

**Expediente:** 53/2001

**Órgano:** Pleno

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se establecen las condiciones aplicables a la implantación y funcionamiento de las actividades susceptibles de emitir contaminantes a la atmósfera.

**Dictamen:** 61/2001, de 19 de noviembre.

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 19 de noviembre de 2001,

el Pleno del Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Pedro Charro Ayestarán, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo Ponente don Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Formulación de la consulta**

El día 20 de agosto de 2001 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Vicepresidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora LFCN), se recaba dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 17.1.a) de la misma, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se establecen las condiciones aplicables a la implantación y funcionamiento de las actividades susceptibles de emitir contaminantes a la atmósfera, que fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 2 de julio de 2001.

A la vista del expediente remitido, el Presidente del Consejo de Navarra, mediante escrito de 2 de octubre de 2001, interesó del Presidente del Gobierno de Navarra que se completase el expediente, de acuerdo con lo establecido en

los artículos 23 de la LFCN y 29.2 del Reglamento del Consejo de Navarra, aprobado por Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero (en adelante, ROFCN). El día 5 de noviembre de 2001 se recibió en el Consejo de Navarra escrito del Presidente del Gobierno aportando documentación complementaria.

El expediente remitido, una vez completado, está integrado sustancialmente por los siguientes documentos:

1. Texto del proyecto de Decreto Foral sometido a consulta.
2. Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 2 de julio de 2001, de toma en consideración del proyecto de Decreto Foral.
3. Informe-propuesta del Servicio de Calidad Ambiental del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, de 26 de junio de 2001.
4. Informe del Secretario Técnico del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, de 26 de junio de 2001.
5. Certificado del Secretario del Consejo Navarro de Medio Ambiente, de 14 de junio de 2001, en el que consta el informe favorable de dicho órgano.
6. Certificación expedida por el Secretario de la Comisión Foral de Régimen Local, con fecha 29 de junio de 2001, en la que consta el informe desfavorable de la citada Comisión.
7. Informe del Director del Servicio de Calidad Ambiental del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, de 22 de octubre de 2001. A este informe se acompaña una extensa y voluminosa documentación que facilita a este Consejo el conocimiento de los antecedentes que han sido considerados para la proposición normativa que contiene el proyecto de Decreto Foral. En ella se incorporan, entre otros documentos, los antecedentes normativos en el ámbito comunitario (Directivas, Convenios, etc.), y textos legales vigentes en otros países (Alemania, Francia, etc.) o en Comunidades Autónomas (Cataluña). Se proporcionan igualmente estudios previos realizados por diversas organizaciones sobre el particular de la

determinación de los límites de las emisiones a la atmósfera, habiendo participado en algunos de ellos los servicios técnicos del Departamento.

En el citado informe, el Director del Servicio de Calidad Ambiental justifica detenidamente que los límites establecidos en los Anejos del proyecto de Decreto Foral respetan los umbrales que, como mínimos, resultan tanto de la normativa europea (Reglamentos, Directivas, etc.) como de la estatal de aplicación general, siendo generalmente los límites que se proponen de carácter más restrictivo que los hasta ahora vigentes.

La documentación aportada se ajusta en términos generales a lo ordenado en el artículo 28 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra (ROFCN), con excepción de la remisión de dos copias autorizadas del proyecto de reglamento sometido a consulta.

En todo caso, quiere este Consejo de Navarra resaltar la importancia de que los proyectos de disposiciones normativas se vean precedidos, como aquí ocurre ahora, de la necesaria memoria o informe justificativo, que debe pronunciarse no sólo sobre la necesidad de la norma sino también sobre las concretas decisiones normativas que se incorporan a la misma y su adecuación al ordenamiento jurídico, máxime cuando la disposición propuesta afecta a materias sobre las que existe una dilatada y dispersa actividad normativa de las instituciones supranacionales que, directa o indirectamente, pueden incidir en las normas jurídicas que se adoptan.

### **I.2ª. Consulta**

Se solicita dictamen preceptivo de la Comisión Permanente del Consejo de Navarra acerca del proyecto de Decreto Foral por el que se establecen las condiciones aplicables a la implantación y funcionamiento de las actividades susceptibles de emitir contaminantes a la atmósfera.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1. Carácter preceptivo.**

El Presidente del Gobierno de Navarra, como se ha reseñado en los antecedentes, recaba dictamen preceptivo acerca del proyecto de Decreto Foral por el que se establecen las condiciones aplicables a la implantación y funcionamiento de las actividades susceptibles de emitir contaminantes a la atmósfera, conforme a lo dispuesto por el artículo 17.1.a) de la LFCN, a cuyo tenor “la Comisión Permanente del Consejo de Navarra deberá ser consultada preceptivamente en los...a) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”.

El proyecto de Decreto Foral se enmarca en la habilitación al Gobierno de Navarra que realiza la Disposición Final Primera de la Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre, del Control de las Actividades Clasificadas para la protección del Medio Ambiente, para “dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean precisas para el desarrollo y ejecución de esta Ley Foral”. De otra parte, la propuesta reglamentaria viene a significar también el desarrollo normativo de la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico, en ejercicio de las competencias que sobre medio ambiente y ecología ostenta Navarra al amparo del artículo 57.c) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA). Finalmente, el proyecto de Decreto Foral se enmarca también en la ejecución en el ámbito territorial de la Comunidad Foral de la Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y control integrados de la contaminación.

En consecuencia, no ofrece duda desde cualquier perspectiva que se adopte que estamos ante una disposición normativa de carácter ejecutivo de leyes precedentes, por lo que es evidente el carácter preceptivo del dictamen de este Consejo, cuya emisión corresponde en principio a la Comisión Permanente. No obstante, en este caso la consulta es evacuada por el Pleno, en virtud de su acuerdo de 3 de septiembre, recabando la competencia para su emisión de conformidad con el artículo 16.1.g) de la LFCN.

En consecuencia, conoce de este asunto y emite dictamen el Pleno del Consejo de Navarra.

## **II.2. Tramitación del proyecto de Decreto Foral.**

Conforme al artículo 51 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, LFGACFN), las disposiciones reglamentarias se dictarán de acuerdo con lo establecido en dicha Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento administrativo. El artículo 57 de la misma Ley Foral, en su párrafo primero, ordena que los proyectos de normas reglamentarias que deban aprobarse mediante Decreto Foral u Orden Foral, sean elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación; y autoriza al Consejero competente para someter los proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación.

Los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 regulaban el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, a los que se remitió la LFGACFN. Tales preceptos, sin embargo, fueron derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que, por otra parte, en sus artículos 23 y 24 sólo regula el ejercicio de la potestad reglamentaria, con especial referencia a la elaboración de los reglamentos, por el Gobierno de la Nación.

No obstante, tal como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo en otros dictámenes anteriores, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la cabal regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad.

En el presente caso es preceptivo someter el proyecto a la Comisión Foral de Régimen Local, pues en virtud de lo dispuesto por el artículo 69.1ª de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (en lo sucesivo, LFAL), corresponde a dicha Comisión "informar los anteproyectos de Ley Foral y demás disposiciones generales sobre materias que afecten a la Administración Local de Navarra", sin que su parecer tenga carácter vinculante. Así se ha hecho, constando en el expediente certificado emitido por su

Secretario del que resulta que la Comisión adoptó acuerdo sobre el borrador de Decreto Foral “informándolo desfavorablemente”.

El borrador del proyecto de Decreto Foral también ha sido informado, en este caso en sentido favorable, por el Consejo Navarro de Medio Ambiente, creado por la Ley Foral 1/1993, de 17 de febrero, a quien corresponde informar preceptivamente los “proyectos de disposiciones generales reguladores de la protección del Medio Ambiente y control de actividades clasificadas”, según establece el artículo 2 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado por Acuerdo de 11 de junio de 1996.

El Consejo Navarro de Medio Ambiente se integra por representantes de la Administración Foral; de las dos Universidades radicadas en Navarra; de las organizaciones o asociaciones de protección, defensa y estudio de la naturaleza; de la Federación Navarra de Municipios y Concejos; de las Federaciones Navarras de Montaña, Caza y Pesca; así como representantes de las organizaciones empresariales, sindicales, agrarias y ganaderas, y de consumidores y usuarios. La pluralidad de la representación garantiza el previo y suficiente conocimiento de las disposiciones normativas con incidencia en el ámbito material del Medio Ambiente, por la mayor parte de los sectores e intereses afectados con anterioridad a su aprobación.

Por todo lo expuesto, la tramitación del Decreto Foral sometido a dictamen es ajustada a Derecho.

### **II.3ª. Habilitación y rango de la norma.**

El proyecto de Decreto Foral a examen tiene por objeto el establecimiento de las condiciones aplicables a la implantación y funcionamiento de las actividades susceptibles de emitir contaminantes a la atmósfera.

La competencia sobre medio ambiente y ecología de la Comunidad Foral de Navarra, como se ha dicho, encuentra amparo en el artículo 57.c) de la LORAFNA, conforme al cual corresponde a Navarra, en el marco de la legislación básica del Estado, “el desarrollo legislativo y la ejecución”. Por su parte el artículo 149.1.23 de la Constitución atribuye al Estado la competencia

exclusiva sobre la “legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”.

Por otra parte, la competencia de la Comunidad Foral que resulta de la distribución competencial citada, no ha de padecer por la incidencia en el ámbito material en el que se mueve el proyecto de Decreto Foral de distintas disposiciones de Derecho Comunitario, por ser jurisprudencia reiterada del Tribunal Constitucional que “el hecho de que una competencia suponga ejecución del Derecho comunitario no prejuzga cuál sea la instancia territorial a la que corresponda su ejercicio, porque ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía prevén una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario. Así pues, la determinación de a qué ente público corresponde la ejecución del Derecho comunitario, bien en el plano normativo bien en el puramente aplicativo, se ha de dilucidar caso por caso teniendo en cuenta los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias en las materias afectadas” (SSTC 252/1988, 76/1991, 115/1991, 236/1991, 79/1992, 117/1992 y 80/1993, entre otras).

En ejercicio de esas competencias, el Parlamento de Navarra aprobó la Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre, de Control de las Actividades Clasificadas para la Protección del Medio Ambiente, cuya Disposición Final Primera habilita al Gobierno de Navarra para la aprobación de cuantas disposiciones reglamentarias sean precisas para el desarrollo y aplicación de la Ley Foral, debiendo tenerse presente que su artículo 2 considera actividades clasificadas todas aquellas que produzcan efectos sobre “la salud y el medio ambiente”, y en éstas se incluyen aquellas “actividades cuyas emisiones a la atmósfera puedan representar incrementos significativos en los niveles de inmisión de los contaminantes de su entorno”, según establece el artículo 9.b) del Decreto Foral 32/1990, de 15 de febrero, que aprobó el Reglamento de desarrollo de la antecitada Ley Foral.

Además de la previa habilitación legal específica que se desprende de los preceptos invocados, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la

LFGACFN, corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículo 4.1) y en concreto la aprobación, mediante Decreto Foral, de los reglamentos precisos para el desarrollo y ejecución de las leyes forales (artículo 10.k), y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 55.1º).

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

#### **II. 4ª. Marco normativo.**

El proyecto de Decreto Foral que nos ocupa persigue el objetivo, fundamentalmente, de dotar al ordenamiento jurídico navarro de una norma que, en desarrollo de la legislación foral en materia de protección del medio ambiente y con respeto de la legislación básica estatal y disposiciones comunitarias, establezca las actividades que se consideran “potencialmente contaminantes de la atmósfera” a la vez que delimita los niveles de emisión que deben ser respetados por cada una de ellas.

Se actúa así en un ámbito competencial, el medio ambiente, en el que el Estado, al establecer la legislación básica, no puede llegar a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno por las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, vaciándolas así de contenido, de manera que lo básico cumple en esta materia más bien una función de ordenación mediante mínimos que, aun debiendo respetarse, deben permitir que las Comunidades Autónomas competentes establezcan niveles de protección más altos. Como ha dicho el Tribunal Constitucional en la sentencia 102/1995, de 26 de junio, “lo básico tiene aquí simultáneamente carácter mínimo, como patrón indispensable para la protección del medio ambiente, fuera de cuyo núcleo entran en juego las normas que lo complementan y lo desarrollan, con la ejecución, sin fisura alguna de ese entero grupo normativo. Se trata pues, de una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable por así decirlo para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma. Esta es también la articulación de la normativa supranacional de la Unión Europea respecto de



la que corresponde a los Estados miembros por virtud del principio de subsidiariedad”.

Siguiendo esa “estratificación” de la materia en distintos niveles, entre la normativa en la que se ha de enmarcar el proyecto de Decreto Foral y que ha de respetar en todo caso, deben citarse las siguientes normas.

La Directiva 84/360/CEE, del Consejo, de 28 de junio de 1984, relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales, que estableció la obligación de los Estados miembros de exigir una autorización administrativa previa para la explotación de instalaciones industriales que puedan ocasionar contaminación de la atmósfera.

A la anterior deben añadirse las Directivas 96/61/CE y 96/62/CE, invocadas expresamente en el texto del Proyecto de Decreto Foral que dictaminamos.

La Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, establece las obligaciones de los Estados miembros en cuanto al sometimiento de las instalaciones industriales al régimen de autorización administrativa previa a su establecimiento (artículos 4 y 5); los requisitos y condiciones que deben reunir las solicitudes de autorización (artículos 6 y 7); las condiciones en que deben otorgarse (artículo 9); el control de las modificaciones de las instalaciones (artículo 12) y la obligación de realizar inspecciones periódicas de las mismas (artículo 13). En su Anexo I, define las actividades que quedan incluidas en su ámbito de aplicación; en el Anexo II enuncia las Directivas que señalan límites de emisiones que serán de aplicación en tanto no definan las instituciones comunitarias los valores límite; y en su Anexo III se contiene una lista indicativa de las principales sustancias contaminantes de la atmósfera.

La Directiva 96/62/CE, del Consejo, de 27 de septiembre, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente, tiene como objetivo fundamental definir los principios de la estrategia comunitaria en el establecimiento de objetivos de calidad del aire ambiente y su evaluación.

Por último se contienen en el texto del Decreto Foral referencias al Reglamento (CE) 761/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2001, por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría, persiguiendo la mejora del comportamiento medioambiental de las organizaciones mediante el establecimiento voluntario de sistemas de gestión medioambiental, su evaluación continua y la difusión de la información sobre el comportamiento medioambiental de cada organización.

Además de las anteriores, el Proyecto del Decreto Foral se remite a los regímenes de protección atmosférica establecidos en el ordenamiento jurídico comunitario en relación con determinadas actividades o sustancias. Se citan así las obligaciones de información que resultan de la Directiva 1999/13/CE, del Consejo, de 11 de marzo, relativa a la limitación de emisiones de compuestos orgánicos volátiles (COV) debidas al uso de disolventes orgánicos en determinadas actividades e instalaciones, y la Directiva 2000/76/CE, relativa a la incineración de residuos.

En el ámbito de la legislación estatal, se constituye en parámetro de legalidad la ya antigua Ley 38/1972, de 22 de diciembre, sobre Protección del Ambiente Atmosférico, que establece normas para prevenir, vigilar y corregir las situaciones de contaminación atmosférica, cualquiera que sean las causas que la produzcan. En esa labor de protección se habilita al Gobierno para la determinación de los límites máximos tolerables de presencia en la atmósfera de cada contaminante, aisladamente o asociado con otros (artículo 2), obligando a los titulares de instalaciones industriales a respetar los niveles de emisión que se establezcan (artículo 3). Se contempla también en la ley citada las categorías de “zonas de atmósfera contaminada”, regulándose el procedimiento para su declaración y los efectos que produce, así como de “zonas en situación de emergencia”. Crea además la Red Nacional de Estaciones Fijas y Móviles para la vigilancia y previsión de la contaminación atmosférica (artículo 10). Finalmente, establece un elenco de beneficios a las industrias con objeto de favorecer la adecuación de sus instalaciones a los nuevos requerimientos que establece la ley, completando todo ello con el

régimen de infracciones y sanciones por incumplimiento de las obligaciones legales.

El Decreto 833/1975, de 6 de febrero, desarrolla la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, sobre contaminación atmosférica. En esta norma se establecen las condiciones de calidad del aire (Anexo I), el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera (Anexo II), los niveles de emisión que deben respetarse (artículos 44 a 54 y Anexo IV), y se relacionan los principales agentes contaminantes de la atmósfera (Anexo III). Se desarrollan las disposiciones de la ley sobre la Red Nacional de Vigilancia y Previsión de la Contaminación Atmosférica, la declaración y efectos de las “zonas de atmósfera contaminada” y de las “zonas en situación de emergencia”. En fin, regula también el régimen de instalación, ampliación, modificación o traslado de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera (artículos 55 a 63), la puesta en marcha (artículos 64 a 66) y el control, vigilancia e inspección (artículos 67 a 79), terminando el texto normativo con el régimen de infracciones y sanciones (artículos 83 a 89).

Para el ámbito de las actividades industriales dependientes del Ministerio de Industria, la Orden Ministerial de 18 de octubre de 1976 desarrolla el procedimiento administrativo para la instalación y control de su funcionamiento. En relación con esta Orden debemos señalar, pues se tendrá presente más adelante, que contiene en su Anexo II unas “Instrucciones para el cálculo de la altura de las chimeneas de instalaciones industriales pequeñas y medianas” y, en el Anexo III, otras sobre “Instalación para mediciones y tomas de muestras en chimeneas, situación, disposición, dimensión de conexiones, accesos”.

Debemos citar también, sin abandonar el ámbito normativo estatal, el Real Decreto 646/1991, de 22 de abril, sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión, de expreso y formal carácter básico, por el que se incorpora al Derecho interno la Directiva 88/609/CEE, de 24 de diciembre, sobre igual materia. Este Real Decreto es a su vez desarrollado por la Orden Ministerial de 16 de diciembre de 1995, en cuyo Anexo I se contiene el “procedimiento de medición en continuo de partículas sólidas”.

El Real Decreto 1088/1992, de 11 de septiembre, por el que se establecen normas sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de instalaciones de incineración de residuos municipales, que traspone las Directivas 89/369/CEE, de 8 de junio, y 89/429/CEE, de 21 de junio.

En el último de los niveles de esa estratificación que hemos seguido se sitúa el ordenamiento jurídico navarro, del que deberán respetarse por el Proyecto de Decreto Foral las prescripciones de la Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre, de control de las actividades clasificadas para la protección del medio ambiente, en la que se establecen, entre otras determinaciones, el procedimiento para la autorización administrativa de las actividades clasificadas. El Decreto Foral 32/1990, de 15 de febrero, aprueba el Reglamento de desarrollo de la citada Ley Foral.

#### **II.5ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto de Decreto Foral considerado.**

El Proyecto de Decreto Foral por el que se establecen las condiciones aplicables a la implantación y funcionamiento de las actividades susceptibles de emitir contaminantes a la atmósfera, se estructura en 7 Capítulos, en los que se agrupan los 42 artículos de que consta la norma, más 3 Disposiciones Transitorias, una Final, y 6 “Anejos” que, sucesivamente, regulan: “Catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera”; “Contaminantes atmosféricos”; “Niveles de emisión de contaminantes a la atmósfera para las principales actividades industriales potencialmente contaminadoras de la atmósfera”; “Instrucciones para el cálculo de la altura de chimeneas de instalaciones pequeñas y medianas”; “Instalación para mediciones y toma de muestras en chimeneas, situación, disposición, dimensión de conexiones, accesos”; y “Analizadores en continuo”.

1. .- El Capítulo I comprende los artículos 1 a 3, en los que se definen el objeto, el ámbito de aplicación y se establecen las “definiciones” de las que parte su texto.

Se define en el artículo 1 el objeto por referencia a “regular los requisitos técnicos y administrativos que deben reunir las actividades e instalaciones susceptibles de emitir contaminantes a la atmósfera”. Sin embargo la que aparece como principal aportación del Decreto Foral, esto es el establecimiento de los “niveles de emisión” para las distintas actividades y en relación a las diversas sustancias contaminantes, no se recoge en el objeto definido por la norma. Debe considerarse que una de las principales justificaciones que se aducen por los distintos informes sobre la necesidad del Decreto Foral es el evidente propósito de integrar en un solo texto la multiplicidad de requerimientos que, en orden a la protección de la atmósfera, se contienen en una normativa extensa, a veces imprecisa y, en todo caso, de difícil conocimiento por los principales afectados, por ser diversas las instituciones y organismos de las que emanan.

En el artículo 2 se define subjetivamente el ámbito de aplicación de la norma, por referencia a “las actividades potencialmente contaminantes”. Debe aquí sugerirse se dote de una mayor homogeneidad a la utilización de esa expresión, pues en el texto se alternan las referencias a las actividades “potencialmente contaminantes”, unas veces, o a las actividades “potencialmente contaminadoras”, en otras, siendo esta última la utilizada en el Anexo I, como también lo es en la normativa estatal que se respeta.

En el artículo 3 se establecen las “definiciones”, en las que se siguen conceptos que se desprenden de la normativa comunitaria y estatal, y así, entre otras, se sigue a la Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre, y al Decreto 833/1975, de 6 de febrero, ambas ya citadas anteriormente.

2. El Capítulo 2 comprende los artículos 4 a 9, bajo el título de “Disposiciones Generales”, en los que se definen las actividades potencialmente contaminantes por remisión al Anejo 1 (artículo 4), estableciéndose los criterios a observar en la concepción de las instalaciones industriales (artículo 5) siguiendo los criterios de la

Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre, para establecer en los artículos siguientes las determinaciones sobre la aplicación de los valores límites de emisión (artículo 6) y distintas normas técnicas sobre la captación de los contaminantes (artículo 7). Establece además las medidas de protección en las instalaciones para reducir la emisión de partículas (artículo 8) y la obligación de mantener reservas de determinados productos (artículo 9).

3. Bajo el título “Niveles de emisión”, el Capítulo 3 comprende los artículos 10 a 17, en los que se establecen normas para la mejor comprensión y aplicación de los niveles de emisión que se establecen en el Anejo 3 del Proyecto de Decreto Foral. Por ese mismo contenido y objetivo, los artículos 14 a 16 debieran incorporarse al citado Anejo por ser lugar más idóneo.
4. Dentro del Capítulo 4, los artículos 18 a 26 establecen distintas normas técnicas para controlar las emisiones a la atmósfera (artículo 18), disponer la ubicación de determinadas actividades (artículo 19), regular la evacuación de humos, gases y aire viciado (artículos 20, 21 y 23), o definir las condiciones de las chimeneas (artículos 22, 24 y 25), especificándose en éstos los criterios contenidos en el artículo 59 del Decreto 833/1975, de 6 de febrero. Finalmente el artículo 26 establece prescripciones para las chimeneas que las recoge del artículo 11 de la Orden Ministerial de 18 de octubre de 1976, que desarrolla el Decreto estatal citado.
5. El Capítulo 5, “Condiciones de inmisión”, comprende el artículo 27 en el que, siguiendo al artículo 49 del Decreto 833/1975, de 6 de febrero, se contempla la adopción de medidas para aquellos supuestos en los que, aun respetando los niveles de emisión, se detecten riesgos en el área de influencia de la actividad.
6. El Capítulo 6, bajo el título de “Controles periódicos” establece las obligaciones de los titulares en orden a acreditar el cumplimiento de las condiciones de funcionamiento (artículos 28, 30, 35 y 36), señalando los supuestos que se someten a un control continuo de las

emisiones (artículo 31), el procedimiento para la realización de las mediciones (artículos 32 y 34) y la obligación de disponer de un sistema de “Registro de Autocontrol”.

7. El Capítulo 7, “Tramitación”, comprende algunos requisitos administrativos que se establecen para las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera. Se obliga en estos supuestos a acreditar en el momento de solicitar la licencia de actividad clasificada el cumplimiento de las determinaciones establecidas en el Decreto Foral (artículo 39), integrando en el informe que emite el Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda en el procedimiento de otorgamiento de la citada licencia el contenido del informe que se contempla en el artículo 56 del Decreto 833/75, de 6 de febrero (artículo 40). El régimen de inspección y sanción se remite al Decreto Foral 32/1990, de 15 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de control de las actividades clasificadas para la protección del Medio Ambiente (artículo 41) y, finalmente, se determinan los contenidos que debe tener el informe del técnico competente para obtener la licencia de apertura (artículo 42).

Es opinión de este Consejo que debiera modificarse el título “Tramitación” dado a este Capítulo, por no coincidir con la naturaleza de las determinaciones normativas que comprende. Por otra parte, igual corrección debe hacerse del título dado al artículo 41, “Tramitación administrativa”, pues su contenido en puridad hace referencia al régimen de fiscalización y sanción de las actividades, o del artículo 42, “Puesta en servicio”, cuando la referencia en su contenido es a una institución con contornos claramente definidos como es la licencia de apertura.

8. Las Disposiciones Transitorias, conforme a su naturaleza, establecen el régimen de Derecho transitorio al que deben acogerse las instalaciones existentes que cumplan con las condiciones actualmente requeridas (DT 1ª); el aplicable a las que incumplan esas mismas condiciones o carezcan de la licencia de actividad clasificada (DT 2ª);

o la adaptación general de las instalaciones existentes al sistema de controles y mediciones que establece el Decreto Foral (DT 3ª). Por su parte, la Disposición Final establece la entrada en vigor de la norma.

9. En los “Anejos” 1 y 3 se contienen el “Catálogo de Actividades Potencialmente Contaminantes de la Atmósfera” y los “Niveles de Emisión de contaminantes a la atmósfera para las principales Actividades Industriales Potencialmente Contaminadoras de la Atmósfera”, respectivamente.

Respecto de los límites que impone el proyecto de Decreto Foral a las emisiones de contaminantes a la atmósfera, consta en el expediente un detallado informe del Director del Servicio de Calidad Ambiental, de 22 de octubre, en el que se justifican pormenorizadamente los que se establecen para cada tipo de actividad industrial y por referencia a las distintas sustancias potencialmente contaminantes. Detalla el informe, en cada caso, la norma o normas, comunitarias o estatales, cuyos mínimos se respetan y, en su caso, respecto de los que es más restrictiva la ordenación foral que se propone.

Se consideran así en el informe, además de las ya citadas, otras normas que, directa o indirectamente, pueden afectar de manera más concreta y singular a la regulación propuesta para determinadas actividades o sustancias, como son, entre otras, el Real Decreto 1217/1997, de 18 de julio, sobre incineración de residuos peligrosos, o el Real Decreto 108/1991, de 1 de febrero, sobre la prevención y reducción de contaminación del medio ambiente producida por el amianto. Además de ello, el informe analiza la incidencia de las distintas Directivas Comunitarias que, como se ha dicho, se recogen en el Anexo II de la Directiva 96/61/CE, del Consejo, justificando su respeto o la no aplicación de las mismas a la materia regulada aquí.

En consecuencia, según resulta del citado informe y del análisis de la normativa de aplicación, el contenido de los Anejos citados del proyecto de Decreto Foral siguen y respetan sustancialmente los



mínimos que se desprenden de los Anexos del Decreto 833/1975, de 6 de febrero, y Directivas Comunitarias que se han citado, estableciéndose un mayor nivel de exigencia y protección en la normativa que se propone respecto de la precedente normativa estatal, de cuyo tenor literal sólo le separan variaciones poco significativas en el encuadramiento de las actividades en los distintos grupos en los que se clasifican y que obedece, fundamentalmente, a los avances tecnológicos experimentados en materia anticontaminante y a la ponderación de la implantación y características de las actividades industriales en la Comunidad Foral, que ha llevado a una reconsideración de la clasificación de algunas actividades respecto de la realizada en el ya antiguo Decreto 833/1975, de 6 de febrero.

Diferencias que no implican, a juicio de este Consejo, objeciones de legalidad al proyecto de Decreto Foral pues, como afirmara el Tribunal Constitucional en su sentencia 102/1995 respecto a la interrelación de ordenamientos, “el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable por así decirlo para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma”.

Tampoco se advierten reparos de legalidad respecto del resto de Anejos del Proyecto de Decreto Foral, máxime cuando se observa que el Anejo 2 –Contaminantes atmosféricos-, recoge, y amplía, la relación contenida en la Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre. Los Anejos 4 y 5, por su parte, tienen igual contenido que los Anexos II y III de la Orden Ministerial de 18 de octubre de 1976 y, finalmente, el Anejo 6 contiene determinaciones iguales a las recogidas en la Orden Ministerial de 26 de diciembre de 1995, que desarrolla el Real Decreto 646/1991, de 22 de abril, de limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión.

En conclusión, a salvo las observaciones no sustanciales que se han realizado en este dictamen, no se advierten objeciones de legalidad que oponer por lo que el proyecto de Decreto Foral examinado se ajusta a Derecho.

### **III. CONCLUSIÓN**

El proyecto de Decreto Foral por el que se establecen las condiciones aplicables a la implantación y funcionamiento de las actividades susceptibles de emitir contaminantes a la atmósfera, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.