

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN NAVARRA

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA

Profesor titular de Derecho Administrativo

Universidad Pública de Navarra

Sumario: 1. Introducción. 2. Anulación del plan integrado de gestión de residuos de Navarra. 3. Sanción penal y sanción administrativa por cazar con métodos prohibidos. 4. Procedimiento sancionador. 5. Relación de sentencias comentadas.

1. Introducción

Cuatro sentencias con contenido ambiental se han dictado en este período. Dos de ellas por cazar con idéntico método ilegal (red japonesa) que, sin embargo, dieron lugar a sanciones de diversa naturaleza: una penal y otra administrativa. Otra sentencia versa sobre la legalidad del procedimiento sancionador seguido por una infracción en materia de residuos. La sentencia más relevante es la que anuló el Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra. A ella dedicará una mayor atención por su especial trascendencia.

2. Anulación del plan integrado de gestión de residuos de Navarra

La STSJ de Navarra de 10 de enero de 2013 anuló el Plan Integral de Residuos de Navarra. Más allá de las razones de fondo utilizadas en la sentencia, llama poderosamente la atención la gran cantidad de erratas tipográficas y de errores gramaticales graves, así como la caótica ordenación de los fundamentos jurídicos que puede apreciarse en la misma. Formalmente la sentencia es inaceptable. Es sorprendente que haya podido dictarse una sentencia con tan groseros errores formales. Con el agravante añadido de que se trata de una sentencia de una gran trascendencia al anular un plan aprobado por el Gobierno de Navarra.

El objeto del recurso fue el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 27 de diciembre de 2010 por el que se aprobó definitivamente el Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra (PIGRN, en adelante) y se formuló, al mismo tiempo, la declaración de incidencia ambiental favorable. Dos entidades habían recurrido dicho Acuerdo: la Fundación Sustraiia Erakuntza y la Mancomunidad de Sakana. Se admite la legitimidad de la segunda por tener entre sus objetivos la recogida y el tratamiento de los residuos, pero se rechaza la legitimidad de la primera porque no cuenta con los dos años de antigüedad para ejercer la acción exigidos por el artículo 23.2, b) de la Ley 27/2006.

En el fundamento de derecho primero se expone una relación de los argumentos empleados por los recurrentes. Desgraciadamente la sentencia no va respondiendo una a una a las cuestiones planteadas, sino que, de manera asistemática, analiza la legalidad del Plan.

El fundamento 4º narra los distintos trámites que se han seguido para aprobar el Plan, reproduciendo las modificaciones introducidas como resultado del proceso de información y participación pública e identificando tanto los informes complementarios que se han tenido en cuenta en la elaboración del Plan, como los presentados por la parte actora cuestionando los contenidos del Plan. Finalmente, da por bueno un informe técnico de la Administración que “sale al paso de todas y cada una de las alegaciones que efectúa la parte demandante en su escrito de demanda, toda vez, y como ya hemos indicado, no hizo alegaciones en vía administrativa”.

A continuación, en los fundamentos 5º y 6º, la sentencia describe el marco legal aplicable. Alude a la normativa comunitaria, a la normativa española y a la navarra. Llama la atención que en relación a esta última, la sentencia afirma que “destaca próxima aprobación [sic] de un Decreto Foral sobre Residuos de Construcción y Demolición...”. En realidad, esa norma tenía ya casi dos años de vigencia cuando se dicta la sentencia (es el Decreto Foral 23/2011, de 28 de marzo, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición en el ámbito territorial de la Comunidad Foral de Navarra).

El 8º fundamento de derecho (el 7º no existe) comienza con esta afirmación: “En lo que se refiere a la pretendida vulneración de la normativa aplicable en cuanto a la previsión de una incineradora como método de valorización de residuos, efectivamente, la normativa comunitaria exige dar prioridad a la reducción en la cantidad de los residuos, pero no es de recibo la alegación que hace la parte demandante en orden a que la incineración no es una opción admisible”.

Para justificar esta afirmación la sentencia reproduce los contenidos del PIGRIN de los que se deduce que se cumple con los “pilares” de la jerarquía de residuos y que la incineración no se concibe en el Plan como un método de eliminación sino como un método de valorización energética de residuos. Finalmente, concluye lo siguiente: “En todo caso, la incineración de residuos es una opción factible y admisible, tal y como lo indican las cifras europeas que avalan la propuesta de incineración y que vienen recogidas en el recorte de prensa que aporta la propia parte demandante. Hablamos de países como Dinamarca, Suecia, Francia, Alemania, etc. Así en Europa hay unas 432 incineradoras, siendo un método de tratamiento ampliamente extendido en Europa. Aunque también existen otros sistemas alternativos (pirólisis, gasificación...) que también sirven de valorización energética, o sea, a la producción de energía”.

Tampoco se aprecia vulneración de la normativa estatal por la elección de la incineración, ni se considerada acreditado por el recurrente “mediante la oportuna prueba pericial judicial de que la planta de incineración no sea una opción de valorización de residuos sino únicamente de eliminación de residuos”. Al contrario eso es lo que “se desprende de la justificación a la alternativa de valorización energética para el tratamiento de la fracción resto de residuos urbanos elaborado en octubre del 2009 y que forma parte del estudio de la declaración de incidencia medio ambiental y, en definitiva, del Plan Integrado de Gestión de Residuos Urbanos, cuya impugnación hoy nos ocupa, que tras hacer un análisis de los distintos sistemas de aprovechamiento de la fracción resto de residuos urbanos, llega a la conclusión de que el sistema de tratamiento basado en la valorización energética de la fracción resto mediante tecnología de incineración con tratamiento previo mecánico para la recuperación de materiales reciclables y para la obtención de energía, es el sistema que globalmente menos contribuye en la generación de impactos ambientales y proporciona garantías en el cumplimiento de los objetivos legales en materia de residuos medio-ambientales”.

Además (fundamento 10º) se rechaza que el Plan no haya tenido en cuenta otras alternativas. Concluye, en definitiva, que la elección de la incineradora no vulnera la legalidad vigente.

Sentado lo anterior, la sentencia pasa a valorar la infracción sobre participación pública y derecho a la información. En el fundamento onceavo (así llama la sentencia al fundamento undécimo) y en el duodécimo se expone la normativa de aplicación y se concluye que no se ha producido tal vulneración y que “se ha posibilitado al público participar en la elaboración del Plan en plazos razonables e idóneos”.

Ahora bien, la sentencia considera que se ha vulnerado el plazo de cuatro años para la formulación de la declaración de incidencia ambiental establecido en el artículo 34.5 de la Ley Foral 4/2005. Como la redacción es ciertamente confusa (además de gramaticalmente incorrecta) transcribo el párrafo en cuestión:

“En lo que respecta a la pretendida vulneración del art. 34.5 de la Ley Foral 4/2005 en cuanto que no se han respetado los plazos establecidos en ese precepto, hay que decir que efectivamente, tal y como lo reconoce la Administración en el escrito de contestación, desde el Acuerdo del Gobierno de Navarra de fecha 17 de mayo de 2010 por el que se aprueba inicialmente el Plan Integrado de Gestión de Recursos de Navarra y se somete junto al Estudio de Incidencia Ambiental a información

pública, conforme a lo establecido en la Ley 4/2005 y habiéndose ampliado el plazo para la exposición pública hasta el 15 de noviembre, como hemos visto, tenemos que se hace la formulación de la declaración de incidencia ambiental de forma favorable el 22 de diciembre, entonces transcurrido el plazo de 4 meses desde que se presente el "estudio de incidencia ambiental" sí se entiende presentado el 7/5/2010. No se interpone recurso art. 49.3 LPA [sic]. Por lo que se puede entender que existe la irregularidad formal alegada, y ello ¿tiene trascendencia invalidatoria?. Es cierto que se ha emitido la declaración de incidencia ambiental de forma favorable y motivada, pero hay que tener en cuenta que se acuerda ampliar el plazo en fecha incluso posterior, a la fecha en que se tenía que haber formulado la declaración de incidencia ambiental, tratándose de un plazo preclusivo habrá de estimarse este motivo de carácter procedimental”.

Además de este vicio de procedimiento, la sentencia considera que existe un segundo motivo de nulidad del plan, al no haber establecido éste los lugares e instalaciones apropiados para la eliminación de residuos tal y como exige el artículo 5 de la Ley de Residuos. La sentencia reproduce algunas sentencias sobre la cuestión y entiende que el PIGRN no cumple con dichas exigencias (fundamento 13°):

“Para la elaboración del Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra, se han confeccionado Mapas se dice, aunque sólo conste un mapa de potenciales ubicaciones de las instalaciones de valorización, compostaje y eliminación previstas en este Plan de Residuos. Sí que se dice que, la implantación de infraestructuras de gestión de residuos debe llevarse a cabo evitando toda influencia negativa para el suelo, vegetación y fauna, el paisaje, la calidad atmosférica, calidad del agua, y en general a todo lo que pueda atentar contra las personas o el medio ambiente que rodea. Así mismo es un aspecto a considerar la interacción del propio entorno sobre las infraestructuras a implantar y asimismo se han definido criterios de ubicación y a partir de información georeferenciada disponible y mediante el empleo de un GIS se han elaborado los correspondientes mapas, lo que viene refrendado en el informe obrante en las actuaciones, firmado por Jose Pablo . Pero, ¿es esto suficiente a los efectos de la exigencia legal y a la jurisprudencia comentada?, lo cierto es que no”.

La sentencia debiera haber terminado ahí. Sin embargo, todavía añade siete párrafos en los que subraya que el PIGRN ha seguido la jerarquía de residuos establecida en la normativa europea, que ha sido respetuoso con las exigencias de participación y que cuenta informes suficientes sobre la viabilidad económica. Es difícil tratar de

comprender a qué objetivo responde esta caótica ordenación de los fundamentos de la sentencia, ya que esas afirmaciones finales sobre la corrección del PIGRN no convalidan, ni tienen eficacia alguna sobre los motivos de nulidad señalados.

La sentencia no es firme porque ha sido recurrida por el Gobierno de Navarra. Habrá que esperar para conocer si se confirma o no la nulidad del PIGRN.

3. Sanción penal y sanción administrativa por cazar con métodos prohibidos

La Sentencia del Juzgado de lo penal nº 1, de 26 de noviembre de 2012 condenó a un cazador por la comisión de un delito contra la fauna por cazar con métodos prohibidos. Por su parte, la STSJ de Navarra de 20 de febrero de 2013 confirmó la sanción administrativa impuesta por cazar con métodos prohibidos. Casualmente el método utilizado fue exactamente el mismo: la “red japonesa”.

En la sentencia penal se describen los hechos señalando que se utilizó una red japonesa, con el fin de cazar indiscriminadamente aquellas aves que quedasen atrapadas en ella. Se advierte que dicha red es un instrumento de caza no selectivo para la fauna. Y se relacionan los pájaros capturados por la red, entre los que se encontraba una Curruca capirotada, considerada de protección especial. Hubo conformidad de las partes en los hechos probados y se impuso una condena por delito contra la fauna de 8 meses de multa con una cuota diaria de 8 euros, inhabilitación especial para el ejercicio de profesión u oficio relacionado con animales e inhabilitación especial para cazar durante 18 meses.

La sanción administrativa también se impuso por cazar con una red japonesa. En este caso sí se cuestionaron los hechos que se establecieron en la denuncia del SEPRONA, pero la sentencia considera inverosímil la versión de los recurrentes (que la red podría haber sido colocada por terceras personas), habida cuenta, además, de que los agentes pudieron constatar cómo se personaron en el lugar y se aproximaron a la red para alejarse luego al comprobar la presencia de extraños.

De las sentencias no cabe deducir claramente las razones por las cuales el mismo método ilegal de caza puede dar lugar a sanciones de naturaleza diversa (una penal y otra administrativa). Probablemente fuera debido a que en el caso penal sí hubo el resultado de capturar distintos animales (uno de ellos perteneciente a una especie

protegida) y en el caso de la sanción administrativa no se produjo ese resultado o, al menos, no se hizo constar.

4. Procedimiento sancionador

La Sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo nº 2, de 22 de febrero de 2013 confirmó una sanción por la comisión de una infracción leve de la legislación de residuos. La impugnación de la resolución sancionadora se basó en dos argumentos: tramitación de procedimiento distinto al procedente y caducidad del mismo.

El recurrente considera nula la sanción por haberse seguido un procedimiento distinto al legalmente establecido. La Ley 15/2004 de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra prevé dos tipos de procedimientos sancionadores: ordinario y simplificado. Éste último está previsto cuando existan “elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve”. La sentencia considera que en este caso existían esos elementos de juicio suficientes. “Sin embargo —dice la sentencia— se elige otro procedimiento con mayores garantías para el aquí actor de tal manera que no se puede entender que exista una falta absoluta de procedimiento, por lo que no existe causa de nulidad. Habida cuenta, además, que la recurrente ha formulado en el procedimiento administrativo y en este cauce procesal cuantas alegaciones y presentado cuantos documentos ha estimado oportunos para hacer valer sus derechos, no puede hablarse de indefensión”.

Desestimado este primer argumento no era necesario entrar en el segundo. El recurrente alegaba que había caducado el procedimiento por haber transcurrido el plazo del mes establecido para el procedimiento simplificado. Habiendo concluido que la tramitación del procedimiento sancionador ordinario era correcta no era preciso enjuiciar este segundo motivo. A pesar de ello, la sentencia lo hace pero, a mi juicio, con una discutible afirmación: que la infracción del plazo del mes establecido para el procedimiento simplificado no hubiera dado lugar a la caducidad del procedimiento.

La sentencia alude artículo 63.3 de la LRJPAC sobre las actuaciones extemporáneas para concluir que la resolución fuera de plazo no implica la nulidad del acto sancionador. En mi opinión, se están confundiendo dos cosas: caducidad del procedimiento y nulidad de la resolución. La caducidad del procedimiento se produce por el transcurso del plazo máximo establecido legalmente. Y una vez caducado el

procedimiento no cabe imponer sanción alguna. De hacerlo ésta sería nula por no haberse seguido el procedimiento legalmente establecido. Y lo que en estos casos puede hacer la Administración, siempre que no haya prescrito la infracción, es volver a iniciar un nuevo procedimiento sancionador.

5. Relación de sentencias

5.1. Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (Sala de lo Contencioso-Administrativo)

— STSJ de Navarra de 10 de enero de 2013, ponente M. J. Azcona Labiano. Anulación del Plan Integral de Residuos de Navarra.

— STSJ de Navarra de 20 de febrero de 2013, ponente A. Rubio Pérez. Confirmación de sanción por cazar con métodos prohibidos.

5.2. Sentencias de los juzgados de lo contencioso-administrativo

— Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo nº 2, de 22 de febrero de 2013: confirmación de sanción por infracción de la legislación de residuos sin que se aprecie nulidad por cuestiones procedimentales.

4.3. Sentencias de los juzgados de lo penal

— Sentencia del Juzgado de lo penal nº 1, de 26 de noviembre de 2012: condena por delito contra la fauna consistente en cazar con métodos prohibidos.