

Navarra (2022): el despertar indolente de la legislación climática de Navarra

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA

SUMARIO: 1. *Trayectoria y valoración general.*–2. *Legislación.* 2.1 Descripción general. 2.2 El despertar de la legislación climática navarra: la Ley Foral 4/2022 de Cambio Climático y Transición Energética. 2.3 La culminación de la regulación de la intervención ambiental con la aprobación del Reglamento de desarrollo de la legislación foral sobre actividades con incidencia ambiental. 2.4 El fomento de las comunidades de energía en Navarra.–3. *Organización.*–4. *Ejecución.* 4.1 Inspección Ambiental. 4.2 Otros Planes y Programas. 4.3 Fondo de Residuos.–5. *Jurisprudencia ambiental.* 5.1 Descripción general. 5.2 Incumplimiento del Gobierno de Navarra del deber de aprobar Planes de mejora de calidad del aire para el ozono (o de cuando el argumento «ojos que no ven, corazón que no siente» no vale). 5.3 Modificación de las condiciones de una autorización ambiental integrada para exigir la adaptación a las mejores tecnologías disponibles. 5.4 Autorizaciones, licencias y evaluaciones ambientales. 5.5 Sanciones ambientales.–6. *Apéndice informativo.*

RESUMEN

La política ambiental de Navarra en 2022 está marcada por la promulgación de la Ley Foral 4/2022 de cambio climático y transición energética, con la que se aborda, desde una perspectiva global e integral, la amenaza del cambio climático. También destaca la aprobación del desarrollo reglamentario de la legislación de actividades con incidencia ambiental. En cuanto a la jurisprudencia cabe destacar una abundancia extraordinaria de sentencias con contenido ambiental que ha afectado a muy diversas materias (aguas, biodiversidad, residuos, bosques), destacando una sentencia que condena al Gobierno de Navarra por incumplir el deber legal de aprobar Planes de mejora de calidad del aire para el ozono.

ABSTRACT

The environmental policy of Navarra in 2022 is marked by the promulgation of Ley Foral 4/2022 on climate change and energy transition, which addresses the threat of climate change from a global and comprehensive perspective. It also highlights the approval of the regulatory development of legislation for activities with an environmental impact. In jurisprudence, it is worth noting an extraordinary abundance of sentences with an environmental content that has affected a wide range of matters (water, biodiversity, waste, forests), highlighting a sentence that condemns the Government of Navarra for failing to comply with the legal duty to approve plans to improve air quality for ozone.

PALABRAS CLAVE

Cambio climático. Transición energética. Comunidades energéticas. Autorización ambiental. Evaluación de impacto ambiental.

KEY WORDS

Climate change. Energy transition. Energy communities. Environmental authorization. Environmental impact assessment.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

En la política ambiental de Navarra en 2022 destaca la promulgación de la Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de cambio climático y transición energética, con la que se aborda, desde una perspectiva global e integral, la amenaza del cambio climático. Esta Ley Foral se inserta plenamente en el marco normativo internacional y estatal de lucha contra el cambio climático, asumiendo los objetivos de descarbonización y transición energética y exigiendo la integración climática en el diseño y la ejecución de todas las políticas públicas y en buena parte de las actividades empresariales privadas. No obstante, la Ley Foral presenta unos contenidos programáticos cuya materialización requerirá de una activa y comprometida actuación del Gobierno de Navarra y de las entidades locales mediante la aprobación de la normativa de desarrollo, de la elaboración de los numerosos planes y programas que impone la ley foral y de la puesta en práctica de las medidas y actuaciones previstas en ella.

A nivel normativo también destaca la aprobación del desarrollo reglamentario de la Ley Foral 17/2022 de actividades con incidencia ambiental, con el que se culmina la regulación de las actividades de intervención ambiental en Navarra.

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 entre todas ellas destaca una sentencia que condena al Gobierno de Navarra por incumplir el deber legal de aprobar Planes de mejora de calidad del aire para el ozono.

2. LEGISLACIÓN

2.1 DESCRIPCIÓN GENERAL

Tras el paréntesis de 2021 en el que apenas hubo actividad normativa de carácter ambiental, 2022 presenta dos novedades de gran trascendencia. Por un lado, se ha aprobado la primera ley navarra sobre cambio climático. Por otro lado, se ha llevado a cabo el desarrollo reglamentario de la Ley Foral reguladora de las actividades con incidencia ambiental. Con ello se culmina una legislatura caracterizada por una importante renovación normativa al haberse aprobado una ley foral de residuos (2018), otra ley foral y su reglamento en materia de intervención ambiental (LF 17/2002 y DF 26/2022) y la esperada Ley Foral 4/2022 de Cambio Climático y Transición Energética.

Otra novedad normativa que cabe destacar es la modificación de la LF 11/2000 de Sanidad Animal de Navarra (efectuada por la LF 17/2022) con la que se acuerda la suspensión hasta el 30 de mayo de 2023 de las autorizaciones ganaderas para la instalación de explotaciones ganaderas de vacuno con una capacidad superior a 1250 UGM y para la ampliación de las existentes que lleven a una explotación resultante mayor. La suspensión se establece en espera de la aprobación de un criterio estatal con carácter básico sobre la limitación de capacidad de las granjas de vacuno.

También cabe reseñar el Decreto-Ley Foral 7/2022 por el que se adoptan medidas urgentes en respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania. Su Título I contiene las disposiciones por las que se agilizan los procedimientos de autorización sustituyendo el procedimiento de evaluación ambiental por un procedimiento de afección ambiental para determinados proyectos de energías renovables que estén ubicados íntegramente en zonas de sensibilidad baja y moderada según la «Zonificación ambiental para la implantación de energías renovables», elaborada por el Ministerio para la Transición Ecológica. También se introducen preceptos para agilizar y simplificar las autorizaciones para los proyectos de repotenciación, de hibridación, de almacenamiento y para las instalaciones renovables para el autoconsumo.

Por lo demás, se han aprobado las habituales disposiciones anuales, como son las relativas a las vedas de la caza (Orden Foral 166E/2022) y de la pesca (Orden Foral 40/2022), así como el Programa de inspección ambiental de 2002, al que se ha unido la aprobación del Plan de Inspección Ambiental de la Actividad Industrial en Navarra para el período 2023-2026, a los que me referiré más adelante.

2.2 EL DESPERTAR DE LA LEGISLACIÓN CLIMÁTICA NAVARRA: LA LEY FORAL 4/2022 DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA

2.2.1 **La incorporación de Navarra a la nueva legislación climática**

La Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética (en adelante LFCCTE) es la primera ley de la oleada legislativa autonómica que está emergiendo tras la promulgación de la ley estatal sobre cambio climático. La LFCCTE se inserta plenamente en el nuevo marco normativo internacional, europea y estatal que se enfrenta al cambio climático y a cuyos objetivos pretende contribuir, tal y como explícitamente declara su artículo 1.2: neutralidad climática en 2050 y reducción de las emisiones netas de gases de efecto invernadero en al menos un 55 % en 2030 con respecto a los niveles del año 1990.

Aunque debe darse la bienvenida a la nueva ley foral, debe reconocerse que la incorporación de Navarra a la nueva normatividad climática ha sido perezosa y, por el momento, indolente. Ha sido perezosa porque, como recuerda su propia exposición de motivos, el 23 y 24 de septiembre de 2019 el Parlamento de Navarra y el Gobierno de Navarra declararon la emergencia climática. Una declaración que llegaba ya tarde (el Acuerdo de París se firmó en 2015) y que resultó políticamente ineficaz, ya que la ley foral no fue aprobada hasta tres años más tarde. Y la incorporación ha sido también indolente (es decir, carente de voluntad para establecer una regulación exigente y efectiva) porque, como se verá, una gran parte de la ley foral aplaza su eficacia vinculante o remite la aplicación de sus disposiciones a varios años (dos, tres, cinco y hasta ocho años) después de su publicación. La realidad ha demostrado, además, que la gran mayoría de acciones previstas para el primer año de vigencia no se han cumplido.

2.2.2 **Contenidos de la Ley Foral de Cambio Climático y Transición Energética**

La LFCCTE acumula una cantidad grande y heterogénea de contenidos entre los que cabe destacar los siguientes.

Se prevén distintos organismos con competencias en la materia (Oficina de Cambio Climático, Comisión interdepartamental de cambio climático y transición energética), pero no quedan integra-

dos en un único órgano los competentes en materia de cambio climático y energía. También se prevé la creación de una Agencia energética (cuyo plazo de creación se ha incumplido). El Consejo Social sobre política de cambio climático y transición energética es el órgano para la participación social. También se crea la Asamblea ciudadana navarra del cambio climático y se admite la creación de Asambleas ciudadanas locales.

La planificación estratégica de Navarra tampoco se concibe de manera integrada (se prevé que se aprueben separadamente los planes de energía y de clima). En cambio, en el nivel municipal sí se lleva a cabo dicha integración ya que se prevé la elaboración de planes de acción municipales para el clima y la energía sostenible en los municipios de más de 5000 habitantes. Estos planes generales se ven acompañados de una serie amplísima de planes específicos e instrumentos programáticos de dudosa necesidad. Por otro lado, se introduce la perspectiva climática en todas las políticas, normas, planes y demás acciones de incidencia climática a través de la evaluación de su impacto climático.

En la estrategia de mitigación se prevé el fomento de las energías renovables y de la eficiencia energética, se establecen diversas obligaciones y prohibiciones en los sistemas térmicos de los edificios, y también se introducen disposiciones sobre la movilidad sostenible. En cuanto a la adaptación climática se seleccionan ocho sectores para los que se prevé la integración de diversas medidas y actuaciones. Finalmente, se presta una atención especial a las medidas para la ejemplaridad de las Administraciones públicas que se deben aplicar en distintos ámbitos (huella de carbono, movilidad, auditorías energéticas, etc.).

2.2.3 Características de la Ley Foral de Cambio Climático y Transición Energética

Para describir las características de la Ley Foral voy a diferenciar los aspectos sustanciales y los formales. Desde el punto de vista sustancial, los principales rasgos de la LFCCTE son los cinco siguientes:

1.^a *Vocación transformadora y finalidad ambiciosa.* Alineada con los objetivos y estrategias internacionales, europeas y estatales sobre cambio climático, la LFCCTE muestra explícitamente su vocación transformadora y su intención de contribuir a la consecución del objetivo final de la neutralidad climática en 2050 y de reducción de los gases de efecto invernadero en un 55 % para 2030.

2.^a *Transversalidad e integración del cambio climático*. Las disposiciones de la LFCCTE implican a la política ambiental y a la energética y además afectan a áreas como la agricultura, la ganadería, los recursos hídricos, la vivienda, el urbanismo, la movilidad y los transportes, la salud, el turismo, la industria, las infraestructuras, la gestión forestal o la protección civil.

3.^a *Pluralidad de instrumentos jurídicos*. La consecución de los objetivos climáticos y la transversalidad de sus implicaciones explican el empleo de una enorme pluralidad de instrumentos jurídicos. Por un lado, se encuentran los instrumentos jurídicos clásicos y habituales en la legislación ambiental: planes, controles preventivos (informes preceptivos, autorizaciones y declaraciones responsables), imposición de deberes y establecimiento de prohibiciones, medidas de fomento, sanciones, etc. En segundo lugar, se prevé la activación de instrumentos jurídico-ambientales que han sido infrutilizados, como la contratación pública, la fiscalidad ecológica o la actividad presupuestaria. En tercer lugar, se incorporan nuevos instrumentos jurídicos como la huella de carbono o los presupuestos de carbono.

4.^a *Asimétrica densidad normativa y predominio de los contenidos e instrumentos programáticos*. Frente al modelo europeo de legislación climática, la legislación climática española –tanto estatal como autonómica– suele incorporar disposiciones relativas a diversas políticas y acciones sectoriales, pero limitándose a prevenir futuros desarrollos normativos o ejecutivos. Es apreciable por ello una asimétrica densidad normativa al coexistir algunas disposiciones (las minoritarias) con efecto directo y carácter vinculante, con otras (la mayoría) de carácter programático. Existen algunos deberes y prohibiciones «fin de ciclo» que suponen la prohibición –inmediata o progresiva– de determinadas actividades que no tienen cabida en la nueva economía descarbonizada por ser contrarias a la estabilidad climática. Junto a ellas coexiste una hiperabundancia de instrumentos no vinculantes y de disposiciones programáticas en las que se fijan ideas, líneas de acción, objetivos generales, para los que se prevén genéricas medidas de promoción u otro tipo de acciones sin mecanismos que garanticen su efectiva aplicación.

5.^a *Flojedad, flacidez y falta de coercitividad*. Al predominio programático de muchas disposiciones e instrumentos se une la flojedad de las determinaciones imperativas o la flacidez en la que quedan las previsiones por falta de coercitividad. Son excepcionales las medidas imperativas y son mayoritarios los compromisos inconcretos o los que se basan en meras indicaciones o en sugerencias de medidas. Además, el régimen sancionador no es severo, sino más

bien blando tanto en la tipificación de las infracciones (muchos incumplimientos legales no son tipificados como infracción), como en las sanciones previstas. El tono general de la ley es de falta de coercitividad de sus previsiones, ya sea por su inconcreción, por la falta de consecuencias de su incumplimiento o por su condicionamiento a la futura (e incierta) toma de decisiones administrativas. En definitiva, una gran parte de las determinaciones de la ley foral son de exigibilidad incierta y otras muchas son disposiciones superfluas, irrelevantes y jurídicamente ineficaces.

Las características formales de la LCCTE son las seis siguientes:

1.^a *Ley extensa y de impacto legislativo polivalente.* La LFCCTE es una ley extensa de con más de un centenar de disposiciones y que tiene un importante impacto legislativo: deroga una ley foral de alumbrado pública; modifica o prevé la futura modificación de seis leyes forales (haciendas locales, residuos, cooperativas, patrimonio forestal, vías pecuarias); anticipa la aprobación de nuevas leyes forales (en materia de movilidad sostenible y fiscalidad ecológica o ambiental).

2.^a *Incompleta norma cabecera del grupo normativo regulador del cambio climático.* Una ley foral con objetivos tan ambiciosos, con un ámbito de aplicación transversal y con una extensión tan notable debiera aspirar a ser la norma cabecera del grupo normativo en materia de cambio climático que inspire, informe y dé coherencia al dicho grupo normativo. Sin embargo, ha rehusado erigirse en la norma cabecera al contener una regulación parcial de la transición energética (especialmente en el ámbito de la movilidad sostenible y en el de la actividad urbanística) y, sobre todo, al carecer de músculo o energía en la regulación de aspectos sustanciales. En efecto, el espíritu de la LFCCTE se muestra apocado o timorato ante la magnitud que debiera alcanzar y renuncia a erigirse en la referencia de la acción climática. Así lo demuestra, entre otras muchas manifestaciones, al declarar la aplicación de su régimen sancionador como supletorio de la legislación sectorial aplicable o al no imponer la integración orgánica de las autoridades competentes en materia de clima y energía.

3.^a *Ley demorada y de aplicación diferida.* La LFCCTE tiene una eficacia demorada en muchas de sus disposiciones. Sirva como ejemplo que su régimen sancionador no tendrá efectos hasta dos años después de su entrada en vigor y que los planes territoriales y urbanísticos disponen de ocho años para adaptarse a sus determinaciones. Además, muchas de sus disposiciones tienen una aplica-

ción diferida en el tiempo. Son muy escasas las disposiciones que son directa e inmediatamente exigibles. Predominan las obligaciones y las prohibiciones cuya exigibilidad queda aplazada a un momento posterior o muy posterior a la entrada en vigor de la ley. En muchos casos, además, se requiere la intermediación de una norma reglamentaria, de un plan, o de la aprobación de medidas por parte de las Administraciones públicas que, en ocasiones, ni siquiera están sometidas a un plazo.

4.^a *Ley predominantemente habilitante.* La ley foral parece tener como destinatarios principales a las Administraciones públicas de Navarra, ya que la gran mayoría de sus previsiones se dirigen a impulsar o promover acciones administrativas. Éstas pueden ser de varios tipos: de desarrollo reglamentario (existen más de veinte remisiones expresas a la aprobación de la correspondiente norma reglamentaria, lo que significa que una tercera parte de la misma depende del futuro desarrollo reglamentario); de elaboración de Planes, Agendas, Estrategias y Hojas de Ruta (al Gobierno de Navarra se le encomiendan no menos de 14 planes y documentos programáticos de diverso contenido y alcance; y las entidades locales deberán elaborar, como mínimo, 9 tipos de planes diferentes); de elaboración de herramientas para el análisis y la implementación de acciones (Balances, Inventarios, plataformas, etc. de carácter informativo y analítico para la toma de decisiones); y otros tipos de acciones, medidas o líneas de actuación (de fomento, de impulso, de educación e investigación, de adaptación, etc.) que se prevén de manera meramente indicativa, sin que se garantice su exigibilidad jurídica.

5.^a *Espléndida en las medidas y cicatera en los medios.* La ley foral se muestra dadivosa e imaginativa en la variedad y cantidad de acciones y medidas que las Administraciones deben implementar. Pero como un *Scrooge* legislativo, no garantiza medios materiales, humanos y económicos que garanticen que las obligaciones que impone se puedan cumplir, limitándose a vagas e inconcretas formulaciones de dotación de recursos.

6.^a *Técnica legislativa deficiente: ley laberíntica y contradictoria.* El legislador ha abusado de disposiciones jurídicamente irrelevantes y de expresiones enfáticas que son meramente testimoniales y sin eficacia jurídica alguna. Pero lo peor es el desorden sistemático de la ley y su descoordinación interna con reiteraciones y solapamientos innecesarios y, en algunos casos, con contradicciones irresolubles que, en general, hacen de la ley foral un laberinto confuso, irritante y, hasta cierto punto, incomprensible.

2.2.4 Principales medidas de la Ley Foral de Cambio Climático y Transición Energética

Las diez medidas de la LFCCTE que, a mi juicio, tienen mayor relevancia jurídica son las siguientes:

1.^a La perspectiva climática. La prescripción más trascendente y con mayor eficacia jurídica de la LFCCTE es la obligatoria adopción de la perspectiva climática en los procedimientos de elaboración de leyes forales y de disposiciones de carácter general, así como en la actividad planificadora territorial y sectorial «que promuevan o aprueben las administraciones públicas de la Comunidad Foral de Navarra» (art. 16). Es decir que todas las normas –con rango legal o reglamentario– y todos los planes sectoriales, territoriales y urbanísticos que se aprueben en Navarra, tanto a nivel de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, como de las Administraciones locales de Navarra, deberán incorporar la perspectiva climática a través de la evaluación de su impacto climático (arts. 18 y 65).

2.^a Mínimo presupuestario obligatorio para la acción climática: los programas presupuestarios de todas las Administraciones públicas de Navarra y de los entes del sector público deberán alcanzar como mínimo el 2,5 % de inversión anual del PIB de la Comunidad Foral (art. 17.5).

3.^a Reserva de suelo para la autosuficiencia energética de los nuevos desarrollos urbanísticos: en los nuevos desarrollos urbanísticos se deberá reservar «un área de suelo destinada a la generación de energía renovable con una superficie suficiente para generar el equivalente anual a las necesidades energéticas de dicho desarrollo» (art. 18.2).

4.^a Prohibición del uso de combustibles fósiles en explotaciones agropecuarias y deber de integración de energías renovables. Las demandas térmicas de determinadas explotaciones agropecuarias (de más de 500 UGM y en invernadero de más de 3000 m²) deberán ser totalmente abastecidas mediante fuentes renovables o fuentes de calor residual a partir del 1 de enero de 2030 (art. 32). Y en cinco años las explotaciones agrícolas y ganaderas deberán garantizar que, como mínimo, el 15 % del consumo eléctrico sea en régimen de autoconsumo (art. 55).

5.^a Aplicación progresiva de prohibiciones de combustibles fósiles y de obligaciones de uso de energías renovables en los sistemas térmicos de los edificios de uso residencial y terciario. Prohibición directa de la apertura continua de las puertas de acceso a locales de uso terciario que dispongan de climatización artificial y

de la climatización de espacios abiertos salvo que el consumo energético total de la actividad se realice mediante autoconsumo o con energía renovable certificada (art. 38).

6.^a Impulso de la instalación de sistemas fotovoltaicos en los nuevos edificios de uso residencial, industrial, comercial y dotacional (de más de 500 m² de cubierta) y en los grandes aparcamientos en superficie (arts. 39 y 42). El alumbrado público debe minimizar el consumo energético, con la mejor tecnología disponible y sistemas inteligentes de gestión de la iluminación, debiendo permanecer apagada durante el periodo nocturno en el que disminuya la actividad toda iluminación ornamental, publicitaria y comercial (art. 43).

7.^a Establecimiento de zonas de bajas emisiones en los municipios de más de 10.000 habitantes y planes de movilidad sostenible en los de más de 5000 habitantes (art. 45).

8.^a Plan de reducción de emisiones en la distribución urbana de mercancías. En el plazo de dos años, los ayuntamientos con una población superior a 10.000 habitantes deberán elaborar un plan de reducción de emisiones en la distribución urbana de mercancías para fomentar la distribución con vehículos eléctricos o cero emisiones (art. 46).

9.^a Planes de transporte sostenible de determinadas empresas e instituciones, grandes superficies comerciales y determinados polígonos industriales. En tres años deberán disponer de planes de transporte sostenible para favorecer la movilidad sostenible de su personal en los desplazamientos al lugar de trabajo, reducir las necesidades de desplazamiento, así como posibilitar y priorizar los desplazamientos en transporte público colectivo, peatonales y en medios autónomos de cero emisiones de los usuarios (art. 47).

10.^a Huella de carbono para empresas, instituciones y productos. Determinadas empresas deberán calcular y publicar su huella de carbono y elaborar y publicar un plan de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, cuando se apruebe el desarrollo reglamentario (art. 58). Por su parte, el Gobierno de Navarra y sus entidades dependientes deberán realizar, en el plazo de un año, la evaluación de huella de carbono en el ámbito de su actividad (art. 76), así como realizar auditorías energéticas con la periodicidad que se determine reglamentariamente (art. 77). Por otro lado, se podrán incluir en la contratación pública la necesidad de disponer de la huella de carbono de los productos, servicios y suministros objeto de las licitaciones (art. 60).

2.3 LA CULMINACIÓN DE LA REGULACIÓN DE LA INTERVENCIÓN AMBIENTAL CON LA APROBACIÓN DEL REGLAMENTO DE DESARROLLO DE LA LEGISLACIÓN FORAL SOBRE ACTIVIDADES CON INCIDENCIA AMBIENTAL

El Decreto Foral 26/2022 ha aprobado el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 17/2020 reguladora de las actividades con incidencia ambiental. Se trata de un texto largo (88 artículos) y complejo (excesivamente prolijo y redundante en algunos aspectos como en la regulación diferenciada del procedimiento de modificación de las AAI y de las AAU que podía haberse unificado), con el que se culmina la regulación de la intervención ambiental en Navarra. En este Reglamento cabe destacar tres ámbitos regulatorios de interés.

El principal, más extenso y relevante es la regulación pormenorizada de todos los procedimientos de intervención ambiental de la ley foral, relativos tanto a las autorizaciones, evaluaciones y licencias, como a la potestad de inspección en esta materia. A diferencia de la Ley Foral que se remitía a la legislación estatal en lo relativo a la autorización ambiental integrada y a la evaluación ambiental, el Reglamento sí contiene disposiciones sobre ellas, lo que revela la inconsistencia del planteamiento del legislador foral y hace más compleja la aplicación armónica de la intervención ambiental.

El segundo elemento de interés en el Reglamento es la determinación de las instalaciones y actividades que deben ser objeto de informe preceptivo por los departamentos competentes en salud y protección civil.

Por último, cabe destacar el desarrollo del procedimiento para la sustitución de la sanción de multa por una prestación ambiental de restauración, conservación o mejora ambiental. Además se dispone que este procedimiento sea de aplicación para todos los supuestos en los que la normativa ambiental prevea esa posibilidad, como sucede con la Ley Foral 14/2018 de Residuos y su Fiscalidad.

2.4 EL FOMENTO DE LAS COMUNIDADES DE ENERGÍA EN NAVARRA

La Orden Foral 64/2022 del Consejero de Desarrollo Económico y Empresarial, por la que se establecen medidas de fomento de las comunidades de energía en Navarra es engañosa. Su rango y su título dan a entender que es una disposición con la que se convocan ayudas o se arbitran otro tipo de estímulos para impulsar la implan-

tación o consolidación de las comunidades de energía. Sin embargo, el contenido de la Orden Foral es mucho más relevante.

En esta Orden Foral se definen los dos tipos de comunidades de energía contemplados en la normativa europea sobre renovables: la comunidad ciudadana de energía (art. 4) y la comunidad de energías renovables (art. 5). Además, se regula la forma jurídica que pueden adoptar (art. 6), los requisitos que deben cumplir (art. 7), la actividad propia que pueden realizar (art. 8), los derechos y las obligaciones de las personas integrantes de las comunidades de energía (arts. 9 y 10) y su representación legal (art. 12). La naturaleza de estas disposiciones (con las que se definen derechos y se establecen limitaciones a la libertad de empresa) hubiera requerido una norma de mayor rango. Aunque pueda encontrar cobertura legal en las disposiciones europeas y estatales, la relevancia de esta regulación hubiera necesitado que su plasmación se realizara en una ley foral o, como mínimo, en un Decreto Foral.

Las medidas de fomento, que dan título a la orden foral, son básicamente las previstas en la LFCCTE: la posibilidad de ser beneficiarias de derechos de superficie (art. 13), el reconocimiento de su interés social a efectos de las inversiones de interés foral (art. 14) y la promesa de subvenciones específicas para ellas (art. 19). Además, se prevé la integración en las comunidades de energía de los consumidores vulnerables (art. 15) y se garantiza el apoyo administrativo para la constitución de las comunidades y para su acceso a las ayudas a través de la «Oficina de Apoyo a las Comunidades de Energía de Navarra» que deberá establecerse en la Dirección General competente en materia de energía (arts. 17 y 18).

3. ORGANIZACIÓN

En 2022 no ha habido modificaciones organizativas ambientales en Navarra.

4. EJECUCIÓN

4.1 INSPECCIÓN AMBIENTAL

4.1.1 **El Plan de Inspección Ambiental de la Actividad Industrial en Navarra para el período 2023-2026**

Este Plan ha sido aprobado por la Orden Foral 942E/2022. El Plan de Inspección Ambiental de Navarra 2023-2026 es el documento

marco de carácter plurianual mediante el cual se configura y ordena la inspección en materia de calidad ambiental en Navarra. El Plan se estructura en tres programas de inspección y siete subprogramas:

- Programa de Inspección a instalaciones AAI, a instalaciones AAU y a traslados transfronterizos de residuos.
- Subprogramas vectoriales de vertidos, AAI clausuradas, vertederos, gestores de RAEE y RCD, precursores de ozono en la Ribera, instalaciones ETS y aplicación de purines y digeridos.

El desarrollo de este Plan se llevará a cabo anualmente mediante los programas anuales de inspección en materia de calidad ambiental, compuesto por los diferentes programas de inspección a realizar. Dicho programa se elaborará teniendo en cuenta las pautas recogidas en el Plan y los objetivos específicos que se marquen anualmente.

4.1.2 Programa de Inspección Ambiental de 2022

El Programa de Inspección Ambiental de la actividad industrial de la Comunidad Foral de Navarra para el año 2022 fue aprobado por la Orden Foral 98E/2022, de 25 de marzo. 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 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 y 272 en 2021).

También se ofrece una valoración del grado de cumplimiento del Programa de Inspección del año anterior. En 2022 el porcentaje de inspecciones realizadas respecto a las previstas mantiene la tendencia a la recuperación: después de las altas cifras alcanzadas durante la segunda década del siglo XXI (del 2012 al 2015 había estado por encima del 85 %; en 2016 descendió al 69'2 %, pero se recuperaron en 2017 y 2018 en los que se alcanzaron porcentajes de cumplimiento

del 98 % y del 95 %), se produjo un descenso en los siguientes años (en 2019 y 2020 se mantuvieron en el 89 % y el 75 % respectivamente), que se ha corregido en 2021 al alcanzar un 90 % de cumplimiento.

Para el 2022 el Programa ha incrementado la previsión de actividades de inspección hasta un total de 410 (frente a las 297 de 2021), consistentes en 390 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

Al margen de los ya comentados Plan y Programa de Inspección Ambiental, en 2022 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 2022 (aprobada por la 381E/2021, de 26 de noviembre), 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). El Fondo ha vuelto a ser superior al del año pasado: frente a los 3.571.044 euros de 2020, y los 4.351.385 euros de 2021, en 2022 ha alcanzado los 5.143.275 euros. La mayor parte de ellos (5.042.161 euros) proceden del impuesto sobre la eliminación en vertedero y la incineración de residuos. El resto (101.114 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 2022 ha sido, como el año anterior bastante numerosa, confirmando la tendencia al 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), agrupando las restantes en torno a las autorizaciones y sanciones ambientales.

5.2 INCUMPLIMIENTO DEL GOBIERNO DE NAVARRA DEL DEBER DE APROBAR PLANES DE MEJORA DE CALIDAD DEL AIRE PARA EL OZONO (O DE CUANDO EL ARGUMENTO «OJOS QUE NO VEN, CORAZÓN QUE NO SIENTE» NO VALE)

Ecologistas en Acción de la Ribera presentó en 2016 y en 2017 dos solicitudes para que el Gobierno de Navarra adoptara un Plan de calidad del aire para la Ribera por la superación de los valores legales establecidos. La primera solicitud se desestimó porque el Gobierno de Navarra entendía que el problema del ozono no podía abordarse a escala local ni autonómica y ya habían comenzado los trabajos para la elaboración de un Plan nacional. Más sorprendente fue la respuesta a la segunda solicitud. El Gobierno de Navarra reconocía que la normativa exigía la adopción de un Plan de acción. Sin embargo, señalaba que «existen evidencias científicas que indican que el problema debe abordarse desde una perspectiva global, y es por ello que el MAPAMA está liderando los trabajos para redacción de un Plan Nacional de Ozono, no considerándose adecuado realizar ninguna actuación de planificación de ámbito autonómico en tanto no se disponga de dicho Plan nacional».

Este sincero reconocimiento de un incumplimiento legal, rayano en la prevaricación, no se repitió ante la tercera solicitud que se quedó sin respuesta alguna por parte de la Administración foral. El silencio fue recurrido por Ecologistas en Acción y la STSJ de Navarra 634/2021, de 23 de diciembre de 2021 resolvió la cuestión en dos pasos. En primer lugar, analizó el régimen legal (Ley 34/2007 y Real Decreto 102/2011) para determinar si existía el deber del Gobierno de Navarra de elaborar el Plan de Acción solicitado, ya

que éste esgrimía la SAN de 13 de septiembre de 2019 que había desestimado una petición similar formulada ante el Ministerio de Medio Ambiente. El TSJ repasó las determinaciones legales y reglamentarias reproduciendo buena parte de la STS de 22 de junio de 2020 que había concluido que «la obligación de elaboración de los planes y programas para la protección de la atmósfera y para minimizar los efectos negativos de la contaminación atmosférica que corresponde a las Comunidades Autónomas no está vinculada a la previa elaboración por el Estado de los Planes respectivos, que le competen en la materia». De acuerdo con esta doctrina, el STSJ de Navarra concluyó que «no es posible entender que no existe obligación de la Comunidad Foral de Navarra de elaborar un Plan de mejora de calidad del aire hasta que no haya elaborado el Estado un Plan nacional de calidad del aire».

La segunda cuestión requería determinar si se habían rebasado o no los valores límites para la protección de la vegetación frente al ozono. El Gobierno de Navarra lo negaba porque los datos de las estaciones de Olite, Tudela y Tudela II no podían tenerse en cuenta ya que no cumplían con los requisitos exigidos por el Real Decreto 102/2011 y, de los datos de la única estación que cumplía esos requisitos (la de Funes) no podía deducirse que el promedio del quinquenio 2014-2018 se hubieran superado los límites legales. Ante ello, el STSJ recrimina a la Administración que no se haya dotado de las estaciones de medición necesarias:

«Es claro que es necesario un Plan de Mejora de la Calidad del Aire si se superan los valores de referencia, y para poder saber y valorar si es necesario elaborar un Plan de Mejora de Calidad del Aire, la Administración deberá instalar las estaciones de medición conformes con la normativa para poder comprobar si se superan o no los valores objetivos de referencia. En ningún caso puede aducir válidamente su propia inactividad, al no instalar estaciones de medición conformes al Real Decreto 102/2011, para no cumplir la obligación de elaborar un Plan de Mejora de calidad del Aire»

Por otro lado, de los datos obrantes en expediente, y de los informes emitidos por los propios servicios de la Administración foral cabe concluir, a juicio del TSJ, que «se han superado los valores en lo que respecta a la protección de la vegetación, en el quinquenio 2011-2016 en la estación de Funes, Tudela y Olite y también se ha superado el valor objetivo para la protección de la salud humana entre los años 2011 y 2015 en Funes, Tudela y Olite».

En definitiva, la STSJ de Navarra 634/2021, de 23 de diciembre de 2021 concluyó de la siguiente manera: «debe estimarse la deman-

da interpuesta, al ser la actuación administrativa recurrida contraria al ordenamiento jurídico, declarando la obligación para el Gobierno de Navarra de elaborar y aprobar los preceptivos planes de calidad del aire para el ozono en la zona de la Ribera de Navarra».

Más allá de la controversia de la sentencia, cabe destacar que no se cuestionó la legitimación de la asociación ecologista para reclamar del Gobierno de Navarra el cumplimiento de la legislación. Y aunque no se entró a analizar la existencia de una lesión en «los derechos a la protección de la salud y a disfrutar de un medio ambiente adecuado (arts. 43 y 45 CE) aludida en el recurso, que no se haya rechazado su invocación es algo positivo, porque es un síntoma revelador que su utilización ya no provoca el rechazo que suscitaba hace no muchos años.

5.3 MODIFICACIÓN DE LAS CONDICIONES DE UNA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA PARA EXIGIR LA ADAPTACIÓN A LAS MEJORES TECNOLOGÍAS DISPONIBLES

La STSJ de Navarra 648/2021, de 30 de diciembre de 2021 contiene importantes precisiones sobre la naturaleza y finalidades de la autorización ambiental integrada (en adelante, AAI) y la eficacia que sobre ella tiene la obligatoria aplicación de las mejores tecnologías disponibles (MTD) cuando son definidas o modificadas por la Unión Europea.

El caso enjuiciado es el recurso interpuesto contra la revisión de la AAI para adecuarla al contenido de la Decisión de Ejecución 2014/687/UE de la Comisión Europea sobre las MTD del sector al que pertenece la empresa recurrente.

La sentencia comienza recordando el régimen legal de la AAI, así como la doctrina del TS que se ha pronunciado sobre las características que definen su concepto y su naturaleza jurídica. De la extensa fundamentación sobre esta cuestión (f. j. 3.º) cabe reseñar las siguientes consideraciones:

- La autorización ambiental integrada es una técnica de control e intervención administrativa que pretende anticipar la protección ambiental actuando sobre la causa o el origen de la contaminación.
- Sin la autorización no existe derecho alguno a ejercer estas actividades susceptibles de contaminación. No se constata el ejercicio legítimo del derecho, se configura el propio derecho a ejercer la actividad.

- La legislación permite establecer límites de emisión para sustancias contaminantes y para las actividades industriales. Pero no existe la obligación legal de que la Administración establezca normas generales sobre valores límite de emisión permitidos para todas las sustancias contaminantes existentes y probables. Por ello, la inexistencia de esos valores límite fijados normativamente no impide su fijación en cada AAI, sin que ello suponga incurrir en arbitrariedad, siempre que estén debidamente motivados en relación con los criterios fijados en la ley.
- Los valores mínimos de emisión constituyen un elemento esencial de las autorizaciones. Para su concreción individualizada la Administración debe utilizar una serie de criterios como las características técnicas de la instalación, el lugar exacto en el que la instalación esté ubicada y las condiciones ambientales que tenga ese concreto emplazamiento y, sobre todo las mejores técnicas disponibles (MTD).
- Las MTD constituyen la base de los valores límite de emisión. La configuración de estas técnicas se hace en términos de gran amplitud, con remisión a criterios técnicos susceptibles de ser aplicados a la concreta actividad.
- Las MTD no se configuran como una exigencia a las que deban adaptarse las Administraciones para la fijación normativa de límites de emisión, ni tampoco son normas reglamentarias, sino que son criterios técnicos para delimitar el contenido de los valores mínimos de emisión. Es decir, que las MTD comportan la búsqueda de la forma más eficaz de desarrollar una actividad con la mejor salvaguarda del medio ambiente.

Otras consideraciones de la sentencia tienen que ver con la aplicación de las MTD aprobadas por la Decisión de la UE a las plantas existentes. La empresa considera que no le es aplicable porque no existe una reforma a gran escala de la su actividad. Sin embargo, la sentencia considera que la Administración justifica y motiva suficientemente (de manera pormenorizada y basándose en informes técnicos) la decisión de la resolución impugnada sobre la aplicabilidad de las MDT a la actividad industrial de la recurrente (ff. jj. 5.º y 6.º).

También se rechazan los motivos de oposición a otras condiciones establecidas en la resolución (deber de informar sobre sólidos en suspensión, valor límite de SO_2), así como la referencia a las MTD recogidas en el BREF del sector. La sentencia aclara que con ello no se está exigiendo la adopción de todas las MTD: «El propio BREF del sector indica que las técnicas relacionadas y des-

critas en estas conclusiones no son prescriptivas ni exhaustivas. Pueden utilizarse otras técnicas si garantizan al menos un nivel equivalente de protección del medio ambiente. En varios casos se indica que se aplicará una combinación de técnicas, lo que implica que no hay que aplicar todas ellas, sino las necesarias para alcanzar los niveles de emisiones asociados con las mejoras técnicas disponibles».

5.4 AUTORIZACIONES, LICENCIAS Y EVALUACIONES AMBIENTALES

5.4.1 **Nulidad de una autorización de afecciones ambientales por falta de audiencia al propietario de una finca incluida en un coto de caza**

La STSJ de Navarra de 15 de junio de 2022 declaró la nulidad de una autorización de afecciones ambientales por no haber dado audiencia al propietario de la parcela donde se iba a ubicar una torre de medición del recurso eólico. La Administración consideraba que no resultaba afectado porque la finca formaba parte de un coto de caza. La sentencia, sin embargo, afirma que «la propiedad de la parcela, en fin, la titularidad de un derecho (dominical) sobre la parcela nos avoca ineludiblemente a la figura de interesado a los efectos del procedimiento administrativo en el que nos encontramos, debiéndose de rechazar de plano las desacertadas alegaciones de la Administración foral [...] A ello nada empece que la parcela este en coto de caza del que es titular el Ayuntamiento de Esteribar, que, también es interesado, como titular de un derecho de aprovechamiento. Pero, negar lo obvio, no deja de sorprender a esta Sala. Tampoco viene al caso la alegación de que no se constatan afecciones ni directas ni indirecta a personas identificables y que se va a ubicar la torre de medición en zona forestal en medio del monte: si, eso puede ser, pero que tiene un propietario. Y ¿cómo que no hay personas identificables cuando la propia promotora del proyecto indicaba en el mismo que no había llegado a un acuerdo con el propietario?» (f. j. 4.º). Dicho esto la sentencia señala que la omisión del trámite de audiencia a los interesados «constituye un vicio procedimental esencial, por las consecuencias que potencialmente se pueden producir por tal omisión a los propietarios de la parcela donde se va a ubicar la torre proyectada y por lo que hubiera podido variar el

acto administrativo originario en caso de haberse observado el trámite, o como se apuntaba más arriba, en la medida en que puede condicionar la negociación entre propiedad y promotora». La conclusión es la estimación del recurso contencioso administrativo por vicio de nulidad radical.

5.4.2 Imposibilidad de recurrir la Declaración de Impacto Ambiental y también de formular alegaciones después de su aprobación

Conocida es la imposibilidad de recurrir las declaraciones de impacto ambiental por su carácter de actos de trámite. Un curioso caso se suscitó al plantear la oposición a una DIA mediante la formulación de alegaciones, dado que éstas se pueden formular en cualquier momento del procedimiento. La Administración calificó dichas alegaciones como recurso y lo inadmitió por el carácter irrecurrible de la DIA.

La STSJ de Navarra de 31 de mayo de 2022 consideró que en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental existen unos momentos precisos para la realización de la información pública, las consultas previas y la formulación de alegaciones, así como el trámite de audiencia. De manera que «solo una lectura o desatenta o interesada de los preceptos citados puede llevar a la conclusión de que se pueden realizar alegaciones en el momento del procedimiento que la parte estime oportuno. No es así». Lo que exige la normativa es que «exista trámite de audiencia a los interesados, y que determinados procedimientos, por la especial naturaleza de los bienes jurídicos en juego, se sometan a información pública y participación ciudadana, que efectivamente, ha de ser real y efectiva, pero de ello no se deduce que esa participación se deba materializar en la posibilidad de realizar alegaciones en la fase del procedimiento administrativo que considere oportuno el interesado sino únicamente en los momentos legalmente previstos a tal fin [...] no se prevé por la Ley 27/2013 trámite de alegaciones una vez formulada la declaración de impacto ambiental».

Y concluye el TSJ: «no pudiendo presentarse alegaciones, pues el trámite para ello ya había concluido, la administración consideró el escrito de la recurrente como recurso de alzada, si bien abocado a su inadmisión en tanto en cuanto la norma es clara al establecer que es un acto de trámite insusceptible de recurso». Dicha calificación administrativa «a la vista del momento en el que se presenta el escrito y del contenido del

mismo, en el que se insta a la declaración de caducidad y archivo del expediente, lo que excede del concepto de alegaciones y se adentra en el de los recursos frente a los actos administrativos, es conforme a derecho» (f. j. 4.º).

5.4.3 Autorización de un gaseoducto sometido a evaluación de impacto ambiental y que cuenta con DIA ajustada a Derecho

La STSJ de Navarra de 30 de diciembre de 2021 se ocupó de la impugnación de la autorización de un gaseoducto que daba servicio a un polígono industrial. Para su autorización el proyecto se sometió a una evaluación de impacto ambiental simplificada de la que resultó la necesidad de realizar una evaluación de impacto ambiental ordinaria. Los motivos de la impugnación fueron muy numerosos. Todos fueron desestimados, tanto los relativos a defectos procedimentales de la legislación de hidrocarburos, como los relativos a la EIA realizada. No se apreció la omisión de ningún trámite esencial, ni irregularidades en el trámite de la información pública, en la que habían participado los recurrentes.

A este respecto, la sentencia recuerda la finalidad de dicho trámite (f. j. 5.º) en los siguientes términos: «La finalidad del trámite de información pública consiste en que la decisión de la Administración actuante se vea precedida de un previo debate social, en aras de que las sugerencias y observaciones así formuladas contribuyan a la mejor formación de la voluntad que ha de plasmarse en los sucesivos actos administrativos que jalonan la tramitación del procedimiento y de que esta voluntad coincida con las exigencias sociales. Ello no supone en modo alguno la obligatoriedad de acoger las sugerencias y alegaciones, sino únicamente abrir el trámite de información pública que permita formularlas».

También se rechaza que hubiera defectos en la EIA practicada. Por un lado, se señala que en el proyecto sí incluía «alternativas técnicas y ambientalmente viables, así como un estudio comparativo entre ellas», incluida la alternativa cero o de no construcción del proyecto. Asimismo se señala que como consecuencia de la EIA se introdujeron mejoras ambientales en el proyecto ambiental. Y, en fin, se concluye que no se aprecian irregularidades en una DIA que fue favorable con la inclusión de medidas preventivas y correctoras a las que se condiciona la realización del proyecto.

5.4.4 Denegación de legalización de obras de ampliación de una bodega por no respetar las distancias de la edificación a linderos y cierres, afectando a una vía pecuaria

La ampliación de las instalaciones de una bodega no fue legalizada por no cumplir con las condiciones exigidas por la normativa reguladora de la implantación territorial de polígonos y actividades industriales relativas a la franja de separación de las carreteras y a las distancias de las edificaciones a linderos y cierres. La recurrente argüía que la ordenación urbanística del municipio había admitido la legalización de la nueva nave de la bodega. Sin embargo, la STSJ de Navarra de 30 de diciembre de 2021 advirtió que «siendo competente la Administración Foral en materia de implantación territorial de polígonos y actividades industriales de Navarra, está sujeta a las propias normas que ella elabora, pero también lo está el Ayuntamiento de Fitero».

La recurrente también afirmaba que el uso de la cañada como acceso rodado a sus instalaciones no era obstáculo para la autorización de actividad en suelo no urbanizable. Efectivamente, la Administración foral había admitido el uso de la cañada para su utilización puntual para el acceso a la bodega de camiones, para lo cual, había exigido la retirada de una pasarela que se había colocado a ambos lados del trazado de la vía pecuaria. Habiendo sido admitido en vía administrativa el cumplimiento de dicha condición, la pretensión de la recurrente había perdido sentido en la vía judicial.

La sentencia también rechazó que se hubieran vulnerado los principios de buena fe y confianza legítima y que no existiera una motivación suficiente en la denegación de la legalización de las obras, por lo que desestimó el recurso y confirmó la legalidad de la resolución recurrida.

5.4.5 Denegación de legalización de granja por incumplimiento de las condiciones urbanísticas y medioambientales

La STSJ de Navarra 652/2021, de 9 de noviembre de 2021 corrige las afirmaciones de la sentencia apelada sobre el incumplimiento de las condiciones urbanísticas de la granja. Considera que el plan urbanístico había consolidado el uso de las instalaciones de la granja en suelo no urbanizable y que no se había acreditado que la parcela en la que se encontraban se ubicara en una zona de alto riesgo de inundación según las determinaciones del POT Eje del Ebro.

Sin embargo, advierte la sentencia, para que se pueda legalizar la actividad de la granja en SNU deben cumplirse las condiciones de la normativa específica que, en este caso, es la relativa a las condicio-

nes higiénico-sanitarias, ambientales y de bienestar animal que deben cumplir las explotaciones ganaderas. La recurrente combina la interpretación de las disposiciones transitorias de un Decreto Foral de 2003, con las disposiciones del vigente Decreto Foral de 2019 para concluir que la distancia mínima que tiene que mantener con el núcleo urbano es de 500 mts. Sin embargo, la sentencia corrige esa interpretación y teniendo en cuenta las dimensiones de la granja y la población del Ayuntamiento, concluye que la distancia mínima es de 750 mts. Estando la granja ubicada a 620 mts del núcleo urbano, la sentencia concluye que no es posible su legalización y la concesión de la preceptiva licencia de actividad clasificada.

5.4.6 Denegación de legalización de secadero de cereales en suelo no urbanizable a pesar de ajustarse al plan urbanístico, porque el competente para su autorización no es el Ayuntamiento

La STSJ de Navarra de 20 de abril de 2022 dio la razón al Departamento de Medio Ambiente que había denegado la legalización de la ampliación de unas instalaciones de secadero de cereales en suelo no urbanizable de protección, al apreciar que, además de la actividad de secadero, se trataba de una actividad industrial de transformación y comercialización de cereales. También rechazó que los informes favorables del expediente fueran vinculantes para el Departamento de Medio ambiente. Tampoco aceptó que el hecho de que el Plan urbanístico de la localidad admitiera el uso industrial en esa clase de suelo pudiera vincular al Gobierno de Navarra, ya que es indiscutible que la competencia para la autorización de actividades en suelo no urbanizable corresponde a la Administración foral, mientras que al Ayuntamiento le compete emitir un informe no vinculante (art. 117 TRLFOTU), sin que pueda apreciarse por ello infracción del principio de autonomía local.

5.4.7 Denegación de certificación de silencio administrativo estimatorio de una licencia de obras inicialmente por falta de la autorización de actividad en suelo no urbanizable y, posteriormente, por la impugnación de dicha autorización que implicó la suspensión del plazo para resolver la solicitud de la licencia de obras

La Sentencia del Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 3 de Pamplona de 17 de enero de 2022 se ocupó del recurso

contra la desestimación de la certificación de acto silencio administrativo estimatorio de una licencia de obras. El Ayuntamiento justificó su resolución indicando que, inicialmente, no se aportó la preceptiva autorización en suelo no urbanizable. Posteriormente, cuando ésta fue otorgada, el Ayuntamiento interpuso un recurso contencioso contra la misma y entendió que no podía resolver sobre la licencia de obras hasta que la autorización de actividad en suelo no urbanizable fuera firme.

La sentencia da la razón al Ayuntamiento. En primer lugar, recuerda que para la concesión de la licencia de obras es preciso contar con autorización administrativa, previa Declaración de Impacto Ambiental favorable, aprobación del proyecto de ejecución y autorización de actividades autorizables en suelo no urbanizable. Faltando esta última no podía haber licencia de obras, ni podría entenderse concedida por silencio administrativo. Y ello porque como dice el artículo 196.4 del TRLFOTU: «En ningún caso se entenderán otorgadas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o el planeamiento urbanístico». De ello se desprende que el silencio administrativo para la concesión de la licencia de obras no puede ser *contra legem*. Una vez concedida la autorización para actividad en suelo no urbanizable, habiendo sido recurrida por el Ayuntamiento, la sentencia considera que ello supuso, de acuerdo con lo previsto en el artículo 22.2 LPAC, la suspensión del plazo para el otorgamiento de la licencia de obras.

5.5 SANCIONES AMBIENTALES

5.5.1 **Infracción grave por incumplimiento grave de las condiciones de la autorización ambiental integrada de una granja de vacuno: no se aprecian todos los incumplimientos sancionados y se reduce a su consideración como infracción leve**

Un nuevo litigio ha enfrentado al Gobierno de Navarra y a una granja de vacuno, en esta ocasión, por la imposición de una sanción por incumplimiento grave de las condiciones de la autorización ambiental integrada. La STSJ de Navarra 637/2021, de 3 de noviembre de 2021 analiza, en primer lugar, los tres tipos de incumplimientos sancionados:

- No aprecia la ejecución de obras e instalaciones no previstas en la AAI, ni el incremento del número de cabezas de ganado existentes, ya que una sentencia anterior había reconocido el dere-

cho de la granja a obtener la AAI que sí contemplaba dichas instalaciones y el aumento del número de cabezas de ganado.

- Tampoco acepta la sentencia que se hubieran probado los vertidos de purines y lixiviados u señala que hubiera sido necesario «un mayor esfuerzo de precisión y definición y, desde luego, de prueba», siendo sorprendente para la sala que no conste «la realización de analítica alguna, ni toma de muestras». Tan solo existen «unas fotos de las que no se desprende con claridad la imputación realizada, ni la contaminación de las aguas freáticas, ni las del río Aragón».
- El soterramiento de tuberías en parcelas agrarias para la aplicación del digestato se realizó sin autorización. La recurrente sostenía que la AAI no fijaba condiciones al respecto y que contaba con licencia de obras del Ayuntamiento de Caparroso. Sin embargo, la propia empresa había consultado si el proyecto requería una modificación de la AAI y se le había indicado que, aunque no era una modificación sustancial, sí se precisaba la modificación de la AAI. Además, la licencia del Ayuntamiento de Caparroso no podía amparar las obras realizadas en otro término municipal. En definitiva, la AAI no contemplaba la construcción de las tuberías para la aplicación del digestato y su ejecución constituye una infracción leve.

La sentencia rechaza la existencia de vicios en el procedimiento sancionador y, menos todavía, con eficacia invalidante, pero corrige la calificación como grave de la sanción, dejándola en infracción leve, al no haberse acreditado todos los incumplimientos de la AAI por los que se había impuesto la sanción. En consecuencia, reduce la cuantía de la multa impuesta (que era 100000 euros) a 20000 euros que se corresponde con la cuantía máxima prevista para las infracciones leves.

5.5.2 Anulación de sanción por vertidos de purines en camino público por falta de prueba de su autoría

La SJCA núm. 3 de Pamplona de 17 de enero de 2022 anuló la sanción impuesta por unos vertidos de purines en camino público por considerar que no se había acreditado la autoría de los mismos. La sentencia asume la presunción de veracidad que debe reconocerse a los agentes de la autoridad. Los vertidos existieron, pero no hay constancia directa, ni prueba de agente de la autoridad sobre la autoría material del vertido. Se realizó la imputación por la observación

de unos vertidos, pero sin saber el cómo, ni la fecha de los mismos y sin realizarse una actividad instructora suficiente para desvirtuar la presunción de inocencia. No existiendo acreditación fundada respecto a trabajadores de la empresa sancionada o de la propia empresa vertiendo el purín o fiemo, ni su fecha, debe concluirse que no se han acreditado los elementos subjetivos del tipo infractor y, en consecuencia, se estima el recurso contra la resolución sancionadora.

5.5.3 Imposibilidad de denegar la autorización de actividad en suelo no urbanizable para una actividad que cuenta con DIA favorable y a la que se exigen requisitos extralegales

La explotación de unas graveras en una zona fluvial con la calificación de área de especial protección ambiental se sometió a distintos procedimientos autorizatorios, ya que la prohibición de actividades extractivas en dichas zonas tenía como excepción que fuera necesaria «para actuaciones en obras públicas» y la empresa acreditó que toda la producción era para obra pública. El proyecto de actividad contaba con la autorización industrial para la explotación de la gravera que, a su vez, integró una DIA favorable. También contaba con informe de compatibilidad urbanística y otros informes sectoriales favorables en materia de regadíos, de obras públicas e infraestructuras. Para la licencia de actividad clasificada se requería un informe del Servicio de Cambio Climático a través del cual se integraría en aquella, la autorización de actividad en suelo no urbanizable. Este informe fue desfavorable y la empresa lo recurrió.

La STSJ de Navarra de 11 de mayo de 2022 considera que el carácter desfavorable del informe casa mal con los otros informes obrantes en el expediente y muy especialmente con la Declaración de Impacto Ambiental, que ya ponderó «la idoneidad de emplazamientos». Y en lo relativo a la incompatibilidad de la actuación extractiva en este tipo de suelo la sala no comparte que exista un «incompatibilidad para la actividad extractiva, de modo absoluto y en todo caso. Lo que sería, digamos incompatible, es la instalación de acopios de materiales, o el almacenamiento de residuos de todo tipo, en aras a evitar que, se existir una inundación, sean arrastrados o puedan degradar el dominio público hidráulico. Por tanto, esta Sala, desde este punto de vista no aprecia obstáculo al informe favorable respecto de la actividad extractiva en cuanto tal, sin que se instalen acopios o almacenen residuos, de modo que, la Administración siempre podría acordar la autorización estableciéndose las oportunas condiciones o medidas correctoras, si se precisaran, en evitación de arrastres o degradación del dominio público hidráulico».

Por último, la sentencia también rechaza que, una vez acreditado el destino a obra pública de las extracciones, la Administración recrimine a la solicitante que no hubiese aportado estudio de que la planta extractiva no tenía otras ubicaciones posibles en otros emplazamientos con menor afección, lo cual supone reabrir la cuestión de la idoneidad del emplazamiento ya valorada y resuelta con la DIA y, sobre todo, imponer una condición no prevista en la norma, vulnerando con ello el principio de libertad de empresa.

6. APÉNDICE INFORMATIVO

6.1 LEGISLACIÓN

6.1.1 Leyes Forales y Decreto-Ley Foral

- Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de cambio climático y transición energética (BON núm. 66, de 1 de abril de 2022).
- Ley Foral 17/2022, de 30 de mayo, por la que se modifica la Ley Foral 11/2000, de 16 de noviembre, de Sanidad Animal de Navarra (BON núm. 107 extra, de 31 de mayo de 2022).
- Decreto-Ley Foral 7/2022, de 13 de abril, por el que se adoptan medidas urgentes en la Comunidad Foral de Navarra en respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania (BON núm. 107 extra, de 31 de mayo de 2022).

6.1.2 Decretos Forales y Acuerdos del Gobierno de Navarra

- Decreto Foral 26/2022, de 30 de marzo, que aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 17/2022, de actividades con incidencia ambiental (BON núm. 78, de 2 de abril de 2022).

6.1.3 Órdenes Forales y otras Resoluciones

- Orden Foral 381E/2021, de 26 de noviembre, la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se procede a aprobar la distribución del Fondo de Residuos 2022. (BON núm. 4, de 7 de enero de 2022).

- Orden Foral 40/2022, de 10 de febrero, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se aprueba la disposición general de vedas de pesca para el año 2022 (BON núm. 42, de 28 de febrero de 2022). Rectificada por la Orden Foral 118E/2022, de 26 de abril (BON núm. 90, de 10 de mayo de 2022).
- Orden Foral 98E/2022, de 25 de marzo, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se aprueba el Programa de Inspección Ambiental de la Actividad Industrial en Navarra para el año 2022 (BON núm. 78, de 22 de abril de 2022).
- Orden Foral 166E/2022, de 19 de julio, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se aprueba la disposición general de vedas de caza para la temporada 2022-2023 que se incorpora como anexo. (BON núm. 158, de 9 de agosto de 2022).
- Orden Foral 942E/2022, de 4 de octubre, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se aprueba el Plan de Inspección Ambiental de la Actividad Industrial en Navarra para el período 2023-2026 (BON núm. 229, de 18 de noviembre de 2022).
- Orden Foral 64/2022, de 21 de octubre, del Consejero de Desarrollo Económico y Empresarial, por la que se establecen medidas de fomento de las comunidades de energía en Navarra (BON núm. 226, de 15 de noviembre de 2022).

6.2 JURISPRUDENCIA

6.2.1 Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (Sala de lo contencioso-administrativo)

- STSJ de Navarra 637/2021, de 3 de noviembre de 2021 (ECLI: ES: TSJNA:2021:637): sanción grave por incumplimiento grave de las condiciones de la AAI a una granja de vacuno. No existe incumplimiento de algunas condiciones porque estaban amparadas por la AAI reconocida judicialmente. Tampoco se acredita suficientemente el vertido de purines. Sí existe incumplimiento por soterramiento de tuberías para el transporte del digestato. Se anula la infracción grave y se reduce la cuantía de la multa ajustada a una infracción leve.
- STSJ de Navarra 652/2021, de 9 de noviembre de 2021 (ECLI: ES: TSJNA:2021:652): solicitud de legalización de granja

- que es rechazada por incumplimiento de las condiciones urbanísticas y medioambientales.
- STSJ de Navarra 634/2021, de 23 de diciembre de 2021 (ECLI: ES: TSJNA:2021:634): incumplimiento del Gobierno de Navarra del deber de aprobar un Plan de mejora de calidad del aire en relación con el ozono. Deber de instalar estaciones de medición para comprobar si se superan los valores objetivos de referencia.
 - STSJ de Navarra 570/2021, de 30 de diciembre de 2021 (ECLI: ES: TSJNA:2021:570): denegación de legalización de obras de ampliación de una bodega por no respetar las distancias de la edificación a linderos y cierres, afectando a una vía pecuaria.
 - STSJ de Navarra 575/2021, de 30 de diciembre de 2021 (ECLI: ES: TSJNA:2021:570): validez de la autorización de un gaseoducto que cuenta con DIA con estudio de alternativas y con medidas correctoras.
 - STSJ de Navarra 648/2021, de 30 de diciembre de 2021 (ECLI: ES: TSJNA:2021:648): revisión de autorización ambiental integrada para adecuación a la aprobación europea de una nuevas MTD para el sector. Es posible la aplicación de valores límite de misión no fijados normativamente.
 - STSJ de Navarra 279/2022, de 20 de abril de 2022 (ECLI: ES: TSJNA:2022:279): denegación de legalización de secadero de cereales en suelo no urbanizable ajustado al plan urbanístico lo admite, por tener carácter industrial y no ser competente para su autorización el Ayuntamiento.
 - STSJ de Navarra 349/2022, de 11 de mayo de 2022 (ECLI: ES: TSJNA:2022:349): ilícita denegación de autorización de actividad en suelo no urbanizable para explotación de una grava que cuenta con DIA favorable y con informe de compatibilidad urbanística exigiéndole requisitos extralegales e infringiendo con ello el principio de libertad de empresa.
 - STSJ de Navarra 302/2022, de 31 de mayo de 2022 (ECLI: ES: TSJNA:2022:302): no caben alegaciones a la evaluación de impacto ambiental tras la aprobación de la Declaración de Impacto Ambiental que, además, no es susceptible de recurso por tener la naturaleza de acto de trámite.
 - STSJ de Navarra 457/2022, de 15 de junio de 2022 (ECLI: ES: TSJNA:2022:457): el propietario de una finca incluida en un coto de caza es interesado en el procedimiento de autorización de afecciones ambientales y no haberle dado audiencia supone la nulidad de la autorización.

6.2.2 Sentencias de Juzgados de lo contencioso-administrativo

- SJCA núm. 3 de Pamplona 95/2022, de 17 de enero de 2022 (ECLI: ES: JCA:2022:95): No hay silencio positivo *contra legem* para la licencia de obras. Ésta necesita para su otorgamiento la concesión de las autorizaciones sustantivas y ambientales previas. La impugnación judicial de la autorización de actividad en suelo no urbanizable suspende automáticamente el plazo de resolución de la licencia de obras.
- SJCA núm. 3 de Pamplona 114/2022, de 17 de enero de 2022 (ECLI: ES: JCA:2022:114): anulación de sanción por vertidos de purines en camino público por falta de prueba de su autoría.

6.3 BIBLIOGRAFÍA

BOLETÍN COYUNTURA AMBIENTAL DE NAVARRA, núms. 20 a 22 de 2022: http://www.navarra.es/home_es/Temas/Medio+Ambiente/Observatorio+Ambienta+de+Navarra.htm