

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN NAVARRA

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA

Profesor titular de Derecho Administrativo

Universidad Pública de Navarra

Sumario: 1. Panorama general. 2. La prohibición del *fracking* en Navarra. 3. Relación de disposiciones.

1. Panorama general

Lo más significativo de la política ambiental navarra en este período ha sido el establecimiento, mediante ley foral, de la prohibición del uso de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional. A dicha ley foral le dedicaré un comentario más detallado en el segundo apartado de esta crónica.

El resto de disposiciones ambientales no han sido demasiado relevantes. En primer lugar, se han establecido los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales que deberán cumplir los agricultores que reciban ayudas directas de la Política Agraria Común (Orden Foral 80/2013, de 15 de marzo). En segundo lugar, se ha modificado el Registro de Certificados de Eficiencia Energética de Edificios para adaptarlo a la modificación de la normativa estatal operada por el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril (Orden Foral 199/2013, de 30 de mayo). Finalmente, señalaré que en verano se establecieron las habituales medidas para regular el uso del fuego y prevenir los incendios forestales en Navarra durante el año 2014 (Orden Foral 248/2013, de 5 de julio), que fueron dejadas sin efecto al finalizar el período estival (Orden Foral 338/2013, de 4 de octubre).

2. La prohibición del *fracking* en Navarra

Mediante Ley Foral 30/2013, de 15 de octubre, se ha establecido la prohibición en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra del uso de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional.

De esta manera, la Comunidad Foral de Navarra se alinea con las comunidades autónomas de Cantabria y de la Rioja, que este mismo año han aprobado sus propias leyes *antifracking*.

No voy a hacer aquí —porque no me corresponde en este lugar— un análisis político de la decisión de prohibir la fractura hidráulica. Lo que sí puedo hacer es un juicio técnico de la forma en que se ha adoptado. Y el juicio no puede ser más negativo.

La Ley Foral de prohibición del *fracking* apenas presenta novedades respecto de la ley cántabra. Cabe incluso calificarla de una copia deficiente o mala de aquella. Como se va

a poder comprobar, se trata de una de las leyes forales con mayores deficiencias técnicas de la historia del Parlamento de Navarra. Arrastra algunos defectos de la ley que copia y les añade otros de difícil comprensión. La tensa legislatura que desde el punto de vista político se está viviendo en el Parlamento puede explicar alguna precipitación o desatención en las formas de las iniciativas parlamentarias. Pero los errores técnicos de esta ley —siendo una ley muy breve y teniendo otras leyes autonómicas como referencia— no son justificables y van en desdoro de la institución parlamentaria.

La exposición de motivos de la Ley Foral tiene seis párrafos. Los dos primeros son copia literal de los tres primeros párrafos del preámbulo de la ley cántabra. En los dos siguientes se exponen las actividades y los valores propios de Navarra que se pretenden preservar con la prohibición del *fracking*. Se alude a la agricultura, a la industria agroalimentaria, a la naturaleza y al paisaje como señas de identidad de Navarra. Se añade que ello ha convertido a Navarra “en un referente a nivel nacional en turismo rural, ecoturismo, birding, etc.”. No merece la pena abundar en la pobreza de vocabulario del que continuamente hacen gala nuestros parlamentarios. Pero al menos les sería exigible que no introdujeran extranjerismos innecesarios. De la misma manera que han evitado utilizar el término *fracking*, no se entiende por qué utilizan para referirse a la actividad de observación o avistamiento de aves la palabra *birding* (ni tampoco se comprende que se haya optado por el término norteamericano en vez de la más cercana denominación inglesa o irlandesa, que es *birdwatching*).

Pero lo más reprobable desde el punto de vista técnico es el último párrafo de la exposición de motivos cuando afirma que se actúa “dentro del ámbito de las competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; protección del medio ambiente y de los ecosistemas; sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud; industria y régimen energético y minero”. Los parlamentarios forales se han contentado con eliminar la competencia sobre el litoral a la que alude la ley cántabra y han reproducido literalmente el resto de las competencias invocadas por dicha ley. Me parece gravísimo desde el punto de vista político que se invoquen las competencias de la Comunidad Foral de Navarra en unos términos distintos de los utilizados por la LORAFNA.

Y me parece peligroso desde el punto de vista técnico habida cuenta de que existen dudas sobre la constitucionalidad de lo dispuesto por la Ley Foral. Dado el distinto

alcance que tienen los peculiares títulos competenciales de Navarra —competencias históricas, competencias autonómicas y competencias mixtas—, hubiera sido necesario una mejor sistematización de estas y no una simple enumeración de materias competenciales, expresadas, además, en términos que no son propios de Navarra.

El articulado de la Ley Foral es el mismo que el de la ley cántabra: tres artículos (la riojana tiene cuatro) acompañados de una disposición transitoria y una disposición final. Desde el punto de vista técnico-formal, llama la atención que en la Ley Foral solo lleva título el primero de los artículos, mientras que carecen de él los artículos 2 y 3.

El artículo 1 establece la prohibición de la exploración y la explotación de los hidrocarburos no convencionales en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra “mediante la técnica de fractura hidráulica o fracking”. El propio artículo —separándose en este punto de la ley cántabra— ofrece una definición legal de los “hidrocarburos no convencionales”. Curiosamente, este precepto prescinde del listado de competencias que se ofrece en la exposición de motivos y restringe el fundamento de la prohibición del *fracking* a las competencias “en materia de protección de medio ambiente y de planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico dentro de Navarra”.

El artículo 2 contiene dos determinaciones. Por una parte, en lo que parece una clara muestra de desconfianza hacia ellos, establece el deber de las autoridades y los funcionarios navarros de velar por el respeto y cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Foral. Por otra, contiene una genérica e indeterminada habilitación para que adopten “las medidas oportunas para la paralización de las actividades que se realizaran contraviniendo lo dispuesto en ella, así como para la reposición de la situación alterada a su estado originario”.

En tercer lugar, se tipifica como infracción urbanística de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, el empleo del *fracking* por “implicar un uso del suelo prohibido”. Resulta llamativo cuando menos que la prohibición de la actividad se realice invocando las competencias ambientales y económicas y, sin embargo, la vulneración de dicha prohibición se transmute en una infracción urbanística (a diferencia de la ley riojana, que la considera una infracción ambiental).

Por otro lado, resulta evidente que desde el punto de vista de la mejor técnica legislativa hubiera sido más adecuado introducir esta infracción mediante una modificación de la ley urbanística. Además —a diferencia de lo que hace la ley riojana—, nada se dice sobre la gravedad de la infracción ni sobre el tipo de sanción que le corresponde, lo que obliga a realizar una labor de integración de esta nueva infracción en los tipos infractores de la LFOTU (probablemente se deba considerar como una infracción grave, ex artículo 112.4). Esta forma de legislar no es, evidentemente, lo más razonable desde el punto de vista de las exigencias derivadas del principio de tipicidad.

La disposición transitoria única establece que lo dispuesto en la Ley Foral “será de aplicación a los permisos y cualquier otro título habilitante de la actividad prohibida en el artículo 1, tanto a los ya concedidos o en tramitación, como a las solicitudes que se formulen a partir de su entrada en vigor”. El carácter absoluto (incluye los títulos otorgados por la Administración general del Estado) y retroactivo (sin indemnización) de esta disposición genera dudas sobre su constitucionalidad, si bien es cierto que son los mismos términos empleados por las otras leyes autonómicas y, por el momento, no han sido objeto de recurso de inconstitucionalidad.

3. Relación de disposiciones

— Ley Foral 30/2013, de 15 de octubre, por la que se prohíbe en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra el uso de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional (BON, núm. 208, de 28 de octubre de 2013).

— Orden Foral 80/2013, de 15 de marzo, por la que se establecen los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales que deberán cumplir los agricultores que reciban ayudas directas de la Política Agraria Común (BON, núm. 69, de 12 de abril de 2013).

— Orden Foral 199/2013, de 30 de mayo, por la que se modifica el Registro de Certificados de Eficiencia Energética de Edificios (BON, núm. 109, de 10 de junio de 2013).

— Orden Foral 248/2013, de 5 de julio, por la que se establecen medidas para regular el uso del fuego y prevenir los incendios forestales en Navarra durante el año 2014 (BON, núm. 137, de 18 de julio de 2013).

— Orden Foral 338/2013, de 4 de octubre, por la que se deja sin efecto la Orden Foral 248/2013, de 5 de julio, por la que se establecen medidas para regular el uso del fuego y prevenir los incendios forestales en Navarra durante el año 2014 (BON, núm. 197, de 11 de octubre de 2013).