

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN NAVARRA

(SEGUNDO SEMESTRE 2016)

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Universidad Pública de Navarra

Sumario: 1. Introducción. 2. Autorizaciones ambientales. 3. Responsabilidad patrimonial de la Administración por daños causados por la fauna silvestre: necesidad de probar la imputación de la Administración y la relación de causalidad. 4. Vías pecuarias: clasificación y responsabilidad administrativa por el mantenimiento de las mismas. 5. Relación de sentencias comentadas.

1. Introducción

Las sentencias de contenido ambiental dictadas en Navarra en este período no han sido especialmente relevantes. Cabe agruparlas por parejas según la materia a la que pertenecen: autorizaciones ambientales, responsabilidad de la Administración por daños causados por la fauna silvestre y vías pecuarias.

Hay una séptima sentencia (STSJ de Navarra de 23 de febrero de 2016) que se limita a desestimar la impugnación de la modificación del Plan de Ordenación Cinegética de un coto que corregía la ubicación de un puesto palomero. No se apreció perjuicio alguno para el titular del puesto, por lo que se consideró que el procedimiento seguido no había incurrido en ningún vicio invalidante, pese a no haberse dado trámite de audiencia a dicho titular.

2. Autorizaciones ambientales

En primer lugar, me ocuparé de la impugnación de un informe desfavorable por razones urbanísticas sobre proyecto de actividad clasificada (Área de Servicio). Lo más sorprendente de la STSJ de Navarra de 17 de marzo de 2016 es el objeto de la misma. Las actividades en suelo no urbanizable están sometidas a una autorización que es competencia de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Pero cuando se trata de una actividad sometida a la Ley Foral de Intervención para la protección ambiental dicha autorización se convierte en un informe que se integra en el título autorizatorio correspondiente (autorización ambiental integrada o licencia municipal de actividad clasificada). En este caso, se pretendía establecer un Área de Servicio en suelo no urbanizable. Dicha actividad está sometida a licencia municipal de actividad clasificada con el previo informe ambiental de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, que debe incluir el informe sobre la actividad en suelo no urbanizable. Pues bien, a pesar de que formalmente estamos ante un informe –y, por tanto, un acto de trámite– lo que se impugna no es la licencia municipal de actividad clasificada sino el informe territorial. La cuestión no fue planteada ni ante el TSJ, ni ante la propia Administración de la Comunidad Foral de Navarra que resolvió –tardíamente– al recurso de alzada planteado contra el informe con la correspondiente Orden Foral. Por lo tanto, procesalmente el informe ha sido tratado como una autorización sustantiva: el recurso contencioso se interpuso ante la desestimación por silencio del recurso de alzada y fue ampliado a la Orden Foral que también desestimó el recurso.

En cuanto al fondo del asunto la sentencia se ocupa de tres aspectos:

— La naturaleza de las autorizaciones de actividades en suelo no urbanizable. La sentencia advierte que estamos ante un acto constitutivo o atributivo que concede, con carácter excepcional y de manera discrecional, la realización de actividades en suelo no urbanizable. Ni hay derecho preexistente, ni su otorgamiento es reglado como sucede con las licencias urbanísticas. Esta autorización no se obtiene por el mero cumplimiento de los requisitos legales puesto que está sometido a la valoración de otros elementos de interés superior, debiendo atender a la mayor oportunidad y conveniencia de la localización propuesta frente a otras áreas de suelo no urbanizable.

— El procedimiento que se ha tramitado es el debido sin que la ausencia de información pública o del informe del alcalde genere indefensión o hurte de información necesaria a los órganos informantes. Tras analizar la tramitación de la solicitud, la sentencia concluye

que no se aprecia la ausencia de trámites esenciales y preceptivos, y que de existir alguna irregularidad formal no tendría carácter invalidante porque no se ha generado indefensión a la promotora.

— El fundamento de la decisión. Los informes territoriales obrantes en el expediente muestran la valoración de los intereses generales y se fundamentan en argumentos técnicos y urbanísticos que cuestionan el emplazamiento propuesto por la promotora. Al no haberse acreditado que los informes que justifican la decisión sean erróneos, ni se han desvirtuado las apreciaciones de los mismos sobre el riesgo del emplazamiento respecto de la presa y el río, sobre las afecciones al tráfico y sobre los objetivos de la planificación territorial existente, no existen motivos para anular la denegación de la licencia.

Por otra parte, cabe referirse al otorgamiento de licencia de actividad clasificada, con evaluación de impacto ambiental, para piscifactoría de esturiones. La STSJ de Navarra de 20 de abril de 2016 rechaza las diversas irregularidades denunciadas en la evaluación de impacto ambiental (no consideración del Proyecto de Defensa del Río, incorporación de modificaciones sustanciales, infracciones a la normativa de espacios naturales, etc.) que ya habían sido rechazadas por la sentencia de instancia. También se rechaza la incompetencia de los órganos actuantes (declaración de impacto ambiental emitida por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y licencia otorgada por el Alcalde) por el hecho de que se prevean vertidos y afecciones al río. Se trata de aspectos diferentes y la Confederación Hidrográfica, en su caso, intervendrá en un momento posterior sin afectar a las competencias establecidas en la legislación ambiental. En conclusión, se desestima el recurso y se ratifica la validez de la licencia.

3. Responsabilidad patrimonial de la Administración por daños causados por la fauna silvestre: necesidad de probar la imputación de la Administración y la relación de causalidad

Dos resoluciones sobre daños causados por animales han recaído en este período y en las dos fueron desestimadas las reclamaciones contra la Administración. En primer lugar, en la STSJ de Navarra de 15 de febrero de 2016 se reclamaron los daños causados por el incendio de un nido de cigüeña ubicada en una torre de alta tensión. La titular de la torre ya había retirado algún nido en el mes de febrero con la correspondiente autorización. Sin embargo, en marzo ya no se pudo actuar porque el nido contenía huevos y la autorización impedía la retirada en dichas condiciones. En abril se produjo el incendio. La sentencia advierte que la titular de la torre “debió ser diligente no ya en la inicial retirada autorizada sino también en vigilar la nueva construcción del nido para volver a retirarlo antes de la época de reproducción. La actuación en marzo cuando el nido ya contenía huevos fue tardía e imputable exclusivamente a su falta de diligencia en la retirada del nido (cuantas veces hubiera sido necesario para evitar daños)”. Como puede apreciarse, se exige una diligencia continua en la vigilancia de los nidos a los titulares de los elementos sobre los que pueden nidificar las especies protegidas. La sentencia incluso afirma “que la rapidez o no de las cigüeñas en la construcción de un nuevo nido no exime en absoluto al propietario del cuidado de los elementos que son de su propiedad, máxime cuando todo ello era previsible dada la previa retirada y las fechas de actuación. La diligencia debida se extiende no solo a la remoción inicial sino a la vigilancia posterior de los elementos que son susceptibles de causar daños”. En consecuencia, la sentencia considera que no existe relación de causalidad entre los daños y la actuación de la Administración dado que aquéllos se deben a la intervención negligente de un tercero (el titular de la torre de alta tensión).

En la STSJ de Navarra de 18 de mayo de 2016 se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños causados por conejos en una explotación agraria al no haberse acreditado la imputación a la Administración. La sentencia señala que los conejos causantes de los daños provienen de un coto de caza, por lo que los responsables de los daños serán los titulares de los aprovechamientos cinegéticos y no la Administración, contra la que no existe ningún título de imputación de la responsabilidad.

4. Vías pecuarias: clasificación y responsabilidad administrativa por el mantenimiento de las mismas

Sobre vías pecuarias se han dictado dos sentencias en Navarra. La primera fue la STSJ de Navarra de 28 de enero de 2016 que consideró presentada fuera de plazo la impugnación del acto de clasificación de vías pecuarias que se llevó a cabo tras una operación de concentración parcelaria. Con la concentración parcelaria se desplazó en la cartografía el trazado del ramal y fue confirmada con la clasificación de vías pecuarias de 2012. El recurrente pretende que se reponga el trazado establecido en el deslinde y amojonamiento efectuado en 1931 y 1932, pero la sentencia inadmite el recurso por extemporáneo.

Por su parte, la sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 1 de 8 de febrero de 2016 se ocupó de una reclamación de daños causados por el un accidente sufrido en un tractor agrícola al circular por una vía pecuaria. La reclamante achaca el accidente al deficiente estado de conservación del camino que provocó que el tracto volcara provocando la muerte del conductor. La sentencia señala que el uso propio de las vías pecuarias es el tránsito ganadero, si bien también se admiten otros usos compatibles y complementarios como las comunicaciones rurales y, en particular, el desplazamiento de vehículos y maquinaria agrícola. Ahora bien, la sentencia considera que de la normativa reguladora “no se desprende la posibilidad de exigir a la Administración que una vía pecuaria revista las características propias de un camino apto para la circulación de vehículos [...] El hecho de que la Comunidad Foral deba garantizar tanto el uso pecuario propio como el resto de posibles usos compatibles y complementarios, no puede derivar en una obligación de conservación y mantenimiento tal que desnaturalice la vía pecuaria y la convierta en un paso de vehículos”. Por ello, el deber de conservación y mantenimiento de la vía pecuaria se predica solo de su uso específico y propio (el tránsito de ganado). El deber de garantizar los usos compatibles y complementarios “ha de identificarse con la obligación de evitar obstáculos físicos o jurídicos que imposibiliten o dificulten el carácter público del uso [..., y con] la obligación de evitar apropiaciones u ocupaciones particulares que limitan o impidan el uso por parte de la generalidad de la ciudadanía”. Lo que no puede significar es una obligación de mantenimiento que desnaturalice la vía pecuaria y la convierta en un simple camino para el tránsito de vehículos. En consecuencia, se desestima la reclamación de responsabilidad.

5. Relación de sentencias

— STSJ de Navarra de 28 de enero de 2016: impugnación extemporánea de acto de clasificación de vías pecuarias tras operación de concentración parcelaria.

— STSJ de Navarra de 15 de febrero de 2016: reclamación patrimonial por los daños causados por el incendio de un nido de cigüeña, desestimada por no existir relación de causalidad con una actividad de la Administración, siendo los daños debidos a la intervención negligente de un tercero (la titular de la torre de alta tensión).

— STSJ de Navarra de 23 de febrero de 2016: impugnación de la modificación del Plan de Ordenación Cinegética de un coto que corrige la ubicación de un puesto palomero que se desestima por no apreciarse perjuicio alguno, ni indefensión a la recurrente.

— STSJ de Navarra de 17 de marzo de 2016: impugnación de informe vinculante desfavorable por razones urbanísticas sobre proyecto de actividad clasificada (Área de Servicio). Naturaleza discrecional —y no reglada— del control de actividades en suelo no urbanizable. Conclusiones del informe no desvirtuadas por la prueba presentada por la recurrente.

— STSJ de Navarra de 20 de abril de 2016: licencia de actividad clasificada de una piscifactoría: no se prueban las irregularidades denunciadas en la evaluación de impacto ambiental, ni se admite el cuestionamiento de las competencias municipales para el otorgamiento de la licencia.

— STSJ de Navarra de 18 de mayo de 2016: responsabilidad patrimonial por daños causados por conejos en una explotación agraria; desestimación por falta de imputación a la Administración, siendo responsable el titular del coto de caza.

— Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 1 de 8 de febrero de 2016: desestimación de responsabilidad por daños derivados de un accidente en una vía pecuaria; el deber de conservación de la misma alcanza sólo al uso y tránsito pecuario, no al paso de vehículos motorizados.