, sin embargo, no se ven acompañadas de específicos tipos sancionadores, por lo que son inciertas las consecuencias del incumplimiento de estas obligaciones.

Otras medidas interesantes son la previsión de planes de gestión de residuos en edificios; el establecimiento de objetivos de reutilización para envases empleados en el canal HORECA (hoteles, restaurantes y catering); y la implantación de un nuevo sistema complementario de depósito, devolución y retorno para determinados residuos. Se trata, también en este caso, de previsiones legislativas que deberán ser implementadas mediante planes, ayudas económicas e incentivos fiscales, o acuerdos con los distintos agentes, sin que existan mecanismos legales que garanticen su efectiva puesta en marcha.

**c')** El nuevo impuesto sobre la eliminación en vertedero y la incineración. La principal aportación de la Ley Foral a la situación jurídica de los residuos en Navarra es la creación de este impuesto. Se trata de un

---

<sup>1</sup> En el momento de corregir las pruebas de este capítulo para su impresión (más de dieciséis meses después de la entrada en vigor de la Ley Foral) sigue sin crearse en el Ente Público de Residuos, ni se atisba su inmediata creación.

<sup>2</sup> Ello ha motivado la presentación de un recurso de inconstitucionalidad por parte del Gobierno de España en relación con los apartados 1 y 2 del artículo 23 de la Ley Foral de Residuos. La justificación radica en la contradicción de la LF con lo dispuesto en el Real Decreto 293/2018 sobre reducción del consumo de bolsas de plástico en relación con su ámbito de aplicación y con las medidas para reducir el consumo de bolsas de plástico. Debe advertirse que la competencia en juego no es la de protección ambiental, ya que el Real Decreto tiene la condición de norma básica dictada al amparo de la competencia del Estado sobre ordenación general de la economía reconocida en el artículo 149.1.13 de la Constitución Española.

impuesto indirecto, real y extrafiscal. Su hecho imponible del impuesto incluye la eliminación de residuos en vertederos públicos y privados, así como la incineración de residuos (art. 32). Los sujetos pasivos son las entidades locales (cuando entreguen los residuos para su eliminación en vertedero, bien directamente o bien a través de sus sociedades públicas, o del Ente Público de Residuos de Navarra) y otras personas físicas o jurídicas que entreguen los residuos para su eliminación en vertedero o para su incineración (art. 34). La base imponible está constituida por las toneladas de residuos que se destinen al depósito controlado o que efectúen su entrada en las instalaciones de incineración. La base imponible se determinará con carácter general por estimación directa a través de los sistemas de pesaje aplicados por el Ente Público de Residuos de Navarra, así como por los titulares de los vertederos y de las instalaciones de incineración. Cuando no sea posible determinar la base imponible por estimación directa, se determinará por estimación indirecta con arreglo a lo establecido en la Ley Foral General Tributaria (art. 36). La Ley Foral también regula los tipos de gravamen (establecidos de acuerdo con los criterios de proporcionalidad y graduación y teniendo en cuenta los tipos aplicables en comunidades autónomas limítrofes) y la cuota tributaria, además de los supuestos de no sujeción y las exenciones. Debe destacarse que el impuesto es finalista al quedar afectados los ingresos que genere al Fondo de Residuos, con el que se financiará la realización de los fines previstos en la ley foral (art. 31).

Además del impuesto, el Título V de la Ley Foral regula las garantías financieras de las instalaciones y actividades en relación con los residuos (arts. 40 y 41), así como la creación y el destino de los ingresos del Fondo de Residuos (arts. 42 y 43).

### **3. ORGANIZACIÓN**

La organización ambiental navarra ha tenido en 2018 dos modificaciones. Por un lado, el Decreto Foral 89/2018 ha alterado la estructura orgánica de la Dirección General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. La reestructuración ha consistido en la creación de un nuevo Servicio (el de Guarderío y Calidad de la Gestión Ambiental) y la amortización y refundición de otro (el de Innovación, Calidad Interna y Proyectos Europeos), quedando ahora estructurada la Dirección General con seis Servicios:

- a) Servicio de Innovación y Conocimiento en Sostenibilidad Territorial y Ambiental.

- b) Servicio de Economía Circular y Agua.
- c) Servicio de Medio Natural.
- d) Servicio de Territorio y Paisaje.
- e) Servicio Jurídico de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.
- f) Servicio de Guarderío y Calidad de la Gestión Ambiental.

Por otro lado, se ha creado dentro de la sociedad pública Navarra de Suelo y Vivienda, S.A. (NASUVINSA), una nueva unidad técnica denominada LURSAREA Agencia Navarra del Territorio y Sostenibilidad (Decreto Foral 12/2018, de 28 de marzo). Su objetivo es impulsar en el conjunto del territorio de Navarra el desarrollo sostenible y participado, la creación de empleo, las interrelaciones urbano-rurales, la cohesión y equilibrio territorial, la puesta en valor de los recursos locales, la dinamización territorial, la participación y relación con redes, la coordinación interadministrativa y la promoción del territorio. Todo ello con objeto de conseguir un territorio competitivo, cohesionado y culturalmente sostenible, afrontando los retos demográficos y luchando contra la despoblación. Además de su creación, el Decreto Foral le asigna un ámbito funcional –en el que se incluye el Observatorio Territorial de Navarra–, señala las actuaciones que debe desarrollar, y se le atribuye una sección presupuestaria propia dentro del presupuesto de la sociedad pública NASUVINSA.

## **4. EJECUCIÓN**

### **4.1. INSPECCIÓN AMBIENTAL**

El Programa de Inspección Ambiental de la actividad industrial de la Comunidad Foral de Navarra para el año 2018 fue aprobado por la Orden Foral 116/2018, de 18 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), pero en los últimos tres años han vuelto a descender bruscamente y en ese trienio el número ha estado en torno a las 130 inspecciones (134 inspecciones en 2014, 128 inspecciones en 2015, 130 en 2016 y 131 en 2017).

También se ofrece una valoración del grado de cumplimiento del Programa de Inspección del año anterior. En 2017 el porcentaje de inspecciones realizadas respecto a las previstas ha vuelto a ser muy alto alcanzando el 95% (del 2012 al 2015 había estado por encima del 85%; en 2016 descendió al 69,2%; pero, en el 2017 había vuelto a subir hasta el 98%).

Para el 2018 el Programa estableció la realización de 132 actividades de inspección, consistentes en 160 visitas de inspección prefijadas (101 a las instalaciones sometidas a autorización ambiental integrada, 7 a instalaciones IPPC clausuradas, 12 a otras instalaciones industriales y 21 sobre traslados de residuos) y 20 inspecciones no prefijadas a cualquier tipo de instalación, en respuesta a denuncias o quejas.

El número de visitas se incrementa notablemente (de 112 a 160) por la inclusión en el programa de las instalaciones clausuradas y el incremento de las inspecciones de transportes transfronterizos de residuos.

#### B) Otros planes y programas.

En 2018 se han aprobado un plan y un programa de carácter ambiental: el Plan de Actuación de Vespa Velutina (Resolución 14/2018); y el Programa de Actuaciones (2018-2021) en las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias (Orden Foral 247/2018).

## **5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL**

### **5.1. DESCRIPCIÓN GENERAL**

La jurisprudencia ambiental dictada en Navarra en 2018 ha sido muy numerosa, aunque las cuestiones sobre las que ha versado no revisten una trascendencia relevante en cuanto al significado e interpretación de la legislación ambiental. Me limitaré por ello a comentar brevemente las de mayor interés (la relación completa puede verse al final del capítulo), agrupándolas en función de la institución jurídico-ambiental afectada (protección de bienes públicos ambientales, autorizaciones o sanciones).

## 5.2. PROTECCIÓN DE BIENES PÚBLICOS AMBIENTALES

En este ámbito, de naturaleza heterogénea puesto que comprende resoluciones sobre bienes públicos muy diversos (aguas, aves, montes, vías pecuarias, etc.) destacaré seis resoluciones:

- No se vulnera la equidad cuando se anula una concesión minera por motivos ambientales. Un concepto tan abstracto como el de la equidad encuentra en la STSJ de Navarra 251/2018, de 28 de junio de 2018, una vinculación con la tutela ambiental. Se analizaba la revisión de oficio de la prórroga de una concesión minera, que fue anulada por la falta de participación pública del plan de restauración. Una vez confirmada la concurrencia de un vicio de nulidad absoluta por el carácter esencial de dicho plan de restauración, la sentencia analiza si el ejercicio de la potestad revisora podía ser contrario a la equidad. Y su conclusión es negativa: “tampoco puede estimarse que la declaración de nulidad de pleno derecho de la prórroga de la explotación sea contraria a la equidad, toda vez que se basa en la protección medioambiental” (f. j. 4º).
- Reversión de comunales por cambio de uso, aunque dicho cambio estuviera amparado en una licencia de actividad. La STSJ de Navarra 393/2017, de 11 de octubre, se ocupó de la incidencia que puede tener en la cesión de unos terrenos comunales la modificación de los residuos agroalimentarios tratados en ellos. Dicho cambio se había realizado con la correspondiente modificación de la licencia de actividad. Para la sentencia de instancia ello suponía la admisión por el Ayuntamiento del cambio de uso de los comunales. Sin embargo, la STSJ considera que la licencia de actividad implica únicamente la valoración de la incidencia ambiental sin que sea posible extender su eficacia al cambio de uso previsto en la cesión de los comunales. Además, no sólo se modificó el tipo de residuos tratados, sino que también varió su procedencia, lo cual era algo relevante que se tuvo en cuenta en la decisión de ceder los comunales: “En definitiva, se constata el empleo de residuos diferentes a los pactados, que algunos de ellos provienen en parte de fuera de Navarra, y la capacidad de transformación se multiplica e incluso que se abre una nueva línea de fertilizantes nitrogenados (son una nueva línea de productos que requiere productos químicos para sector medioambiental, un tercer mercado), tampoco previstos en la cesión y Pliegos, en fin, lo realmente desarrollado por la empresa es distinto a la actividad pactada para la cesión del comunal”. Por

tanto, la reversión de los comunales debe examinarse a la luz del contrato y los pliegos de la cesión y no de las licencias ambientales.

- Infracción consistente en el ejercicio abusivo de la concesión de aguas que causa daño al dominio público hidráulico por no respetar el caudal ecológico. El caso es interesante porque la concesión de aguas no incluía la obligación de mantener un determinado caudal ecológico y, sin embargo, se consideró que se realizó un uso abusivo de la concesión. Se impuso una sanción por una infracción leve a una central hidroeléctrica tras apreciar que dos de las tres captaciones que abastecían a la central, desviaban la totalidad del agua de la regata, dejándola seca a partir de los puntos de la toma. Para la STSJ de Navarra 502/2017, de 28 de noviembre, “la constatación de tales hechos deja patente el abuso del derecho en el que la concesionaria incurre en el desarrollo ordinario su actividad industrial (aprovechamiento hidroeléctrico) vinculada indefectiblemente el aprovechamiento de aguas que tiene otorgado por este Organismo de Cuenca con destino a dicha actividad, pues en modo alguno el ejercicio de dicho derecho concesional puede ir en detrimento del propio demanio (derivar la totalidad del caudal circulante hacia el canal de las instalaciones de la central hidroeléctrica, dejando prácticamente secas las regatas)”. Se recuerda que el art. 50.4 del TR de la Ley de Aguas “no ampara el abuso del derecho en la utilización de las aguas ni el desperdicio o mal uso de las mismas, cualquiera que fuese el título que se alegare” y se concluye que “desde luego, la concesión administrativa para el aprovechamiento hidroeléctrico no ampara que pueda derivarse todo el agua, dejando secas las regatas en un tramo porque causa un daño evidente al dominio público hidráulico, aunque no esté cuantificado económicamente”. Por todo ello, se confirma la sanción impuesta.
- Una concentración parcelaria que afecta vías pecuarias que no habían sido deslindadas previamente es recurrida, entre otros motivos, por esa afección a los caminos ganaderos. La legislación de vías pecuarias exige a las concentraciones parcelarias que respeten la integridad superficial de las vías pecuarias afectadas, la continuidad de los trazados y la idoneidad de los itinerarios. La sentencia, sin embargo, sólo se va a referir a la primera de esas condiciones para desestimar el recurso, limitándose a afirmar que la concentración parcelaria no requiere

del deslinde previo de las vías pecuarias afectadas, puesto que su acto de clasificación ya concreta la extensión de su superficie que, de esa manera, queda garantizada (STSJ de Navarra 112/2018, de 22 de marzo).

- Se confirma la suspensión de la concesión de autorizaciones para captura de aves de la familia de los fringílicos por considerar que se ha probado debidamente que su cría en cautividad es inviable (STSJ de Navarra 175/2018, de 14 de mayo).
- Una última sentencia sobre responsabilidad patrimonial debe ser reseñada por su sorprendente argumentación. Se reclamaban daños a la Administración por la caída de un árbol. La sentencia, tras recordar que no es acorde con el principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, considera que “no ha quedado demostrado que la rotura y caída del árbol lo fuera por el mal estado del árbol derivado de falta de mantenimiento”. Como además concurren circunstancias meteorológicas extraordinarias, considera que no se puede deducir responsabilidad de la Administración “por no haber prestado debidamente el servicio de mantenimiento del arbolado” (Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo nº 3 de Pamplona núm. 28/2018, de 2 de febrero). Como se ve, ya no se está hablando de la prueba de la causalidad (si el árbol causó o no el daño), sino de la culpabilidad de la Administración por defectuosa prestación del servicio público, lo cual en un sistema objetivo de responsabilidad patrimonial no es procedente.

### **5.3. AUTORIZACIONES, LICENCIAS Y EVALUACIONES AMBIENTALES**

Sobre esta materia se han dictado en 2018 escasas sentencias, sobre todo si las comparamos con otros años. Y tampoco son especialmente relevantes. Por ello me referiré únicamente a dos sentencias que se han dictado sobre Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal.

En la primera de ellas, los aspectos ambientales no tienen trascendencia, dado que la sentencia se limita a rechazar la argumentación de la recurrente porque el “Plan cuenta con una Declaración de Incidencia Ambiental favorable sin que se haya desarrollado prueba suficiente que desvirtúe sus conclusiones”. El Plan será anulado parcialmente por no respetar las previsiones del Plan de Carreteras, cuyas determinaciones

prevalecen sobre los PSIS (STSJ de Navarra 42/2018, de 10 de enero de 2018).

En la segunda, se rechaza que los condicionantes de la Declaración de Incidencia Ambiental deban ser incorporados necesariamente al PSIS, aunque se advierte que sí deberán ser ejecutados en su desarrollo (STSJ de Navarra 44/2018, de 8 de enero).

#### **5.4. SANCIONES AMBIENTALES**

Diez sentencias se han dictado en 2018 sobre sanciones ambientales. No expresan criterios sustanciosos, ni una doctrina innovadora sobre la potestad sancionadora ambiental, ya que se han centrado en cuestiones menores. Me limitaré a reseñar las que considero más relevantes (el resto están citadas en la relación final de este capítulo). Cabe advertir que todas confirmaron los hechos infractores y la sanción impuesta, salvo en un supuesto, en el que se rebajó la calificación de la infracción de grave a leve.

En la mayoría de las sentencias únicamente se cuestionaba la prueba de los hechos o su calificación jurídica. En todas ellas se consideraron suficientemente probados los hechos en el expediente sancionador. Son las que se refieren a las siguientes cuestiones:

- una cesión de derechos de caza en contra del Plan cinegético (STSJ de Navarra 64/2018, de 22 de febrero de 2018);
- dos sanciones por método ilegal de caza (“perrear” en modalidad de traíla con 10 metros de cuerda y dos perros) (SSTSJ de Navarra 81/2018, de 28 de febrero de 2018 y 201/2018, de 30 de mayo de 2018);
- una sanción por voladuras en cantera sin respetar la distancia máxima del frente de excavación con cuevas protegidas (STSJ de Navarra 198/2018, de 16 de mayo de 2018);
- una sanción por roturación de terreno forestal que supone su cambio de uso sin autorización (Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo nº 1 de Pamplona núm. 208/2018 de 9 de noviembre).

Por otro lado, se han dictado dos sentencias que se han revisado la calificación jurídica de los hechos por los que se imponen las sanciones:

— En un caso, se consideró que la no constitución de los avales de garantía de los trabajos de restauración de una explotación minera al inicio de los trabajos es sancionable, sin que su cumplimiento posterior elimine la

infracción. La falta de intencionalidad no acredita la desproporcionalidad de la sanción (STSJ de Navarra 265/2018, de 10 de julio de 2018)

— La otra sentencia se ocupó de una sanción por tratamiento de residuos (recuperación de palets) sin licencia y examinó distintos aspectos del ejercicio de la potestad sancionadora. En realidad, la sanción era por el incumplimiento de una orden de cese de actividad por esa falta de licencia, pues ya había sido sancionado por anterioridad por el tratamiento de residuos sin licencia. La sentencia ratifica que existe, efectivamente, una actividad de tratamiento de residuos (y no un mero aprovechamiento privado). Además, se analizan distintas cuestiones sobre el procedimiento sancionador, la eficacia probatoria de las actas, la inexistencia de prescripción, así, como la admisión de la imposición de una sanción en cuantía leve a pesar de la calificación de la infracción como muy grave (sentencia del Juzgado contencioso-administrativo nº 1 de Pamplona núm. 216/2018 de 22 de noviembre).

La única sentencia en la que se estimó parcialmente el recurso se produjo por un cambio en los hechos imputados, entre la propuesta de resolución y la resolución, que alteró la gravedad de la infracción por la que se impuso la sanción. Se trataba de una infracción por incumplimiento de las condiciones de la autorización de un vertedero. La resolución tomó en consideración otros incumplimientos menores y terminó calificando la infracción como grave. Sin embargo, a juicio de la sentencia, ese carácter no se motivó suficientemente, por lo que rebajó la calificación de los hechos a infracción leve (STSJ de Navarra 269/2018, de 25 de julio de 2018).

## **6. PROBLEMAS**

No existen problemas ambientales especialmente graves en la Comunidad Foral de Navarra. Pero, tampoco, se han solucionado los existentes. Uno de los que está pendiente de resolución (y que no ha sido resuelto con la aprobación de la Ley Foral de Residuos) es el de la determinación de la ubicación y métodos de tratamiento de residuos que, según el Plan de Residuos, debe sustituir al vertedero de la Comarca de Pamplona en 2020.

## **7. APÉNDICE INFORMATIVO.**

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

- Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local: Isabel Elizalde Arretxea.
- Directora General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: Eva García Balaguer.
- Director del Servicio de Guarderío: Salvador del Pino López.
- Director del Servicio de Economía Circular y Agua: César Pérez Martín.
- Director del Servicio de Medio Natural: José Fermín Olabe Velasco.
- Directora del Servicio de Territorio y Paisaje: María del Carmen Ursua Sesma.
- Director del Servicio Jurídico de Medioambiente y Ordenación del Territorio: Félix Armendáriz Martínez.
- Director del Servicio de Innovación y Conocimiento en Sostenibilidad Territorial y Ambiental: Joaquín del Valle Lersundi.
- Secretaría General Técnica: Pilar Álvarez Asiáin.

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

- Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de Residuos y su fiscalidad (BON núm. 120, de 22 de junio de 2018).
- Decreto Foral 12/2018, de 28 de marzo, por el que se crea la unidad técnica denominada LURSAREA Agencia Navarra del Territorio y Sostenibilidad y se integra en ella el Observatorio Territorial de Navarra (BON núm. 76, de 20 de abril de 2018).
- Decreto Foral 57/2018, de 25 de julio, por el que se amplía la vigencia de los objetivos operativos y de las medidas incluidos en los Planes de Gestión de las Zonas Especiales de Conservación ES2200017 “Señorío de Bertiz” y ES0000126 “Roncesvalles-Selva de Irati” (BON núm. 152, de 7 de agosto de 2018).

- Decreto Foral 89/2018, de 31 de octubre, por el que se modifica parcialmente el Decreto Foral 78/2016, de 21 de septiembre, por el que se aprobó la estructura orgánica del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local (BON núm. 221, de 15 de noviembre de 2018).

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

- Orden Foral 51/2018, de 8 de febrero, de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local por la que se aprueba la normativa específica que regirá la pesca en Navarra durante el año 2018, incluyendo determinadas medidas de control de poblaciones de especies exóticas invasoras (BON núm. 39, de 23 de febrero de 2018).
- Orden Foral 116/2018, de 18 de abril, de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, por la que se aprueba el Programa de Inspección Ambiental de la Actividad Industrial de la Dirección General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio para el año 2018, cuyo texto se incluye como anexo a esta Orden Foral (BON núm. 114, de 14 de junio de 2018).
- Orden Foral 80E/2018, de 6 de julio, de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, por la que se aprueba la disposición general de vedas de caza para la campaña 2018-2019 (BON núm. 142, de 24 de julio de 2018).
- Orden Foral 103/2018, de 25 de julio, del Consejero de Hacienda y Política Financiera, por la que se aprueba el modelo 366 “Impuesto sobre la eliminación en vertedero y la incineración de residuos. Autoliquidación”, y la repercusión en factura del mencionado impuesto (BON núm. 151, de 6 de agosto de 2018).
- Orden Foral 247/2018, de 4 de octubre, de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, por la que se revisan las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias y se aprueba el Programa de Actuaciones para el período 2018-2021 (BON núm. 206, de 24 de octubre de 2018).
- Resolución 14/2018, de 23 de enero, de la Directora General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se aprueba el Plan de Actuación de Vespa Velutina (BON núm. 71, de 13 de abril de 2018).

- Resolución 80/2018, de 20 de marzo, de la Directora General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se regulan las actividades deportivas en diversas zonas de roquedo en la Comunidad Foral de Navarra (BON núm. 71, de 13 de abril de 2018).
- Resolución 199E/2018, de 27 de marzo, de la Directora General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se actualiza el Pliego de Condiciones y el Formulario Técnico para la elaboración de los Planes de Ordenación Cinegética en Navarra, aprobados por Resolución 125/2012, de 26 de enero, del Director General de Medio Ambiente y Agua (BON núm. 80, de 26 de abril de 2018).
- Resolución 70/2018, de 8 de marzo, de la Directora General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se determinan las líneas eléctricas de alta tensión situadas en las “Zonas de Protección” de Navarra que no se ajustan a las prescripciones técnicas establecidas en el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución (BON núm. 95, de 18 de mayo de 2018).
- Resolución 70/2018, de 8 de marzo, de la Directora General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se aprueba el Mapa Estratégico de Ruido de la Aglomeración Urbana de la Comarca de Pamplona, correspondiente a la tercera fase de aplicación de la Directiva 2002/49/CE, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental (BON núm. 152, de 7 de agosto de 2018).

## **7.4. JURISPRUDENCIA**

### **7.4.1. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE NAVARRA (SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO)**

- STSJ de Navarra 299/2018, de 18 de septiembre de 2017: inadmisión de recurso de apelación contra auto de ejecución forzosa de sentencia condenatoria en materia de ruido.
- STSJ de Navarra 393/2017, de 11 de octubre de 2017: reversión de comunales en la que lo fundamental es examinar el contrato de cesión, y no la existencia o no de autorizaciones ambientales para las actividades que en ellos se realizan.

- STSJ de Navarra 502/2017, de 28 de noviembre de 2017: sanción por abuso de la concesión de aguas que causa daño al dominio público hidráulico por no respetar el caudal ecológico.
- STSJ de Navarra 12/2018, de 8 de enero de 2018: denegación de solicitud de ayudas a trabajos forestales por presentación extemporánea.
- STSJ de Navarra 42/2018, de 10 de enero de 2018: Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal que es apto para ordenar actuaciones residenciales y que cuenta con declaración de incidencia ambiental favorable. Nulidad parcial por no respetar lo dispuesto en el Plan de Carreteras respecto al coste de las conexiones viales.
- STSJ de Navarra 44/2018, de 8 de enero de 2018: Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal anulado no es convalidable, ni pueden conservarse los actos de tramitación. Los condicionantes de la Declaración de Incidencia Ambiental no deben ser incorporados al PSIS, pero deberán ser cumplidos en su desarrollo. El Plan de participación pública es un trámite esencial para la declaración de supramunicipalidad.
- STSJ de Navarra 64/2018, de 22 de febrero de 2018: sanción a Asociación cinegética por cesión de derechos de caza en contra del Plan cinegético.
- STSJ de Navarra 81/2018, de 28 de febrero de 2018: sanción por caza ilegal (por “perrear”) en el Parque Natural de Bértiz.
- STSJ de Navarra 112/2018, de 22 de marzo de 2018: las vías pecuarias afectadas por una concentración parcelaria no precisan su previo deslinde, porque la clasificación ya concreta la extensión de su superficie.
- STSJ de Navarra 175/2018, de 14 de mayo de 2018: la suspensión de la concesión de autorizaciones para captura de aves de la familia de los fringílicos está justificada y es conforme con la legislación vigente.
- STSJ de Navarra 198/2018, de 16 de mayo de 2018: confirma sanción por voladuras en cantera sin respetar la distancia máxima del frente de excavación con cuevas protegidas.

- STSJ de Navarra 201/2018, de 30 de mayo de 2018: sanción por caza ilegal (por “perrear”) en el Parque Natural de Bértiz.
- STSJ de Navarra 251/2018, de 28 de junio de 2018: revisión de oficio de prórroga de concesión de explotación minera, por no haberse realizado la información pública para la aprobación del plan de restauración. La revisión de oficio no es contraria a la equidad porque tiene una finalidad ambiental.
- STSJ de Navarra 265/2018, de 10 de julio de 2018: sanción por no haber constituido los avales de garantía de los trabajos de restauración, sin que su cumplimiento posterior elimine la infracción. No hay desproporcionalidad en la sanción, aunque no exista intencionalidad en la infracción.
- STSJ de Navarra 266/2018, de 10 de julio de 2018: validez de una licencia de actividad clasificada otorgada gracias al voto de un concejal al servicio del Alcalde, que era el solicitante de la licencia.
- STSJ de Navarra 269/2018, de 25 de julio de 2018: indebida calificación de la gravedad de una infracción por incumplimiento de las condiciones de una autorización de vertedero. El cambio de calificación se produce después de la propuesta de resolución y no se motiva el carácter grave de la infracción.

#### **7.4.2. SENTENCIAS DE LOS JUZGADOS DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

- Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo nº 3 de Pamplona núm. 28/2018 de 2 de febrero: desestimación de una reclamación de responsabilidad patrimonial por caída de un árbol; no se prueba la falta de mantenimiento, siendo el temporal de viento y nieve el causante de la caída.
- Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo nº 1 de Pamplona núm. 208/2018 de 9 de noviembre: sanción por roturación de terreno forestal que supone su cambio de uso sin autorización.
- Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo nº 1 de Pamplona núm. 216/2018 de 22 de noviembre: sanción por tratamiento de residuos (recuperación de palets) incumpliendo la orden de cese de la actividad por carecer de licencia.

### **7.4.3. SENTENCIA DEL JUZGADO DE LO PENAL**

- Sentencia del Juzgado de Penal nº 3 de Pamplona, núm. 15/2018 de 19 de enero de 2018: delito de atentado a la autoridad por actuaciones contra guardas forestales.

### **7.5. BIBLIOGRAFÍA**

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M<sup>a</sup>., “[Hacia la economía circular. Aspectos destacados de la Ley Foral 14/2008, de residuos y su fiscalidad](#)”, *Actualidad jurídica ambiental*, nº 87, 18 de febrero de 2018.