

**JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN NAVARRA**

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA

*Profesor titular de Derecho Administrativo*

*Universidad Pública de Navarra*

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Modificación de una autorización ambiental integrada para permitir la valorización energética de biomasa en una instalación de fabricación de cemento. 3. Imposibilidad de autorizar una explotación minera en un monte de utilidad pública integrado en una zona de especial conservación. 4. Relación de sentencias comentadas.

## 1. Introducción

En el último semestre se han dictado en Navarra cuatro sentencias con contenido ambiental. Dos de ellas revisten gran interés por tratarse de actividades industriales de importancia (una explotación minera y una fábrica de cementos) y que llevan años envueltas en cierta polémica. Curiosamente, la actividad que ha resultado prohibida contaba con el apoyo municipal, mientras que en el otro supuesto es el propio municipio el que rechaza la actividad industrial y ha visto desestimada —una vez más— su oposición en los tribunales de justicia.

A estas dos resoluciones judiciales les dedicaré una atención especial, mientras que a las otras dos sentencias, por su menor interés, les dedico a continuación un breve comentario.

La STSJ de Navarra de 7 de enero de 2015 reproduce prácticamente la doctrina establecida en una sentencia anterior (STSJ de 12 de mayo de 2014) sobre la validez de una ordenanza municipal sobre instalaciones e infraestructuras de telefonía móvil, similar a la impugnada. En primer lugar, la Sentencia rechaza la incompetencia municipal para la aprobación de la Ordenanza. Recordando la jurisprudencia existente (entre otras, la STSJ de Navarra de 24 de enero de 2000), la Sentencia afirma que no se vulneran las competencias estatales en materia de telecomunicaciones cuando se aprueban ordenanzas que tienen por finalidad el establecimiento de condiciones urbanísticas y ambientales, materias estas que pertenecen al ámbito propio de actuación de los municipios. A continuación analiza cada uno de los preceptos impugnados de la Ordenanza —en cuyo detalle no puedo entrar en esta crónica— para concluir con una estimación parcial del recurso y la anulación de diversos preceptos de la disposición general impugnada.

Por su parte, la STSJ de Navarra de 4 de febrero de 2015 se ocupó de las sanciones impuestas a una instalación industrial por dos infracciones: una muy grave (instalación de una segunda línea electrolítica sin haber tramitado la modificación sustancial de la autorización ambiental integrada) y una grave (incumplimiento grave de las condiciones ambientales de la autorización ambiental integrada: rebasar los valores límite de

emisión y falta de control de los vertidos). La Sentencia carece de interés porque, como ella misma indica, la demanda trata de minimizar los incumplimientos, “pero en realidad no se niegan en cuanto hechos probados, ni se discute su calificación jurídica, ni la proporcionalidad de las sanciones que por ellos se imponen”. Por lo tanto, la Sentencia considera ajustada a derecho la resolución impugnada “en cuanto se funda en hechos directamente constatados por funcionarios públicos y correctamente calificados en lo jurídico”.

## **2. Modificación de una autorización ambiental integrada para permitir la valorización energética de biomasa en una instalación de fabricación de cemento**

Una importante fábrica de cemento ha ido generando diversas resoluciones judiciales como consecuencia de impugnaciones varias contra las autorizaciones o licencias recibidas en los últimos años. Como instalación existente a efectos de la LPCIC, obtuvo hace años el otorgamiento de la autorización ambiental integrada que dio lugar a un estudio pormenorizado de su adecuación a la legalidad ambiental (STSJ de 12 de marzo de 2010, confirmada por STS de 4 de noviembre de 2013). Ahora vuelve a la actualidad judicial tras haberse impugnado la modificación de la autorización ambiental integrada solicitada para poder sustituir parte de su combustible habitual por ciertos residuos vegetales y proceder, con ello, a la valorización energética de biomasa en el proceso de la fabricación de cemento.

La Sentencia comienza llamando la atención, en varias ocasiones, al demandante por un escrito de demanda que plantea sus argumentos “de forma desordenada y farragosa” y que “con escaso acierto en el desarrollo formal de los motivos invocados y en la ordenación sistemática empleada, nos permite percibir que se pretende ahora reproducir el mismo debate” del proceso concluido en el Tribunal Supremo. Termina el fundamento segundo de la Sentencia recriminando al demandante por un escrito de demanda “extenso y abigarrado” que conduce a un “planteamiento impreciso”, lo que dificulta cumplir con las exigencias de claridad y congruencia que se espera de las sentencias y sobre todo que el juez entienda lo que el demandante ha querido decir, y “si el juez no entiende lo que se le plantea, lo alegado se considerará directamente inatendible”.

Con todo, la Sentencia resulta bastante extensa, por lo que me limitaré a señalar las cuestiones jurídicas más relevantes:

a) La modificación de la instalación solicitada no es sustancial, por lo que no requiere una nueva autorización ambiental integrada. A la vista de los informes técnicos, se concluye que lo único que cambia respecto a lo autorizado inicialmente es que se permite el uso de biomasa como combustible en sustitución parcial del coque de petróleo. No se trata de un nuevo proceso industrial, sino de un simple cambio de combustible que solo precisa unas instalaciones de almacenamiento y preparación mecánica, siendo la contaminación producida menor porque se reduce la emisión de CO<sub>2</sub>.

b) El informe de compatibilidad urbanística debe ceñirse a los aspectos estrictamente urbanísticos. En el expediente de la autorización ambiental integrada se emitieron dos informes de compatibilidad urbanística. El primero favorable y el segundo desfavorable. Sin embargo, el segundo se basaba en razones de naturaleza ambiental y urbanística y no se concreta la norma o normas del planeamiento urbanístico que resultan vulneradas. También se rechaza que sea aplicable en Navarra el régimen de distancias mínimas entre establecimientos fabriles y núcleos de población fijado por el RAMINP y reproducido por la Ordenanza de actividades clasificadas.

c) Los residuos vegetales (madera y corcho) cuya incineración se autoriza ni son peligrosos ni es aplicable la normativa de incineración de residuos que excluye de su ámbito de aplicación este tipo de residuos. La modificación de la autorización ambiental integrada incluye la autorización para la gestión de dichos residuos y ello es suficiente para proceder a su valorización.

d) La autorización de la valorización energética de residuos no vulnera el Plan Integrado de Gestión de Residuos. El hecho de que no se contemple en el citado plan la incineración de este tipo de residuos no significa que resulte vulnerado por su naturaleza planificadora, sobre todo teniendo en cuenta que el Plan Energético de Navarra integra como uno de sus objetivos el impulso del aprovechamiento de la biomasa.

### **3. Imposibilidad de autorizar una explotación minera en un monte de utilidad pública integrado en una zona de especial conservación**

La STSJ de Navarra de 8 de octubre de 2015 se ha ocupado de la impugnación contra la declaración de impacto ambiental (DIA) y contra el Acuerdo del Gobierno de Navarra por el que se aprueba el Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal (PSIS) para la implantación y puesta en explotación de una cantera de magnesitas en un monte de utilidad pública integrado en una zona de especial conservación.

Se trata de un extenso y complejo litigio en el que se acumularon dos recursos de distintos demandantes, en el que se personaron diversos codemandados (distintas entidades locales que comparecieron junto al Gobierno de Navarra y a la empresa afectada) y en el que se esgrimieron numerosos motivos de impugnación, algunos de los cuales fueron desestimados y otros, estimados.

Trataré de sintetizar los aspectos jurídicos que, en mi opinión, son más relevantes, comenzando por los argumentos que no fueron estimados por la Sentencia:

— No constituye una causa de recusación en el procedimiento de aprobación del PSIS el hecho de que las autoridades y los funcionarios del Gobierno de Navarra firmaran un convenio de cooperación para la implantación de la cantera, puesto que “es perfectamente compatible y hasta propio de la acción de gobierno que la Administración coordine con los promotores los proyectos de interés general”.

— No es exigible al estudio de alternativas de la EIA que el ámbito territorial de emplazamiento de estas sea ilimitado.

— No era necesaria la evaluación de impacto ambiental de la cantera y de la actividad de fabricación de magnesita porque la vinculación e interdependencia técnica y material entre ellas “no comporta ninguna conexión medioambiental dado que son distintos y distantes el emplazamiento de una y otra”.

A continuación expondré, también resumidamente, los motivos de estimación de los recursos:

a) Afectación del proyecto a la integridad de la zona de especial conservación. La Sentencia expone las previsiones de la Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre, y de la normativa española de transposición, señalando la necesidad de someter los proyectos que puedan afectar de

forma apreciable a los espacios protegidos a una evaluación de sus repercusiones, de manera que solo se podrán autorizar o aprobar cuando se pueda asegurar que no se causará perjuicio a la integridad de lugar.

La Sentencia, tras analizar cuatro informes técnicos de la propia Administración actuante y los informes periciales aportados por las demandantes, concluye que la DIA (con incomprensible preterición de los informes contrarios que obraban en el expediente y apoyándose en otro informe de escasa fundamentación y contenido técnico) no debió formularse en sentido favorable porque el proyecto afecta a la integridad de la zona.

Especialmente importante es la explicación que da la Sentencia sobre la afectación a la integridad de la ZEC, siendo minúsculo el espacio directamente afectado por la cantera. Dice así la Sentencia: “[...] no olvidamos la circunstancia de ser el espacio directamente afectado por el impacto ambiental verdaderamente mínimo respecto del ocupado por la ZEC: se ocupa el 0,25% (el hueco minero el 0,18%) de la zona, hecho que, según entendemos, debe pesar a la hora de ponderar la proporcionalidad entre los intereses en juego: ecológicos y económicos, ponderación admitida jurisprudencial e incluso normativamente. Sobre esto último poco es lo que esta Sala puede decir: para nosotros la ponderación viene dada ex lege de forma que el interés que debe prevalecer es el que resulte de aplicar la legalidad vigente que ya ha tenido en cuenta dicho conflicto. Lo relevante es que la afección lo sea a la integridad de la ZEC que se compone de toda su superficie, por lo que sea cual sea la parte de ella directamente afectada la afección es de toda ella. Es —si se nos permite el símil— como un cuerpo vivo en el que la afección de una parte afecta al todo”.

b) Afectación del proyecto a hábitats de interés comunitario y sobre la fauna protegida. En los dos fundamentos siguientes se reitera que la DIA no debió ser positiva por afectar negativamente el proyecto no solo a la integridad de la ZEC, sino también al hábitat protegido como elemento integrante de esta, así como a la fauna protegida.

c) Ilegalidad de la declaración de compatibilidad de la utilidad de la cantera con la del monte de utilidad pública. La legislación forestal exige que, cuando se tramite un plan o proyecto de utilidad pública o interés general que pueda afectar a un monte o terreno forestal incluido en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, se realice la previa declaración de compatibilidad entre ambas o la prevalencia de una de ellas sobre la otra. La Sentencia considera que el acuerdo impugnado no es arbitrario porque está fundado

en derecho, pero es contrario a derecho porque la motivación se limita a la invocación de un informe que encuentra su único fundamento en la DIA considerada ilegal por la Sentencia. Además, se cita otro informe anterior que sostenía la prevalencia del interés público del monte sobre el de la concesión minera y excluía la compatibilidad, sin que entre este informe y la DIA mediara ninguna otra actuación al respecto.

d) Vulneración de los usos prohibidos en el suelo no urbanizable de protección. El planeamiento urbanístico calificaba los terrenos de la cantera como suelo no urbanizable forestal. La Sentencia estima que es de aplicación directa la LFOTU a efectos de la consideración de esos terrenos como suelo no urbanizable de protección, dado que es la consecuencia que se deriva “de una ley que se antepone a la voluntad del planificador que no puede ni contradecirla ni ignorarla por lo que el plan municipal del Valle de Erro, con o sin homologación, en ningún caso puede prevalecer frente a la ley”. Por consiguiente, concluye la Sentencia, “si la ley foral es aplicable y el suelo debe considerarse no urbanizable de protección, la actividad extractiva no resulta autorizable en aplicación del artículo 113”.

e) Vulneración de la legislación de aguas por aprobación del PSIS sin el previo informe favorable de la Confederación Hidrográfica del Ebro. La Sentencia afirma que el informe era preceptivo para la aprobación del Plan, sin perjuicio de que la posterior ejecución de las actividades previstas requiera también las correspondientes autorizaciones de la CHE. Y, además, subraya que la exigencia del informe “se establece con carácter previo y preceptivo, lo que comporta la necesidad de que la Administración competente valore el informe antes de la decisión final sobre el plan o actuación que lo requiera, no después o, en el caso, nunca”.

#### **4. Relación de sentencias comentadas**

— STSJ de Navarra de 7 de enero de 2015, ponente Galve Sauras: competencia municipal para la aprobación de una ordenanza sobre instalaciones e infraestructuras de telefonía móvil y anulación de algunos preceptos.

— STSJ de Navarra de 4 de febrero de 2015, ponente Rubio Pérez: validez de las sanciones impuestas por la modificación sustancial de una instalación industrial sin autorización y por el incumplimiento grave de las condiciones ambientales.

— STSJ de Navarra de 27 de mayo de 2015, ponente Azcona Labiano: validez de la modificación de una autorización ambiental integrada para permitir la valorización energética de biomasa en una instalación de fabricación de cemento.

— STSJ de Navarra de 8 de octubre de 2015, ponente Rubio Pérez: nulidad de la DIA y del Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal que permiten la implantación y puesta en explotación de una cantera en un monte de utilidad pública integrado en una zona de especial conservación.