

Expediente: 31/2006

Objeto: Reglamento de la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental.

Dictamen: 36/2006, de 24 de octubre

DICTAMEN

En Pamplona, a 24 de octubre de 2006,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don Julio Muerza Esparza, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

El día 7 de septiembre de 2006 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental (en adelante, LFIPA), tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 16 de agosto de 2006.

Con fecha 10 de octubre de 2006 ha tenido entrada en este Consejo escrito del Presidente del Gobierno de Navarra remitiendo documentación complementaria correspondiente a las alegaciones formuladas por los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido resulta el desarrollo de las actuaciones siguientes:

1. Por Orden 31/2006, de 26 de enero, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, se ordena la iniciación del procedimiento para la elaboración del Decreto Foral por el que se desarrolla la LFIPA y se designa a la Dirección General de Medio Ambiente como órgano encargado de su elaboración y tramitación, encomendando a la Secretaría General Técnica las tareas de apoyo y coordinación de los trabajos.

2. El Consejo Navarro de Medio Ambiente, en sesión celebrada el 11 de abril de 2006, acordó por mayoría informar favorablemente el proyecto de Decreto Foral de desarrollo reglamentario de la LFIPA.

3. Remitido un borrador a la Federación Navarra de Municipios y Concejos, la Comisión Foral de Régimen Local, en sesión celebrada el 12 de mayo de 2006, acordó informar favorablemente el proyecto de Decreto Foral de desarrollo reglamentario de la LFIPA.

4. El texto del anteproyecto de Decreto Foral fue remitido a los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, habiendo formulado observaciones los siguientes Departamentos y organismos:

a) El Departamento de Presidencia, Justicia e Interior (Protección Civil) señala como observaciones generales la sustitución de los términos “riesgos para la seguridad e integridad de las personas y bienes” por la más correcta de “riesgos para la seguridad de las personas” y la especificación de si las superficies son útiles o construidas. Además, sugiere correcciones en la redacción de determinados preceptos y un anejo sobre actividades que presentan riesgos para la seguridad e integridad de las personas o de los bienes y que precisan informe preceptivo y vinculante del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior con sus observaciones y criterios de

aplicación en el cómputo de aforos y superficies establecidos en los puntos anteriores.

b) El Instituto de Salud Pública sugiere, con carácter general, que ante la necesidad de delimitar perfectamente cuáles son las actividades o industrias que pueden tener repercusión en la salud y de priorizar la intervención departamental, que se deje abierto el Reglamento para que el Departamento de Salud desarrolle normativamente sus prioridades de intervención en la materia. Asimismo, formula distintas observaciones al texto con referencia a los anejos, la necesidad de mayor concreción de los tipos y subtipos de modificaciones de la autorización ambiental integrada, la inclusión en los informes municipales (artículo 16) de la suficiencia y garantía del suministro de agua y la improcedencia de que el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda organice sus inspecciones contando con personal de otros Departamentos.

c) El Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones indica la omisión en el artículo 14 de los órganos de la Administración de la Comunidad Foral (al que luego se remite el artículo 15), la conveniencia de regular de forma separada la autorización de afecciones ambientales cuando el promotor sea un órgano de dicha Administración (artículos 31 a 38), la necesidad de especificar el contenido mínimo del estudio de afecciones ambientales (artículo 33) y del estudio de impacto ambiental (artículo 48) y la aclaración de si la Administración de la Comunidad Foral, cuando sea promotora, debe prestar fianza (artículo 52.2).

d) El Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación alude a la demora que se derivaría del sometimiento a información pública de los proyectos sujetos a autorización de afecciones ambientales (artículo 35.2), cuestiona la inclusión de determinados proyectos o actividades en los Anejos y destaca la consecuencia consistente en el sometimiento a evaluación de impacto ambiental en caso de la falta de respuesta al solicitante para determinar la selección de proyectos.

e) El Departamento de Salud propone que en la disposición transitoria segunda se incluya una referencia a la Consejera de Salud para que pueda

determinar las actividades con riesgo para la salud y la supresión de todas las referencias a los equipos de atención primaria como encargados de elaborar informes que se sustituiría por otra redacción referida al Instituto de Salud Pública.

5. El expediente incorpora varias memorias. La memoria, de fecha 23 de junio de 2006, suscrita por el Jefe de la Sección de Régimen Jurídico de Medio Ambiente, justifica desde el punto de vista jurídico el proyecto y expresa su habilitación legal, objeto y estructura, examinando los rasgos esenciales de los distintos Títulos en que el mismo se divide.

La memoria organizativa, suscrita por la Secretaria General Técnica el 5 de mayo de 2006, se limita a señalar que la aprobación del Decreto Foral no conlleva creación, modificación o supresión de unidades orgánicas ni incremento o disminución de plantilla.

La memoria económica, suscrita por el Interventor delegado el 5 de mayo de 2006, se limita a señalar que la aprobación del Decreto Foral no supone incremento de gasto ni disminución de ingresos, reflejando la conformidad de la Intervención Delegada de Hacienda.

6. Consta en el expediente un informe relativo al impacto por razón de sexo, suscrito por la Secretaría General Técnica, de 15 de mayo de 2006, que indica que el Proyecto tiene un alto contenido técnico, por lo que considera improcedente la formulación de una memoria sobre el impacto por razón de sexo.

7. El Servicio de Acción Legislativa y Coordinación emite informe, con fecha 20 de julio de 2006, en el que formula distintas observaciones sobre la forma y estructura de la norma, concluyendo que el proyecto se está tramitando adecuadamente y recomendando la consideración de las observaciones realizadas. Dichas recomendaciones han sido sustancialmente atendidas en el texto remitido.

8. La Secretaría General Técnica del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda emite el 7 de agosto de 2006

un informe en el que da cuenta del procedimiento seguido en su elaboración y tramitación, con alusión a los informes favorables de la Comisión Foral de Régimen Local y del Consejo Navarro de Medio Ambiente, a la consulta al resto de Departamentos en la que algunos de ellos han presentado alegaciones y al informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, cuyas observaciones se han incorporado en buena medida al texto, y concluye que el procedimiento seguido es correcto y la norma propuesta se adecua al ordenamiento jurídico.

9. La Comisión de Coordinación, en sesión de 10 de agosto de 2006, examinó el Proyecto, que previamente había sido remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

10. El Gobierno de Navarra, en sesión de 16 de agosto de 2006, acordó tomar en consideración el Proyecto a efectos de la preceptiva consulta al Consejo de Navarra. Se acompaña el texto del Proyecto.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto de Decreto Foral (en adelante, Proyecto) sometido a consulta comprende, de un lado, el texto del Decreto Foral de aprobación del Reglamento, integrado por un preámbulo, un artículo único, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales; y, de otro, el Reglamento por el que se desarrolla la LFIPA (en lo sucesivo, Reglamento), que se estructura en un Título Preliminar y seis Títulos y comprende 130 artículos y cinco Anejos.

El Decreto Foral proyectado expresa en su exposición de motivos un resumen del contenido de las distintas partes del Proyecto, así como la mención de la habilitación legal para su dictado. El artículo único aprueba el Reglamento; las disposiciones adicionales se refieren a los proyectos de incidencia supramunicipal (primera) y a la tramitación de proyectos vinculados (segunda). Las disposiciones transitorias regulan el régimen aplicable a instalaciones existentes sometidas a autorización ambiental (primera) y las actividades con riesgo para la salud de las personas (segunda). La disposición derogatoria dispone la derogación de cuantas

disposiciones de igual o inferior rango se oponen a lo establecido en el Decreto Foral. Y las disposiciones finales incluyen la habilitación para el desarrollo reglamentario (primera) y la entrada en vigor el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra (segunda).

En cuanto al Reglamento, su Título Preliminar versa sobre la participación, difusión y acceso a la información medioambiental. Tras señalar su objeto y ámbito de aplicación (artículo 1), regula el derecho de todos los ciudadanos a la participación en la toma de decisiones correspondientes a los procedimientos autorizatorios o de informe regulados en el Reglamento, obliga al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación y Vivienda a disponer de un sistema de información, comprensivo de los datos que expresa, y a difundir periódicamente información de carácter general y dispone que la información a disposición de dicho Departamento será pública de acuerdo con la legislación en materia de acceso a la información ambiental (artículo 2). Asimismo se incorporará al sistema de información ambiental toda la información de contenido ambiental presentada en los correspondientes procedimientos autorizatorios o de informe así como la resultante de los informes de vigilancia (artículo 3).

El Título I trata sobre las actividades sometidas a autorización ambiental de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y se divide en tres capítulos. El Capítulo I versa sobre la autorización ambiental integrada y se estructura, a su vez, en tres secciones. Comienza determinando las actividades e instalaciones sometidas, que son las enumeradas en los Anejos 2 A y 2 B del Reglamento (artículo 4). Su Sección 1ª regula la autorización ambiental integrada con evaluación de impacto ambiental y se divide en dos subsecciones. La Subsección 1ª contempla la decisión sobre la realización de evaluación de impacto ambiental para las actividades del Anejo 2 A en función de los criterios de selección (artículos 5 y 6); y la Subsección 2ª la tramitación de evaluación de impacto ambiental, con referencia a la presentación de la memoria resumen y consultas previas (artículo 7), la admisión del estudio de impacto ambiental (artículo 8) y la declaración de impacto ambiental (artículo 9). A continuación la Sección 2ª establece el procedimiento ordinario para la obtención de la autorización

ambiental integrada, que incluye el informe de compatibilidad urbanística (artículo 10), la presentación de la solicitud (artículo 11), la confidencialidad de los datos contenidos en la solicitud (artículo 12), la verificación de la solicitud (artículo 13), la remisión del expediente a las entidades y órganos para emisión de informes (artículo 14), la información pública (artículo 15), los informes municipal, de otros órganos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del organismo de cuenca (artículos 16 a 18), la propuesta de resolución y el trámite de audiencia al interesado (artículo 19), la resolución sobre la autorización ambiental integrada (artículo 20) y la notificación y publicación de esta resolución con el contenido fijado en el Reglamento (artículo 21). La Sección 3ª, titulada “disposiciones generales”, determina el contenido mínimo de la resolución que otorga la autorización ambiental integrada (artículo 22), su eficacia (artículo 23) y el régimen de modificación de la instalación (artículo 24), distinguiendo entre modificación sustancial (artículo 25) y modificación no sustancial (artículo 26), la modificación de oficio de la autorización ambiental integrada y el procedimiento para llevarla a cabo (artículos 27 y 28), el procedimiento para la modificación significativa de la autorización ambiental integrada (artículo 29) y el procedimiento de renovación de dicha autorización (artículo 30).

El Capítulo II del Título I regula la autorización de afecciones ambientales, estableciendo las actividades sujetas a dicho régimen que se enumeran en el Anejo 2 C (artículo 31), el informe facultativo previo (artículo 32) y la tramitación, integrada por la solicitud, el estudio de afecciones ambientales, la petición de informe municipal, en su caso la información pública antes de dar audiencia a los interesados y el informe de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda si los proyectos se ubican en suelo no urbanizable y la resolución sobre dicha autorización (artículos 32 a 36). Asimismo, prevé la caducidad y modificación de oficio de esta autorización (artículos 37 y 38).

El Capítulo III del Título I regula la autorización de apertura. Comienza señalando los supuestos en que es necesaria dicha autorización (artículo 39), establece el procedimiento compuesto por la solicitud, su tramitación y la resolución (artículos 40 a 42), exige el previo acceso a los servicios de

gas, electricidad y agua (artículo 43) y permite las autorizaciones parciales (artículo 44).

El Título II versa sobre las actividades sometidas a evaluación o informe por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y está integrado por un único capítulo, el Capítulo I, que se refiere a la evaluación de impacto ambiental de proyectos. Tras determinar la competencia del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda para tramitar y resolver estos procedimientos, salvo los supuestos en que la competencia sustantiva para la autorización corresponda a la Administración General del Estado (artículo 45), se divide en dos secciones. La Sección 1ª regula la selección de proyectos enumerados en el “Anejo 3 B” de acuerdo con los criterios ambientales del “Anejo 3 D” (artículos 46 y 47); y la Sección 2ª dispone el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, con las fases de consultas previas, estudio de impacto ambiental, admisión del estudio de impacto ambiental, información pública, propuesta de resolución y declaración de impacto ambiental (artículos 48 a 53), así como los efectos de esta declaración (artículo 54) y su modificación (artículos 55 a 57).

El Título III se refiere a las actividades sometidas a licencia municipal de actividad clasificada y se divide en dos capítulos. El Capítulo I regula la licencia municipal de actividad clasificada y se estructura, a su vez, en tres secciones. La Sección 1ª versa sobre las actividades clasificadas sometidas a evaluación de impacto ambiental, contemplando la selección de proyectos incluidos en el Anejo 4 A en función de los criterios ambientales del Anejo 3 D (Subsección 1ª, artículos 58 y 59), y el procedimiento relativo a esta licencia municipal con evaluación de impacto ambiental (Subsección 2ª) integrado por las fases de memoria resumen y consultas previas, admisión del estudio de impacto ambiental, solicitud de licencia municipal, información pública e informes, declaración de impacto ambiental y, en su caso, autorización en suelo no urbanizable y resolución (artículos 60 a 65). Y la Sección 2ª, sobre las actividades clasificadas no sometidas a evaluación de impacto ambiental, regula el procedimiento de obtención de licencia municipal con el informe previo del Departamento de Medio Ambiente Ordenación del Territorio y Vivienda (Subsección 1ª), que comprende los

trámites de solicitud, admisión a trámite, información pública y audiencia, informe del alcalde, informe del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda y resolución del procedimiento (artículos 66 a 71), y el procedimiento de licencia municipal de actividad clasificada sin el previo informe del citado Departamento (Subsección 2ª, artículos 72 y 73). La Sección 3ª establece las disposiciones generales, que se refieren al contenido de la licencia (artículo 74), su eficacia (artículo 75), la caducidad de la licencia (artículo 76), la modificación de la instalación (artículo 77), la modificación sustancial de la actividad autorizada (artículo 78), la modificación de oficio de la licencia y el procedimiento para llevarla a cabo (artículos 79 y 80) y la delegación de la emisión de informes en los ayuntamientos que cuenten con servicios técnicos adecuados y a petición de los mismos (artículo 81).

El Capítulo II del Título III disciplina la licencia municipal de apertura, estableciendo los supuestos en que es requerida (artículo 82), el objeto y solicitud de tal licencia (artículo 83), la resolución de la solicitud (artículo 84) y la caducidad de la licencia (artículo 85).

El Título IV contempla la inspección de las actividades sometidas a intervención ambiental y se divide en cuatro capítulos. El Capítulo I dispone las competencias, planificación y tipos de inspecciones ambientales y, tras determinar las competencias inspectoras, se estructura en dos secciones. La Sección 1ª regula la inspección por los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, que clasifica en rutinarias o programadas y en no rutinarias o puntuales (artículos 87 a 89), impone al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda la planificación de las inspecciones (artículo 90) y la elaboración de una memoria anual de actividades de inspección ambiental (artículo 91), con la puesta a disposición del público de los resultados de las actuaciones de inspección y de la memoria anual (artículos 91 y 92), y preserva las funciones inspectoras sectoriales de otros departamentos de la Administración de la Comunidad Foral (artículo 93). La Sección 2ª, sobre la inspección por los ayuntamientos, remite su tipología, planificación y ejercicio a lo que dispongan las entidades locales competentes (artículo 94).

El Capítulo II del Título IV se refiere al personal de la inspección ambiental. Comienza con la definición o determinación del personal inspector (artículo 95), contempla la posibilidad de contar con personal inspector externo (artículo 96), establece las facultades del personal inspector (artículo 97) y fija un deber de colaboración de los titulares de actividades sometidas a intervención ambiental (artículo 98).

El Capítulo III del Título IV establece el procedimiento de inspección ambiental por referencia a los aspectos siguientes: inicio de oficio de las actuaciones inspectoras y contenido de la denuncia (artículo 99), desarrollo de tales actuaciones a través de la visita de inspección (artículo 100), el acta de inspección con fijación de su contenido (artículo 101) y el informe de la inspección (artículo 102).

El Capítulo IV del Título IV dispone los deberes de comunicación, señalando los sujetos sometidos a tales deberes (artículo 103), los hechos a comunicar de forma inmediata a la Administración (artículo 104) y la obligación para los titulares de determinadas instalaciones de una memoria anual, cuyo contenido se indica, a notificar al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda (artículo 105).

El Título V contempla la restauración de la legalidad ambiental y se divide en dos capítulos. El Capítulo I regula la legalización de actividades sin autorización o licencia, indicando la posible suspensión de las mismas y el requerimiento de su legalización o, en otro caso, su clausura (artículo 106), el procedimiento de legalización o clausura (artículo 107) y la posible adopción de medidas cautelares para la restauración de la legalidad ambiental (artículo 108).

El Capítulo II del Título V prevé tres tipos de medidas, como son las aseguradoras, las correctoras y el deber de reposición. Entre las medidas de aseguramiento se posibilita la exigencia del depósito de una fianza o la suscripción de un seguro (artículo 109). Las medidas correctoras tienden a corregir las deficiencias advertidas en el funcionamiento de una actividad, pudiendo incluir la suspensión de actividades y, en su caso, su ejecución con carácter subsidiario a costa del responsable (artículos 110 a 112). Y regula

los deberes de reposición de la realidad física alterada y de indemnización de los daños causados con determinación de la forma para llevarlos a cabo, el procedimiento para tal determinación, la resolución sobre los deberes de reposición e indemnización y su ejecución forzosa (artículos 113 a 117).

El Título VI, sobre el régimen sancionador, determina, de un lado, la definición de infracción y sanciones que remite a las tipificadas en la LFIPA, señalando los criterios para la determinación de los incumplimientos graves (artículo 118); y, de otro, el procedimiento sancionador, que será inexcusable (artículo 119) y estará integrado por las fases de actuaciones previas, medidas provisionales, iniciación, pliego de cargos, alegaciones, prueba, actuaciones complementarias en su caso y resolución (artículos 120 a 127). Este procedimiento habrá de resolverse en el plazo máximo de seis meses sin perjuicio de su ampliación motivada y por causa debidamente justificada (artículo 128). Además, se prevén la posible sustitución de las multas por una prestación ambiental (artículo 129) y los órganos competentes en materia sancionadora (artículo 130).

El Anejo 1 contiene una amplia relación de las definiciones de determinados conceptos o términos utilizados a lo largo del Reglamento.

El Anejo 2 A señala las actividades sometidas a autorización ambiental integrada y evaluación de impacto ambiental en función de aplicación de umbrales y criterios, el Anejo 2 B las actividades sometidas a autorización ambiental integrada y evaluación de impacto ambiental obligatoria y el Anejo 2 C las actividades y proyectos sometidos a autorización de afecciones ambientales.

El Anejo 3 A fija las actividades y proyectos sometidos únicamente a evaluación de impacto ambiental en función de la aplicación de los criterios de selección, el Anejo 3 B las actividades y proyectos sometidos en todo caso únicamente a evaluación de impacto ambiental y el Anejo 3 C los criterios para el sometimiento de una instalación o proyecto a evaluación de impacto ambiental o criterios de selección.

El Anejo 4 A determina las actividades e instalaciones sometidas a licencia municipal de actividad clasificada y a evaluación de impacto ambiental en función de la aplicación de los criterios de selección, el Anejo 4 B las actividades e instalaciones sometidas a licencia de actividad clasificada y preceptiva evaluación de impacto ambiental, el Anejo 4 C las actividades e instalaciones sometidas a licencia municipal de actividad clasificada con previo informe ambiental del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda y el Anejo 4 D las actividades e instalaciones sometidas a licencia municipal de actividad clasificada sin previo informe ambiental del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda.

El Anejo 5 señala las actividades que presentan riesgos para la seguridad e integridad de las personal o de los bienes y que precisan informe preceptivo y vinculante del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, acompañado de las observaciones o notas a dicho Anejo y de los criterios de aplicación en el cómputo de aforos y superficies establecidos en los puntos anteriores.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1^a. Carácter preceptivo del dictamen

El Proyecto sometido a consulta se dicta en desarrollo de la Ley 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental (LFIPA), que en diversos preceptos remite al desarrollo reglamentario y cuya disposición final cuarta, apartado 1, faculta al Gobierno de Navarra para dictar, en el plazo máximo de un año desde su entrada en vigor, las disposiciones reglamentarias precisas para el desarrollo y ejecución de la misma.

Por tanto, este dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN.

II.2ª. Marco normativo

El Proyecto que nos ocupa persigue el objetivo de reglamentar la LFIPA en los aspectos relativos a la participación pública basada en la necesaria información medioambiental, la prevención y el control integrado de la contaminación, la autorización de afecciones ambientales, la evaluación ambiental, el régimen de actividades clasificadas, el régimen de inspección, la restauración de la legalidad ambiental y la reposición de la realidad física alterada en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra (artículo 1). Se trata de materias en las que convergen una pluralidad de fuentes normativas de diverso origen, de obligada consideración.

Como señala el preámbulo de la LFIPA, que se desarrolla por el Proyecto, a partir de la función pública de la protección ambiental establecida por el artículo 45 de la Constitución española, su objeto es la regulación de las distintas formas de intervención administrativa ambiental de las Administraciones públicas de la Comunidad Foral de Navarra, en el que inciden distintas fuentes normativas, Derecho comunitario europeo, legislación básica estatal y ordenamiento foral navarro. De acuerdo con su finalidad integradora, la LFIPA comprende lo que en el ámbito comunitario y estatal es objeto de no menos de cuatro disposiciones normativas.

Por tanto, el marco jurídico general está constituido por normas del Derecho comunitario europeo, por la legislación básica estatal y en particular por la propia LFIPA, que se articulan de acuerdo con el criterio de “estratificación” de la materia en distintos niveles (STC 102/1995, de 26 de junio), de suerte que cada nivel, en sentido descendente, sólo puede mejorar, pero no restringir, el grado de protección ambiental establecido por el precedente o precedentes mediante normas más estrictas o adicionales de protección.

Dentro del ámbito comunitario europeo, destacan las normas relativas a la evaluación de impacto ambiental y a la prevención y control integrado de la contaminación: la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, que ha sido objeto

de ulteriores modificaciones por las Directivas 97/11/CE de 3 de marzo y por la Directiva 2003/35/CE de 26 de mayo; y la Directiva 96/61/CE del Consejo de 24 de septiembre de 1996 sobre prevención y control integrados de la contaminación, que ha sufrido también posteriores reformas por la Directiva 2003/35/CE y por la Directiva 2003/87/CE de 13 de octubre, así como por el Reglamento (CE) núm. 1882/2003, de 29 de septiembre, y por el Reglamento (CE) núm. 1666/2006, de 18 de enero. Además, han de mencionarse la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de abril de 2001 sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros (2001/331/CE), así como la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales (citada en la exposición de motivos del Proyecto).

En el ámbito interno, la legislación básica estatal a considerar está integrada especialmente por dos normas legales: de un lado, el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambientales, ampliamente modificado con posterioridad, en particular por la Ley 6/2001, de 8 de mayo, y por leyes posteriores a las que seguidamente se aludirá; y de otro, la Ley 16/2002, de 1 de julio, sobre Prevención y Control Integrados de la Contaminación (en adelante, LPCIC), también ulteriormente reformada.

Con posterioridad a la LFIPA se han producido novedades legislativas en el ámbito estatal, donde se han aprobado dos leyes que inciden en las materias que son objeto de regulación por el Proyecto: en primer lugar, la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente; y, en segundo lugar, la Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE). Estas Leyes modifican el Real Decreto Legislativo 1302/1986 y la LPCIC.

Asimismo en el ámbito foral de Navarra, es preciso tener en cuenta una norma legal posterior a la LFIPA: la Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de protección civil y atención de emergencias de Navarra, cuyo artículo 35.1 atribuye competencias de inspección en materia de protección civil relativas, en general, a todas las actividades clasificadas al Departamento competente en materia de protección civil y a las entidades locales.

Por tanto, el Proyecto ha de respetar primordialmente la LFIPA y también la normativa comunitaria europea, básica estatal y foral navarra en las materias reglamentadas, así como el resto del ordenamiento jurídico.

II.3ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra

El Proyecto viene a reglamentar la intervención integral de la protección ambiental, por lo que primordialmente ha de tenerse en cuenta la competencia de Navarra en materia de medio ambiente, sin perjuicio de que, dada su amplio alcance derivado de su propósito integrador, también puedan incidir las competencias en otras materias, en particular en materia de salud.

El artículo 57.c) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en lo sucesivo, LORAFNA), atribuye a Navarra, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de medio ambiente y ecología. 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”.

El citado título competencial de la Comunidad Foral de Navarra no ha de padecer por la incidencia en el ámbito material en el que se mueve el Proyecto de distintas disposiciones de Derecho comunitario europeo, 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 esa competencia, el Parlamento de Navarra aprobó la LFIPA, que contiene tanto una habilitación general como remisiones específicas al desarrollo reglamentario. Asimismo, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en lo sucesivo, LFGNP), corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículos 7.12 y 55.1), adoptando sus disposiciones generales la forma de Decreto Foral (artículo 12.3 y 55.2).

En consecuencia, el Proyecto examinado se dicta al amparo de la competencia de Navarra en materia de medio ambiente y ecología, en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y su rango es el adecuado.

II.4ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La LFGNP regula el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro (Capítulo IV del Título IV, artículos 58 a 63), El Proyecto analizado ha seguido, con carácter general, los trámites procedimentales establecidos en la LFGNP.

El expediente incorpora una memoria elaborada por el Jefe de la Sección de Régimen Jurídico de Medio Ambiente, en la que explica o resume la propuesta y se analizan los aspectos normativos del Proyecto. Asimismo incluye una memoria organizativa y otra económica, así como un informe de impacto por razón de sexo.

El Proyecto ha sido sometido, de acuerdo con el artículo 69.1^a de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (desde ahora, LFAL), al preceptivo informe de Comisión Foral de Régimen Local, que lo ha informado favorablemente. Y, asimismo, el Proyecto ha sido consultado preceptivamente al Consejo Navarro de Medio Ambiente, de acuerdo con la Ley Foral 1/1993, de 17 de febrero, que también ha informado en sentido favorable.

El Proyecto fue remitido a consulta de los Departamento de la Administración de la Comunidad Foral, que, en algunos casos, como se ha reseñado en los antecedentes, formularon observaciones o sugerencias, algunas de las cuales se han incorporado al texto consultado.

Consta en el expediente el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento, que se ha pronunciado tanto acerca del procedimiento como sobre el contenido, concluyendo en la adecuación jurídica de la norma propuesta. Asimismo ha informado el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, cuyas recomendaciones han sido en buena medida acogidas en el texto remitido. Ha conocido también el Proyecto la Comisión de Coordinación, previa su remisión a todos los Departamentos de la Administración Foral. Y, finalmente, el Proyecto con el expediente reseñado se ha remitido a consulta de este Consejo.

Por lo expuesto, la tramitación del Proyecto se ajusta en términos generales al ordenamiento jurídico.

No obstante, este Consejo ha de volver a reiterar, por su especial importancia en materia ambiental, la funcionalidad y relevancia del procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas como instrumento para asegurar la objetividad, el servicio al interés general y la legalidad y en cuanto cauce para materializar la transparencia y la participación pública (Dictamen 6/2005, de 15 de febrero). En particular, es preciso hacer hincapié en dos aspectos interrelacionados: de un lado, la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten [artículo 105,c) de la Constitución] se refuerza en el campo ambiental con la reciente Ley 27/2006,

de 18 de julio, que, además de incorporar las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE, desarrolla el Convenio de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998, ratificado por España y vigente desde el 31 de marzo de 2005. Esta Ley 27/2006 reconoce el derecho de todos a participar de manera efectiva y real en la elaboración de disposiciones de carácter general relacionadas con el medio ambiente incluidas en su ámbito de aplicación [artículo 3.2.a)] en los términos previstos en sus artículos 16 y 18. Y, de otro, tales exigencias de efectiva participación, que tiene como presupuesto una adecuada información previa, imponen un mayor rigor en la obligación de motivación de las disposiciones reglamentarias, exigida con carácter general por el artículo 58.2 de la LFGNP, de modo que la memoria o informes justifiquen de forma suficiente las opciones y medidas que se establecen y su correspondiente amparo legal, sin que sea bastante una referencia general o resumen, lo que, de forma sintética, habría de incorporarse, en su caso, a la parte expositiva para que ésta cumpla a su vez la función que tiene encomendada.

II.5ª. Sobre la adecuación jurídica del Proyecto

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -singularmente de sus artículos 51 y 62.2- (en adelante, LRJ-PAC), así como ahora de la Ley Foral 14/2004 -artículo 56-, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, la LORAFNA, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

Como se ha adelantado, la principal referencia de nuestro pronunciamiento sobre la adecuación jurídica del Proyecto ha de ser la Ley 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental (LFIPA), que es objeto de desarrollo reglamentario, teniendo en cuenta la normativa comunitaria, la básica estatal y la restante normativa de aplicación.

A) Justificación

Según se indica en la memoria e informes obrantes en el expediente, recogándose también en su Exposición de Motivos, el Proyecto se justifica en la necesidad de complementar la regulación de la LFIPA mediante su desarrollo reglamentario. Por tanto, es clara la justificación y conveniencia del Proyecto atendiendo a su objeto y al mandato de ejecución que se fija en la disposición final primera de la LFIPA.

B) El Decreto Foral de aprobación del Reglamento

Entrando en el análisis jurídico del proyecto de Decreto Foral aprobatorio del Reglamento, sin perjuicio de lo señalado más atrás, no merecen mayor atención ni objeción la exposición de motivos que explicita la habilitación normativa y describe el objeto y contenido de la disposición –con la salvedad de que los títulos no son seis, sino siete, pues ha de incluirse el título preliminar-, el artículo único que se limita a aprobar el Reglamento y las disposiciones finales que prevén la habilitación para el desarrollo reglamentario y la entrada en vigor. Sí, en cambio, el resto de sus preceptos.

La disposición adicional primera señala que los proyectos de incidencia supramunicipal que prevean una implantación en más de un término municipal deberán obtener las autorizaciones correspondientes en cada uno de los municipios, sin perjuicio de su intervención ambiental de conjunto, debiendo presentarse en ejemplar completo en cada Ayuntamiento para su tramitación. No se tacha tal previsión, que compagina el momento unitario e integral de la intervención ambiental con la pluralidad de entes locales competentes territorialmente respecto de un proyecto. Ahora bien, sería aconsejable matizar la generalidad de los términos utilizados (proyectos e

implantación) en el precepto, para coherenciarlo con otras previsiones legales que exigen de controles locales en determinados casos a dichos proyectos (artículo 47 de la Ley 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo; en adelante, LFOTU/2002) o disponen el régimen aplicable a las actividades y usos en distintos supuestos (artículo 118 LFOTU/2002 en la redacción por la propia LFIPA).

La disposición adicional segunda exige la tramitación conjunta de los proyectos “vinculados”. Es plausible la *ratio* que anima el precepto, para hacer realidad el relevante objetivo integrador ambiental de la LFIPA, evitando la fragmentación e incorporando los efectos acumulativos. Sin embargo, sería conveniente, para garantizar la seguridad jurídica, perfilar o cambiar el término “vinculados”, que tiene un sentido histórico-jurídico distinto y admite significaciones diversas, por otra expresión o fórmula que plasme adecuadamente el propósito que subyace en el precepto.

Mayor complejidad representa la disposición transitoria primera, que exige la adaptación de las instalaciones existentes, recogidas en los Anexos 2 A y 2 B, al régimen de autorización ambiental integrada, sin la exigencia de desarrollar los procedimientos de evaluación de impacto ambiental. La LFIPA, siguiendo la normativa comunitaria europea y la legislación básica en la materia (disposición transitoria primera LPCIC), se aplica no sólo a las nuevas instalaciones, sino también a las ya existentes, mediante un régimen transitorio a cuyo tenor éstas deberán solicitar la autorización ambiental integrada antes del 31 de diciembre de 2006 (disposición transitoria primera). La propia LFIPA determina en su Anejo 1 la definición de “instalación existente (de las sometidas a autorización ambiental integrada)”, que, como en su momento se indicará, también recoge el Reglamento en igual Anejo. Por tanto, la disposición transitoria segunda del Reglamento proyectado enlaza con esta disposición transitoria de la LFIPA, con la matización de la innecesariedad del sometimiento a evaluación de impacto ambiental, cuando sea preceptiva para las nuevas instalaciones bien directamente (Anejo 2 B) o bien previa selección de proyectos o “screening” (Anejo 2 A). La exposición de motivos del Reglamento ofrece al final de su apartado 8 una justificación de tal medida basada en dos motivos: la falta de

exigencia de ese requisito sobre la base de la aplicación de la normativa básica estatal y la garantía derivada del régimen de autorización ambiental integrada que garantiza plenamente la protección del medio ambiente. Sin desconocer la dificultad de la cuestión, este Consejo, aunque no comparte la segunda de las razones reseñadas en cuanto contradice la propia LFIPA, no objeta esta disposición, ya que, de un lado, la exigencia de adaptación de las instalaciones existentes está dispuesta desde la normativa sobre autorización ambiental integrada y, de otro, en razón del principio general de irretroactividad de las normas, salvo disposición expresa en contrario.

La disposición transitoria segunda del proyecto de Decreto Foral remite a una Orden Foral de la Consejera de Salud la determinación de las actividades que presentan riesgos para la salud de las personas, reiterando, entre tanto, el régimen transitorio legal, si bien para las actividades clasificadas sometidas a informe del Departamento de Salud se tendrán en cuenta las actividades sometidas a licencia municipal de actividad clasificada de acuerdo con lo previsto en el Proyecto. Esta disposición transitoria ha de ponerse en conexión con dos preceptos de la LFIPA: de un lado, su artículo 22.4 que remite la determinación de las actividades que presentan riesgo para la salud de las personas o para la seguridad e integridad de las personas o de los bienes al desarrollo reglamentario; y, de otro, la disposición transitoria quinta de la LFIPA, que, en tanto se lleve a cabo la determinación reglamentaria de las actividades que presentan riesgo para la salud de las personas o para la seguridad e integridad de las personas o de los bienes, mantiene vigente la contenida en el Decreto Foral 304/2001, de 22 de octubre. Ahora bien, como apuntan los preceptos legales citados y dispone este Decreto Foral, se trata de dos listados de actividades distintos ligados a dos informes diferentes: uno para las actividades de riesgo para la salud de las personas que conlleva el informe del Departamento de Salud, fijado actualmente en el artículo 9.3 del Decreto Foral 304/2001; y otro para la seguridad e integridad de las personas o de los bienes que comporta el informe del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, previsto en el artículo 10.3 del Decreto Foral 304/2001.

Frente a la solución precedente, el Proyecto adopta dos opciones dispares: de un lado, fija directamente en su Anejo 5 la lista de actividades que presentan riesgos para la seguridad e integridad de las personas o de los bienes y que precisan informe preceptivo y vinculante del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior; y, en cambio, esta disposición transitoria segunda no lleva a cabo la fijación de las actividades, sino que la remite a una Orden Foral de la Consejera de Salud. Es preciso, por tanto, plantearse la legalidad de esta atribución de la potestad reglamentaria a la citada Consejera, sin que el Reglamento lleve a cabo directamente la determinación de tales actividades, más aún cuando la norma actualmente reguladora de las actividades con riesgo para las personas es, como mencionan ambas disposiciones transitorias, un Decreto Foral, que sólo podrá ser modificado por otra norma de igual o superior rango.

Pese a la atribución, aparentemente indistinta, de la titularidad de la potestad reglamentaria al Gobierno de Navarra y a los Consejeros establecida en el artículo 55.1 de la LFGNP, es evidente, sin necesidad de abundar o teorizar al respecto, que es distinto el alcance de la potestad reglamentaria conferida al Gobierno de Navarra [artículo 23.1.a) de la LORAFNA y 7.1.12 LFGNP] y a los Consejeros, respecto de los que esta potestad se ciñe “a las materias propias de su Departamento” [artículo 41.1.h) LFGNP], como ha destacado, con carácter general y siguiendo a la doctrina, la jurisprudencia (Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 1998 -recurso de apelación nº 2693/1990, de 30 de diciembre de 2000 -recurso de casación nº 6195/2001- y de 20 de enero de 2005 -recurso de casación nº 7178/2001-). Además, el ejercicio de la potestad reglamentaria no es susceptible de delegación [artículo 36.2.a) LFACFN]. En el presente caso, la LFIPA habilita al Gobierno de Navarra para su desarrollo reglamentario (apartado 1 de la disposición final cuarta), por lo que a dicho órgano corresponde, en principio, el dictado de las disposiciones reglamentarias para el desarrollo y ejecución de dicha Ley Foral.

En consecuencia, la disposición transitoria segunda del proyecto de Decreto Foral debe considerarse ilegal al atribuir dicha específica potestad

reglamentaria a la Consejera de Salud en contradicción con la LFIPA (artículo 22.4 y disposición transitoria quinta en relación con la disposición final cuarta).

Finalmente, la disposición derogatoria se limita a establecer la derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en el Decreto Foral, sin incluir una referencia expresa a las normas que quedan total o parcialmente afectadas (artículo 59.3 LFGNP). En el presente caso, es conveniente que cumplimente cabalmente esta previsión legal, ya que el Decreto Foral incide claramente sobre dos disposiciones de igual rango anteriores, como son el Decreto Foral 227/1993, de 19 de julio, que establece el procedimiento sancionador de las infracciones en materia de urbanismo y de control de actividades clasificadas para la protección del medio ambiente, parcialmente derogado en lo referente al procedimiento sancionador por infracciones urbanísticas por el Decreto Foral 85/1995, de 3 abril, por lo que sólo está vigente respecto de las infracciones en materia de actividades clasificadas; y el Decreto Foral 304/2001, cuya vigencia se mantiene por la LFIPA hasta su desarrollo reglamentario.

C) Participación, difusión y acceso a la información ambiental (Título Preliminar del Reglamento)

El Título Preliminar del Reglamento lleva por título la participación, difusión y acceso a la información ambiental, aunque también señala su objeto. Según el artículo 1, el Reglamento regula las distintas técnicas o aspectos regulados en la LFIPA, con la salvedad de la evaluación ambiental estratégica que queda fuera de esta reglamentación. Desde la perspectiva formal, deben corregirse el título del precepto que alude también al ámbito de aplicación y su redacción para adecuarla a los términos legales (evaluación de impacto ambiental) e incluir la omisión de la autorización de apertura, que luego se regula por el Reglamento.

El artículo 2 del Reglamento, sobre la participación pública, difusión y acceso a la información medioambiental, reproduce en sus apartados 2 a 5 el artículo 6 de la LFIPA. Por su parte, su apartado 1, que regula el derecho

de todos los ciudadanos a la participación en la toma de decisiones correspondiente a los procedimientos autorizatorios o de informe regulados, incorpora de forma escueta el derecho de participación pública en materia ambiental recientemente regulado en la Ley 27/2006.

El artículo 3 del Reglamento responde a la obligación de recogida y difusión de la información ambiental prevista también en la Ley 27/2006, al exigir la incorporación de toda la información de contenido ambiental presentada en los correspondientes procedimientos autorizatorios o de informe así como la resultante de los informes de vigilancia al sistema de información ambiental.

D) Actividades sometidas a autorización ambiental de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (Título I del Reglamento)

El Título I del Reglamento se corresponde con el Título I de la LFIPA. Ambos versan sobre las actividades sometidas a autorización ambiental de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, regulando tres tipos de autorizaciones ambientales de la competencia de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra: la autorización ambiental integrada, la autorización de afecciones ambientales y la autorización de apertura.

a) La autorización ambiental integrada (Capítulo I del Título I)

La autorización ambiental integrada es reglamentada en el Capítulo I de este Título I. Para su comprensión, es preciso señalar que la LFIPA articula conjuntamente dos técnicas ambientales, como son la autorización ambiental integrada y la evaluación de impacto ambiental, tanto en sus Anejos 2 A y 2 B, como al imponer, cuando ambas sean exigibles, la integración o tramitación conjunta de ambos procedimientos (artículo 24).

Este Capítulo I se abre con la determinación de las actividades e instalaciones sometidas, que se fijan por remisión a los Anejos 2 A y 2 B del Reglamento, con exclusión de aquellas que estén destinadas a investigación y desarrollo de nuevos productos (artículo 4.1 del Reglamento). Esta

previsión reitera lo dispuesto en el artículo 10 de la LFIPA, sin perjuicio de constatar la diferencia en la remisión, que mientras en la LFIPA lo es a su Anejos aquí se realiza a los Anejos del propio texto reglamentario. Cuestión sobre la que volveremos al examinar los Anejos.

Por su parte, el apartado 2 del artículo 4 del Reglamento dispone el carácter integral de la autorización ambiental con referencia a la definición de “instalación” recogida en el Anejo 1, sin especificación (del Reglamento o de la Ley Foral), lo que nos remite nuevamente al tema de los Anejos que abordaremos más adelante.

Tras ello, el Capítulo I se divide en tres Secciones dedicadas, respectivamente, a cada una de las autorizaciones ambientales autonómicas. La Sección 1ª, sobre la autorización ambiental integrada con evaluación de impacto ambiental, regula la selección de proyectos previstos en el Anejo 2 A en función de criterios (“screening”). Los artículos 5 y 6 del Reglamento, integrantes de la Subsección 1ª, fijan el procedimiento para la adopción de la decisión sobre la realización de la evaluación de impacto ambiental en estos casos, siguiendo las previsiones de los artículos 18 y 19 de la LFIPA, con dos matices: de un lado, la decisión sólo se publicará en el Boletín Oficial de Navarra cuando se acuerde la innecesariedad del sometimiento a evaluación de impacto ambiental, lo que responde a la práctica existente y al objetivo de publicidad, en aras de la transparencia y accesibilidad del público, de una decisión que cierra el procedimiento de evaluación, ya que, en otro caso, dicha publicidad se produce a lo largo de este proceso y con la publicación de la declaración de impacto ambiental. Y, de otro lado, la posibilidad de acordar en todo caso la continuación automática del procedimiento de evaluación, sin pronunciamiento sobre la selección, que sólo podría entenderse adecuada en los casos de instalaciones sujetas preceptivamente a evaluación de impacto ambiental, no puede servir para eximir de la obligación legal de la selección de proyectos ni para relevar a la Administración de su obligación de resolver. Por tanto, el artículo 6.3 del Reglamento, en dicha redacción, ha de estimarse ilegal.

Además, el artículo 6.1 del Reglamento se remite, sin especificación, al Anejo 3 D. Sin perjuicio de volver sobre los Anejos en el momento oportuno, ha de indicarse que ello sólo sería correcto si se refiere al Anejo 3 D de la LFIPA, ya que no existe en el Reglamento tal Anejo 3 D.

Partiendo de la necesidad de sometimiento a evaluación de impacto ambiental, bien por incluirse el proyecto en el Anejo 2 B o por haber sido positiva la selección en el caso del Anejo 2 A, la Subsección 2ª (artículos 7 a 9 del Reglamento) desarrolla los aspectos del procedimiento de autorización ambiental integrada con evaluación de impacto ambiental, como son la presentación de la memoria resumen y consultas previas, la admisión del estudio de impacto ambiental y la declaración de impacto ambiental, a que se refiere el artículo 24 de la LFIPA. Tales preceptos reglamentarios incorporan las previsiones fijadas para dichos aspectos en la regulación legal de la evaluación de impacto ambiental (artículos 38 y 39 LFIPA), con un cambio o matiz que pasamos a exponer y ponderar jurídicamente. El apartado 4 (45 días y 30 días) del artículo 7 del Reglamento transforma en treinta días el plazo legal de un mes (artículo 38.3 LFIPA), lo que, sin desconocer su finalidad de homogeneizar las unidades temporales (días y mes) señaladas para la selección de proyectos y para la evacuación de consultas, se separa del texto legal, que recoge esa diversidad (artículos 37.1 y 38.3 LFIPA), comportando la ilegalidad de dichos extremos del precepto reglamentario.

La Sección 2ª regula el procedimiento para la obtención de la autorización ambiental integrada. El artículo 10 del Reglamento contempla el informe de compatibilidad urbanística, en desarrollo del artículo 20.1 de la LFIPA, recogiendo su carácter previo, el plazo máximo de 30 días para resolver, la necesaria motivación y el carácter vinculante del informe. Además, el precepto reglamentario complementa el texto legal, al determinar, en términos razonables, la documentación a acompañar a la solicitud del informe de compatibilidad urbanística (apartado 2) y delimitar los aspectos concretos sobre los que ha de versar dicho informe ligados a su compatibilidad con el planeamiento urbanístico (apartado 4). Por tanto, no se formula tacha a este precepto.

Tampoco ha de objetarse la regulación de la presentación de la solicitud de autorización ambiental integrada realizada en el artículo 11.1 del Reglamento, que desarrolla adecuadamente el artículo 20.2 de la LFIPA. La exigencia de la documentación en soporte informático, además de en soporte papel, responde a la utilidad de dicha información para cumplir la obligaciones de difusión. Sin embargo, el apartado 2 de este artículo 11 no fija directamente la documentación, a cuya determinación reglamentaria se remite la Ley Foral, sino que se reenvía la determinación de dicha documentación y su formato a una posterior Orden Foral; previsión que, en lo que se refiere a la documentación, ha de considerarse ilegal por las razones ya señaladas respecto de la disposición transitoria segunda del Decreto Foral.

El artículo 12 del Reglamento, sobre la confidencialidad de datos contenidos en la solicitud, desarrolla la previsión del artículo 20.2.c) de la LFIPA y establece los datos que tendrán carácter confidencial, mediante tres supuestos recogidos en el apartado 2, que se corresponden con las letras d), e) y f) del artículo 13.2 de la Ley 27/2006. Ahora bien, este último precepto legal no configura automáticamente tales motivos como supuestos de excepción al derecho de acceso a la información, sino que exige que se lleve a cabo, en los términos de la misma, la necesaria ponderación, que corresponde a la Administración (cfr. artículo 15.3 del Reglamento). En consecuencia, es aconsejable matizar el inciso inicial del apartado 2 de este precepto. Además, se incorpora una contraexcepción a la confidencialidad, al disponer la accesibilidad a los datos relativos a la ubicación y a los potenciales impacto ambientales del proyecto de instalación, y, en concreto, los relativo a consumo de agua, energía y combustibles, producción de residuos, emisiones a la atmósfera y aguas residuales, en línea con la previsión del artículo 13.5 de la Ley 27/2006.

Nada hay que objetar al artículo 13 del Reglamento, que desarrolla la previsión legal de subsanación de deficiencias (artículo 21 de la LFIPA).

Los artículos 14 a 20 del Reglamento regulan la tramitación de la autorización ambiental integrada en desarrollo del artículo 22 de la LFIPA,

recogiendo sus previsiones con algunas concreciones y matices que pasamos a examinar. El artículo 14 incorpora un trámite nuevo de remisión previa de la solicitud, una vez admitida a trámite, al municipio, organismos y órganos que deben informar la resolución de autorización ambiental integral; que no puede objetarse dado que no sustituye a la remisión una vez concluido el trámite de información pública y responde a la conveniencia de que los órganos que han de intervenir sean desde el principio conocedores del inicio del procedimiento.

Especial atención merece el artículo 15 del Reglamento, sobre la información pública, que añade la complitud del expediente y, en su caso, la verificación de la documentación por el organismo de cuenca correspondiente, así como la exceptuación de los datos considerados confidenciales. En efecto, sorprende, aunque ello procede del texto legal, que, a diferencia del procedimiento tipo para la licencia municipal de actividades clasificadas, no se prevea aquí, cuando existe un mayor potencial contaminador, un específico trámite de audiencia vecinal, con notificación personal a los propietarios y ocupantes de fincas colindantes al emplazamiento; y, sobre todo, la falta de previsión de la efectiva participación pública, que, incorporando la Directiva 2003/35 y el Convenio de Aarhus, dispone el artículo 14 de la LPCIC en la redacción dada por la Ley 27/2006. Por ello, es aconsejable la revisión de este precepto para incorporar las condiciones de participación del público exigibles ya desde dichas normas.

El artículo 16 del Reglamento, relativo al informe municipal, enuncia en su apartado 2 algunas de las materias sobre las que ha de versar dicho informe, cerrándose con una fórmula abierta que respeta la garantía de la autonomía local para intervenir en los asuntos de su competencia (artículo 62 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local; en lo sucesivo, LBRL). El artículo 17 del Reglamento incorpora el informe de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, cuando los proyectos y actividades vayan a ubicarse en suelo no urbanizable, configurándolo como preceptivo y vinculante. En el apartado 1 del artículo 19 del Reglamento, sobre la propuesta de resolución y el trámite de audiencia al

interesado, se advierte una separación respecto del texto legal, ya que la audiencia se refiere al promotor cuando el artículo 22.6 de la LFIPA alude a los interesados, como por otra parte recoge luego el apartado 3 del propio precepto reglamentario. En consecuencia, debe modificarse aquella expresión reglamentaria ajustándola al texto legal.

Los artículos 20 y 21 del Reglamento se refieren, respectivamente, a la resolución y a su notificación y publicación, en desarrollo del artículo 23 de la LFIPA, con silencio negativo por imperativo comunitario. Únicamente ha de ser objeto de mención el párrafo segundo del artículo 21.2, a cuyo tenor si las alegaciones formuladas en el trámite de información son sustancialmente iguales, podrá sustituirse la notificación personal e individual por una contestación conjunta publicada en el Boletín Oficial de Navarra. Tal previsión debe corregirse para ajustarse adecuadamente a las exigencias sobre la práctica de la notificación a los interesados del artículo 59.6 de la LRJ-PAC y a los intervinientes en el trámite de información pública del artículo 86.3 de la LRJ-PAC.

La Sección 3ª del Reglamento recoge las disposiciones generales en desarrollo de la Sección 1ª de igual Capítulo y Título de la LFIPA. El artículo 22 del Reglamento desarrolla, con igual carácter, el contenido mínimo de la resolución previsto en el artículo 15 de la LFIPA. El artículo 23 del Reglamento determina, en su apartado 1, la eficacia de la autorización ambiental integrada, disponiendo que su otorgamiento no exime de otras autorizaciones, licencias o informes exigidos por la normativa vigente, lo que es coherente con la integración parcial o falta de inclusión de otras autorizaciones sustantivas; en su apartado 2, recoge la previsión del artículo 23.4 de la LFIPA sobre la caducidad de la autorización ambiental integrada transcurridos dos años desde su otorgamiento sin haberse iniciado la ejecución del proyecto o actividad, con exigencia de un breve procedimiento, con audiencia al titular y la declaración expresa de caducidad (apartado 3); en su apartado 4 exige, cuando se trate de proyectos a desarrollar en más de una fase, la inclusión obligatoria de un cronograma; en el apartado 5 recoge la temporalidad de la autorización de acuerdo con el artículo 23.5 de la LFIPA; y el apartado 6 prohíbe a las entidades locales la concesión de

licencia de obras sin la previa obtención de la autorización ambiental integrada lo que responde a la tradición y a la lógica del sistema.

El artículo 24 del Reglamento regula el régimen de modificación de la instalación, en desarrollo del artículo 11 de la LFIPA; el artículo 25 del Reglamento concreta la noción de modificación sustancial de la instalación autorizada cumplimentando la remisión reglamentaria del inciso final del artículo 11.3 de la LFIPA; y el artículo 26 del Reglamento recoge el concepto de modificación no sustancial. La novedad de estos preceptos consiste en la subdivisión de las modificaciones no sustanciales en significativas e irrelevantes, confiriendo a ambas un régimen distinto, lo que exige plantearse la adecuación jurídica de esta distinción a la vista de la regulación legal. En efecto, el artículo 11.2 de la Ley Foral prevé para las modificaciones no sustanciales su posible realización cuando no se hubiere pronunciado en contrario el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, en el plazo de un mes, que es el régimen que el Reglamento aplica a las modificaciones no sustanciales irrelevantes, ya que para las significativas será necesario modificar la autorización mediante el procedimiento establecido en el artículo 29 del Reglamento. Sin embargo, la novedad del texto reglamentario puede encontrar justificación, si se tiene en cuenta que la modificación no sustancial se define como significativa cuando origina cambios importantes en las condiciones de funcionamiento de la instalación que hayan de contemplarse en la autorización; por lo que, al comportar dicha modificación de la instalación una alteración de la autorización, está justificada la sujeción al régimen de ésta, más aún cuando ello redundaría en una mayor protección ambiental, ya que, frente a un régimen de comunicación, se impone la técnica autorizatoria.

Por otra parte, el artículo 25.2 del Reglamento califica la enumeración de los supuestos que entrañan una modificación sustancial, realizada en el apartado 1, como enunciativa y no limitativa, pudiendo ser completada por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda mediante la aplicación de criterios cualitativos que se deriven de las circunstancias concretas de la modificación que se pretenda introducir. El inciso final del artículo 11.3 de la LFIPA remite la determinación de los

criterios para definir una modificación como sustancial al reglamento, por lo que dicha previsión, que no fija criterio alguno, no se ajusta a dicha previsión legal y mal se compadece con el principio de seguridad jurídica. En cambio, no ha de objetarse la aplicación acumulativa de los criterios cuantitativos ni la consideración como modificación sustancial de los cambios que supongan la superación de los umbrales previstos en los Anejos 2 A y 2 B del Reglamento, pues desarrollan la remisión legal al mismo.

Los artículos 27 y 28 del Reglamento regulan la modificación de oficio de la autorización ambiental integrada y el procedimiento para realizar ésta. Con ello se desarrolla el artículo 14 de la LFIPA que, ante el cambio de las circunstancias que motivaron el otorgamiento de la autorización, incorpora la denominada cláusula de progreso, que entraña una adaptación constante de la autorización al desarrollo tecnológico de cada momento, sin derecho a indemnización. Por ello, el artículo 27, ha de transcribir fielmente el texto legal tanto en los supuestos como en la redacción de cada uno de ellos. En particular, no puede sustituirse el último de los supuestos legales por la falta de petición de la renovación en el plazo legal, ya que éste constituye un supuesto diferente, que merece su regulación separada de la anterior, en su caso, dentro de la renovación. En cambio, no merece objeción el artículo 28, que, siguiendo al artículo 44 de la LRJ-PAC, dispone, en caso de silencio, por tratarse de un procedimiento iniciado de oficio, la caducidad.

El artículo 29 del Reglamento regula el procedimiento para la modificación significativa de la autorización ambiental integrada, al que se ha aludido ya en su conexión con la modificación no sustancial significativa de la instalación. Este precepto reglamentario no puede objetarse, pese a su falta de correspondencia legal, ya que contempla una previsión lógica de alteración de la autorización a petición del titular, que, al comportar un cambio en la autorización, requerirá la autorización del órgano competente. Aquí, tratándose de un procedimiento iniciado a solicitud de interesado, se prevé el silencio negativo, en coherencia con la previsión del artículo 23.3 de la LFIPA para la obtención de tal autorización.

Finalmente, el artículo 30 del Reglamento regula el procedimiento de renovación de la autorización ambiental integrada, cumplimentado la remisión al procedimiento simplificado que reglamentariamente se establezca (artículo 16 de la LFIPA). En este caso, el silencio tiene carácter estimatorio, de acuerdo con este precepto legal, dada la diferencia entre renovación y obtención o modificación de la licencia. Sin embargo, no se señala el plazo correspondiente, también silenciado en el artículo 16 de la LFIPA, aconsejándose completar la proposición normativa de acuerdo con lo previsto en el artículo 25.3 de la LPCIC.

b) La autorización de afecciones ambientales (Capítulo II del Título I)

El Capítulo II del Título II del Reglamento se corresponde con igual Capítulo de la LFIPA y regula también la autorización de afecciones ambientales. El artículo 31 del Reglamento, sobre las actividades sujetas, recoge el artículo 25 de la LFIPA, cuya nota caracterizadora es la realización de tales actividades en suelo no urbanizable que se enumeran en el Anejo 2 C.

El artículo 32 del Reglamento prevé un trámite de consulta preliminar del promotor que desemboca en un informe facultativo previo y no vinculante del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, lo que es traslación de similar trámite previo de otras técnicas ambientales, facilitando la preparación por el promotor de la documentación necesaria para la solicitud de esta autorización.

El artículo 33 del Reglamento regula el contenido y la necesaria completitud de la solicitud, con un trámite de subsanación, en correspondencia con el artículo 26 de la LFIPA, que remite la concreción de la documentación exigible al desarrollo reglamentario, que, no obstante, el apartado 1 del precepto reglamentario se limita a transcribir con mínimas alteraciones.

La regulación del estudio de afecciones ambientales que realiza el artículo 34 del Reglamento, remitiendo su contenido documental a una Orden Foral, se corresponde con el artículo 26 de la LFIPA. Ahora bien, el precepto reglamentario carece de contenido regulador propio, limitándose a

una remisión, sin ninguna especificación, a una orden foral. Por tanto, también aquí, por las razones ya indicadas respecto de la disposición transitoria segunda del proyecto de Decreto Foral, tal remisión, sin mayor concreción, resulta ilegal.

El artículo 35 del Reglamento regula la tramitación en desarrollo del artículo 27 de la LFIPA e incorpora previsiones de plazo y de informe de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda derivadas de los artículos 22 y 25.2 de la LFIPA, sin perjuicio de señalar que la redacción del apartado 3 del precepto reglamentario (en particular, el inciso “en su caso”) mal se compadece con el elemento conformador de esta autorización que, como se ha indicado, es la realización de actividades en suelo no urbanizable.

El artículo 36 del Reglamento regula la resolución en desarrollo del artículo 28 de la LFIPA, que remite la determinación de su contenido al desarrollo reglamentario. Además, recoge la mutación de la autorización en informe de acuerdo con el artículo 45 de la LFIPA para las actividades promovidas por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra e incorpora la cláusula “sin perjuicio” respecto de otras autorizaciones o licencias que sean legalmente exigibles. Sin embargo, el inciso final del apartado 3 de este precepto reglamentario permite prescindir del trámite de publicación en el Boletín Oficial de Navarra en los casos en que el expediente no haya sido sometido a información pública, lo que resulta ilegal por contradecir el claro mandato del artículo 28.3 de la LFIPA, que es manifestación de los principios de transparencia y accesibilidad a la información esenciales en materia de medio ambiente como refleja la reciente Ley 27/2006.

Los artículos 37 a 38 del Reglamento regulan la caducidad y la modificación de oficio de la autorización, trasladando aquí dos previsiones específicas de la autorización ambiental integrada a las que hemos aludido más atrás. El plausible propósito que anima dichas previsiones, tendentes a lograr una eficaz protección adecuada a cada momento, no es suficiente para justificar su legalidad, por lo que ha de encontrarse el necesario asidero

legal que le sirva de soporte. A juicio de este Consejo, tales previsiones, que habrán de incorporarse a la resolución autorizatoria, encuentran cobertura legal en la configuración de esta autorización prevista en el artículo 28.3 de la LFIPA, en razón de su carácter temporal y condicionado, así como en la remisión del resto de determinaciones al desarrollo reglamentario.

c) Autorización de apertura (Capítulo III del Título I)

El Capítulo III del Título I del Reglamento se corresponde con los homónimos de la LFIPA, desarrollando la regulación legal de la autorización de apertura. Los artículos 39 a 44 del Reglamento regulan, en complemento del artículo 29 de la LFIPA, la necesidad de autorización de apertura, su solicitud, tramitación, resolución, el acceso a los servicios de gas, electricidad y agua y la posibilidad de autorizaciones parciales. Por ello, son suficientes unas consideraciones sobre aspectos concretos de la reglamentación. En primer lugar, se advierte la omisión en el artículo 39 del Reglamento de la autorización de afecciones ambientales -sí mencionada, en cambio, en el artículo 42.3 del propio Reglamento-, que aparece expresamente incluida en el artículo 29.1 de la LFIPA, por lo que debe incorporarse dicho supuesto al precepto reglamentario, que resulta, por defecto, ilegal. En segundo lugar, el contenido de la solicitud (artículo 40 del Reglamento) cumple la remisión al reglamento del artículo 29.2 de la LFIPA. En tercer lugar, la referencia del artículo 42.1 del Reglamento al otorgamiento de la autorización debería ser a la resolución sobre la solicitud de autorización, que obviamente puede ser también denegatoria. Y, en cuarto lugar, las autorizaciones parciales previstas en el artículo 44 del Reglamento deberían limitarse a aquellos supuestos en los que la parte del proyecto ejecutada tenga funcionalidad técnica y económica propia. Por tanto, es aconsejable la revisión de este artículo 39 del Reglamento, que, en todo caso, resulta ilegal, por defecto, al omitir la autorización de afecciones ambientales.

E) Actividades sometidas a evaluación o informe por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (Título II del Reglamento)

El Título II del Reglamento versa sobre las actividades sometidas a evaluación o informe por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y se corresponde con igual Título y rótulo de la LFIPA. Sin embargo, pese a esa reiteración, difieren el objeto o los contenidos reglamentados de los legales. La LFIPA regula en su Título II tres técnicas ambientales, la evaluación ambiental estratégica de planes y programas (Capítulo I), la evaluación de impacto ambiental de proyectos (Capítulo II) y los informes ambientales en otros procedimientos autorizatorios (Capítulo III). En cambio, el Reglamento sólo regula la segunda de ellas, la evaluación de impacto ambiental. De ahí que sea preciso corregir la denominación del Título para ajustarlo a su real objeto, así como corregir su división en capítulos, pues está integrado por un único capítulo, el Capítulo I.

Es precisa, además, otra observación general derivada del desarrollo parcial que lleva a cabo el Reglamento, pues ello repercute en los Anejos. En efecto, el Anejo 3 de la LFIPA se subdivide en cuatro Anejos (3 A, 3 B, 3 C y 3 D); en cambio, el Reglamento sólo tiene tres Anejos 3 A, 3 B y 3 C, que se corresponden con los Anejos 3 B, 3 C y 3 D de la LFIPA, faltando, por tanto, en el Reglamento el Anejo 3 D. Sin embargo, el propio Reglamento en muchos de sus preceptos, sin especificación respecto del legal o del reglamentario, alude al Anejo 3 D del que carece y en otros muchos al Anejo C, respecto de las actividades y proyectos sometidos en todo caso únicamente a evaluación de impacto ambiental, que sólo puede ser el de la LFIPA, ya que el Anejo 3 C del Reglamento alude a los criterios de selección. En otras palabras, el Reglamento ha transcrito en muchos casos el texto legal, incluida la referencia a los Anejos, sin llevar a cabo una adaptación de la mención de los Anejos a los suyos propios. Por tanto, es precisa la concreción del referente legal o reglamentario respecto de los Anejos y, de optarse por el reglamentario, la revisión de todas las referencias a los Anejos 3 C y 3 D.

La regulación de la evaluación de impacto ambiental de proyectos procede del Derecho comunitario europeo, donde la primera Directiva 85/337/CEE ha sido objeto de posteriores modificaciones. También ha evolucionado la legislación básica estatal en la materia: el Real Decreto

Legislativo 1302/1986, de 26 de junio, ha sufrido varias alteraciones, las más recientes por la Leyes 9/2006 y 27/2006, posteriores a la LFIPA. Sin embargo, el Reglamento se ciñe a desarrollar el texto de la LFIPA, por lo que éste ha de ser el texto primordial a tomar en consideración, sin perjuicio de la directa aplicación de la legislación básica estatal en la materia, cuya reciente reforma ha estado motivada, en algún caso, por la necesidad de fiel adaptación tras la condena por incumplimiento declarada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. (Sentencia de 16 de marzo de 2006, C-332/04, Comisión/España).

El Reglamento sigue en esta materia la estructura del Capítulo II del Título III de la LFIPA. Tras un artículo inicial sobre la competencia, se divide en dos Secciones: la primera contempla el sometimiento de determinados proyectos a evaluación de impacto ambiental de acuerdo con los criterios de selección; y la segunda se refiere a los proyectos de evaluación de impacto ambiental obligatoria.

El artículo 45 del Reglamento, sobre competencia, reproduce el artículo 35 de la LFIPA. La Sección primera (artículos 46 y 47 del Reglamento) fija el procedimiento para llevar a cabo la selección de proyectos (“screening”) previstos en el Anejo 3 B de acuerdo con los criterios ambientales señalados en el Anejo 3 D, transcribiendo los artículos 36 y 37 de la LFIPA, salvo la referencia a los Anejos que se explicita que son los del Reglamento y con dos mínimas adiciones. Ante todo, como se ha adelantado, es incorrecta la remisión de tales Anejos del Reglamento, pues su Anejo 3 B se refiere a los supuestos de evaluación preceptiva y carece de Anejo 3 D. La publicación de la resolución en el Boletín Oficial de Navarra se ciñe al supuesto de innecesariedad, lo que no merece tacha pues se ajusta a la estructura y teleología del procedimiento de evaluación. Y la utilidad, cuando se acuerde la realización de la evaluación, de la memoria resumen como base para las consultas previas responde al principio de eficacia y eficiencia.

En la Sección 2ª se dispone el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, recogiendo los distintos pasos fijados en la LFIPA. El artículo 48 del Reglamento regula las consultas previas de acuerdo con el artículo 38 de

la LFIPA y prevé, reiterando lo previsto en el artículo anterior, la validez de la memoria resumen presentada en la selección de proyectos a efectos de las consultas previas. Amén de reproducirse también aquí el error en cuanto a los Anejos, ha de destacarse la funcionalidad no meramente formal de este trámite preliminar, que consiste en la especificación (“scoping”) o fijación del alcance del estudio de impacto ambiental, imponiéndose la consulta en todo caso a las Administraciones afectadas (artículo 2.3 del Real Decreto Legislativo 1302/1986 en la redacción dada por la Ley 9/2006), lo que debería recogerse en el precepto reglamentario. Por otra parte, el precepto reglamentario fija un plazo de veinte días para notificar el resultado de las consultas -mejor, la especificación del estudio determinada por el órgano ambiental- lo que, también aquí, supone ignorar el plazo máximo de 1 mes -y no por días- fijado en el artículo 38.3 de la LFIPA. Finalmente, este artículo 48 del Reglamento termina con un inciso que señala “y, de no hacerlo, se le tendrá por desistido. Si no se indica plazo alguno de forma expresa al promotor, éste será de un año”. De ese modo parece querer fijarse un plazo de caducidad al trámite de consultas previas, pero ello se hace con una redacción que puede ser mejorada, mediante un tratamiento separado y adecuado que fije claramente cual es el momento al que refiere el incumplimiento. Por todo ello, el artículo 48 debe ser revisado, en particular en el extremo relativo al plazo que se estima ilegal por contrariar la previsión legal.

El artículo 49 del Reglamento se limita a señalar que el estudio de impacto ambiental comprenderá la información que se establezca por Orden Foral. Sin embargo, el artículo 39.1 de la LFIPA, aunque remite al desarrollo reglamentario, señala también, al igual que la legislación básica estatal, un contenido mínimo de dicho estudio. En consecuencia, el precepto reglamentario es ilegal, tanto por no partir del respeto al contenido mínimo legalmente exigido (también en la legislación básica estatal), como por las razones ya señaladas respecto de la disposición transitoria segunda del Decreto Foral.

El artículo 50 del Reglamento desarrolla la admisión del estudio de impacto ambiental prevista en el artículo 39.2 de la LFIPA, fijando un plazo de dos meses para requerir que se complete o subsane.

El artículo 51 del Reglamento regula el trámite de información pública, reproduciendo en sus dos primeros apartados el artículo 39.3 de la LFIPA. Añade el trámite que debe darse a las alegaciones presentadas, previendo el posible requerimiento de subsanación del estudio e incluso, si precisa de una modificación sustancial, el nuevo sometimiento al trámite de información pública; lo que se estima razonable y ajustado a la legalidad. Sin embargo, ha de reiterarse el reparo realizado con anterioridad en cuanto a la falta de incorporación de la obligada participación pública prevista en la Directiva 2003/35 y en el Convenio de Aarhus, en los términos señalados en el artículo 3 del Real Decreto Legislativo 1306/1986 en la redacción dada por la Ley 27/2006. Por ello, es aconsejable la revisión de este precepto para incorporar las condiciones de participación del público exigibles ya desde dichas normas.

Nada ha de objetarse al artículo 52 del Reglamento, sobre la propuesta de resolución, que sigue al artículo 39.4 de la LFIPA.

El artículo 53 del Reglamento regula la declaración de impacto ambiental, reproduciendo el artículo 40 de la LFIPA. Además prevé, salvo en los casos en que el promotor sea otra Administración, la inclusión en tal declaración cuando establezca medidas de restauración o compensatorias de la exigencia de una fianza; lo que puede admitirse en cuanto viene a asegurar el cumplimiento de condiciones ambientales fijadas en dicha declaración.

El artículo 54 del Reglamento transcribe, con la adición lógica de un inciso, el artículo 41 de la LFIPA referido a los efectos de la declaración de impacto ambiental.

Los artículos 55 a 57 del Reglamento regulan la modificación de la declaración de impacto ambiental y los procedimientos para llevarla a cabo en caso de modificación no sustancial según se promueva por el

Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda o por el promotor. El artículo 42 de la LFIPA prevé la modificación de oficio, cuando concurren determinadas circunstancias y sin indemnización, lo que se reproduce en el apartado 1 del artículo 55 del Reglamento. Éste contempla, además, la modificación a instancia del promotor y una tramitación simplificada de las modificaciones no sustanciales, ya que las sustanciales requieren la repetición de todo el procedimiento; lo que puede entenderse como un complemento de la regulación legal ante la posible alteración de dicha declaración.

F) Actividades sometidas a licencia municipal de actividad clasificada (Título III del Reglamento)

El Título III del Reglamento, sobre las actividades sometidas a licencia municipal de actividad clasificada, se corresponde con igual Título de la LFIPA y adopta también la misma división legal en Capítulos: el primero dedicado a la licencia municipal de actividad clasificada y el segundo a la licencia municipal de apertura. A partir de ahí quiebra el mimetismo, pues el Reglamento se estructura más bien con arreglo a un criterio doctrinal de fijar primero los procedimientos y después los caracteres sustantivos de la licencia municipal de actividad clasificada, invirtiendo el orden legal. A juicio de este Consejo, es aconsejable en este caso seguir la ordenación legal, ya que las disposiciones generales (título de la Sección 3ª del Capítulo I de este Título del Reglamento) deberían figurar al comienzo en cuanto fijan los criterios generales necesarios para una mejor comprensión de algunos de los conceptos después empleados.

Entrando en el examen de los procedimientos, ha de tenerse en cuenta que la LFIPA establece cuatro procedimientos en función de las actividades clasificadas a las que se refieren de acuerdo con las cuatro letras (A, B, C y D) de su Anejo 4. Ahora bien, la distinta densidad ordenadora legal y las remisiones internas muestran que el procedimiento para la obtención de la licencia municipal de actividad clasificada con el previo informe del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda se erige en procedimiento tipo (Subsección 1ª de la Sección 4ª del Capítulo I

del Título III, artículos 54 a 56 LFIPA), siendo los restantes variantes de éste. Asimismo, el primero de tales procedimientos es más bien un trámite o fase preliminar, que, según sea positiva o no la selección, desemboca en el segundo o tercero de ellos; por lo que en realidad son tres los procedimientos autorizatorios.

El Reglamento, siguiendo a la LFIPA, distingue entre actividades sometidas a evaluación de impacto ambiental (Sección 1ª), que a su vez se subdivide en dos subsecciones y procedimientos, y actividades no sometidas a evaluación de impacto ambiental (Sección 2ª), integrada también por otras dos subsecciones y procedimientos, con la indicada suma total de cuatro. Ahora bien, se aconseja la división del Capítulo en cuatro secciones, en aras de la simplificación y para reflejar mejor los tres procedimientos autorizatorios, ya que la denominada fase preliminar puede desembocar también en el procedimiento tipo.

a) Decisión sobre la realización de evaluación de impacto ambiental en función de los criterios de selección para las actividades del Anejo 4 A

La fase preliminar de selección (“screening”), regulada en los artículos 58 y 59 del Reglamento, se refiere a la decisión sobre la realización de evaluación de impacto ambiental en función de los criterios de selección para las actividades del Anejo 4 A. Estos preceptos desarrollan las previsiones del artículo 52 de la LFIPA, en línea con lo dispuesto en los artículos 5 y 6 del Reglamento, por lo que son trasladables aquí las consideraciones allí efectuadas, en particular las relativas al artículo 6 para el artículo 59. También éste ciñe la publicación en el Boletín Oficial de Navarra a la decisión de innecesariedad, pero, a diferencia del artículo 6, añade una justificación para la no publicación en otro caso de la decisión, a la vista de una observación formulada por el informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación. Ahora bien, debe suprimirse dicho inciso, ya que, de un lado, la previsión inicial es correcta y, de otro, no procede, desde la óptica de la técnica legislativa, incorporar explicaciones, sino mandatos, a los preceptos normativos. Por otra parte, ha de reiterarse aquí la observación sobre la referencia al Anejo 3 D que se realiza en el apartado 1

de este precepto reglamentario. Asimismo, el apartado 3 de este artículo 59, de igual contenido al del artículo 6.3 del mismo Reglamento, incurre en ilegalidad por las razones señaladas respecto de éste.

b) Licencia municipal de actividad clasificada con evaluación de impacto ambiental

A continuación el Reglamento desarrolla el procedimiento relativo a la licencia municipal de actividad clasificada (dice, por error, “clasifica”) con evaluación de impacto ambiental, referido a las actividades del Anejo 4 B y a las del Anejo 4 A cuando se haya decidido su sometimiento a evaluación, complementando las fases previstas en las letras del artículo 53 de la LFIPA con elementos del procedimiento tipo y de la evaluación de impacto ambiental. El artículo 60 del Reglamento comienza regulando la presentación de la memoria resumen y consultas previas, de forma similar a la realizada en el artículo 7 del propio Reglamento, por lo que son trasladables aquí las consideraciones más atrás realizadas al respecto, con la conclusión ahora de la ilegalidad de los plazos previstos en el apartado 4 del artículo 60 del Reglamento por contrariar el previsto legalmente en el artículo 38.3 de la LFIPA.

Nada ha de objetarse al artículo 61 del Reglamento, que prevé la admisión del estudio de impacto ambiental. En cambio, el artículo 62, sobre la solicitud de licencia, en su párrafo primero remite la documentación a una Orden Foral, lo que, como venimos indicando, es ilegal dada la remisión reglamentaria del artículo 39 de la LFIPA; y cuyo segundo párrafo se toma del artículo 55.1 de la LFIPA, sin perjuicio de aconsejar la mejora de la redacción de la expresión final de su párrafo primero (“con los contenidos establecidos”) por referencia a los legalmente fijados.

El artículo 63 del Reglamento contempla la información pública e informes, desarrollando el artículo 53.b) de la LFIPA con la incorporación de previsiones contenidas en los apartados 1 y 2 del artículo 55 de la LFIPA. Se prevé la emisión de informes por los servicios técnicos municipales, pudiéndose recabar la asistencia de otras Administraciones y se fija el plazo de cuarenta y cinco días para evacuar los informes preceptivos y vinculantes

de los órganos de la Administración trámites, sin indicación de momento inicial para su cómputo (apartado 5). No se establece, en cambio, el plazo de duración del procedimiento en su integridad.

El artículo 64 del Reglamento regula la declaración de impacto ambiental en desarrollo del artículo 53.c) de la LFIPA. Además, prevé también, en su caso, la autorización en suelo no urbanizable recogiendo la exigencia del artículo 117 de la LFOTU/2002 (en la redacción dada por la LFIPA), que dispone la tramitación conjunta de la autorización en suelo no urbanizable y de la licencia municipal de actividad clasificada.

Este procedimiento culmina con la resolución, regulada en el artículo 65 del Reglamento en desarrollado del artículo 53.d) de la LFIPA con elementos traídos del artículo 56 de la Ley Foral, que deberá adoptarse en el plazo máximo de dos meses desde la emisión de la declaración ambiental.

c) Procedimiento de la licencia municipal de actividad clasificada con el previo informe del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda

En la Sección 2ª del Capítulo I del Título III del Reglamento aparece el procedimiento tipo, ya que la Subsección 1ª contempla el procedimiento de la licencia municipal de actividad clasificada con el previo informe del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, respecto de las actividades del Anejo 4 C y del Anejo 4 A cuando se haya decidido su no sometimiento a evaluación de impacto ambiental. El artículo 66 del Reglamento regula la solicitud, pero remite también la documentación a una Orden Foral, lo que, según se viene indicando, no cumple la remisión al desarrollo reglamentario del artículo 54 de la LFIPA; el artículo 67 del Reglamento la admisión a trámite complementando una previsión del artículo 55.1 de la LFIPA; el artículo 68 del Reglamento la información pública y audiencia siguiendo también al artículo 55.1 de la LFIPA, si bien deberá mejorarse la redacción del apartado 2 sobre la audiencia a los interesados recogiendo adecuadamente la correspondiente previsión legal, pues lo que se notifica no es el plazo sino la solicitud; y el artículo 69 del Reglamento el informe del Alcalde desarrollando asimismo el artículo 55.1 de la LFIPA.

Especial relevancia tiene la regulación del informe del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda (artículo 70 del Reglamento), que, previos los informes preceptivos y vinculantes de los órganos de la Administración de la Comunidad Foral competentes en materias de salud y seguridad para las personas, así como, en su caso, de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda cuando la actividad vaya a desarrollarse en suelo no urbanizable que equivale a la autorización de actividades autorizables en dicho suelo, se presenta como un informe global e integral, que deberá emitirse en el plazo de dos meses y tendrá carácter vinculante si es negativo o impone medidas correctoras adicionales. Este precepto reglamentario desarrolla los apartados 2 a 5 del artículo 55 de la LFIPA, incorporando también la tramitación conjunta de la licencia y la autorización en suelo no urbanizable y fijando los plazos de cuarenta y cinco días y dos meses para la emisión de los informes. Además, debe destacarse la novedad de la concreción reglamentaria de las actividades que presentan riesgos para la seguridad por remisión al Anejo 5 del Reglamento.

El procedimiento culmina con la resolución, contemplada en el artículo 71 del Reglamento, que transcribe el artículo 56 de la LFIPA, matizando, adecuadamente, las exigencias de motivación.

d) Procedimiento de la licencia municipal de actividad clasificada sin el previo informe del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda

El último de los procedimientos es el de la licencia municipal de actividad clasificada sin el previo informe del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda (Subsección 3ª), en relación con las actividades del Anejo 4 D. Los artículos 72 y 73 del Reglamento se refieren, respectivamente, a la solicitud y tramitación y a la resolución y desarrollan el artículo 57 de la LFIPA con una tramitación que simplifica el procedimiento anterior con inclusión de la remisión al Anejo 5. También aquí se establece el plazo de cuarenta y cinco días para la emisión de informes, que convendría reconsiderar a la vista de la duración total del procedimiento.

e) La licencia municipal de actividad clasificada

La Sección 3ª del Capítulo I del Título III del Reglamento, sobre disposiciones generales, desarrolla la Sección 1ª de la LFIPA. El artículo 74 del Reglamento fija las determinaciones o contenido de dicha licencia, complementando el artículo 48 de la LFIPA. El artículo 75 del Reglamento contempla la eficacia de la licencia recogiendo los apartados 1, 3 y 4 del artículo 49 de la LFIPA. El artículo 76 del Reglamento regula la caducidad de la licencia transcurridos dos años desde su otorgamiento recogiendo lo establecido en el artículo 49.2 de la LFIPA y exige la tramitación de un expediente administrativo con previa audiencia al titular y declaración expresa municipal.

El artículo 77 del Reglamento establece, en desarrollo del artículo 47 de la LFIPA, el régimen de las modificaciones, sustancial y no sustancial, de la instalación. Y el artículo 78 del Reglamento fija los criterios para definir la modificación como sustancial cumplimentando la remisión al desarrollo reglamentario (artículo 47.2, inciso final, LFIPA), si bien también se incorpora aquí (apartado 2) el carácter enunciativo y no limitativo de los criterios reglamentarios, que puede ser completada por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda con criterios cualitativos, lo que, salvo mayor concreción reglamentaria, no se ajusta a la previsión legal y mal se compadece con el principio de seguridad jurídica.

Los artículos 79 y 80 del Reglamento regulan la modificación de oficio de la licencia de actividad clasificada y el procedimiento correspondiente. También aquí se incorpora la cláusula de progreso del artículo 14 de la LFIPA a cuyas causas se remite el artículo 50 de la LFIPA. Ahora bien, el artículo 79 del Reglamento sólo copia de forma parcial el contenido del citado artículo 14.1 de la LFIPA, lo que, por insuficiente, lo convierte en ilegal.

Finalmente, el artículo 81 del Reglamento prevé la delegación de la emisión de informes en los Ayuntamientos que cuenten con servicios técnicos adecuados y previa petición expresa de los mismos. A diferencia de la ordenación legal precedente, no existe previsión legal en la LFIPA sobre

tal delegación intersubjetiva. Sin embargo, este precepto reglamentario puede encontrar amparo en el artículo 27 de la LBRL que permite a las Comunidades Autónomas delegar en los municipios el ejercicio de competencias mediante “disposición”, lo que exime de la exigencia de norma legal, teniendo en cuenta su carácter voluntario, pues se exige la aceptación por el municipio interesado.

f) La licencia municipal de apertura

El Capítulo II del Título III del Reglamento en correspondencia con igual Capítulo y Título de la LFIPA regula la licencia municipal de apertura. Los artículos 82 a 84 del Reglamento desarrollan el artículo 58 de la LFIPA, determinando la necesidad de dicha licencia, su solicitud y la resolución; en particular se cumplimenta la remisión al reglamento para determinar la documentación a acompañar a la solicitud de licencia. No obstante, la reglamentación propuesta realiza, en algunos casos, una transcripción parcial de los preceptos legales, como ocurre en el apartado 1 del artículo 83 del Reglamento que no incorpora el inciso final del artículo 58.1 de la LFIPA sobre la finalidad de esta licencia y en el párrafo segundo del artículo 84.1 que silencia la excepción prevista en el inciso final del artículo 58.3 de la LFIPA. Por otra parte, el artículo 84 del Reglamento prevé también aquí la posibilidad de autorizaciones provisionales de acceso a servicios y la licencia de apertura parcial, supuesto éste último que ha de evitar una fragmentación de la actividad y, por consiguiente, debería referirse a los casos en que esa parte tenga una funcionalidad técnica y económica propia. Además, los apartados 8 y 9 del artículo 84 del Reglamento traen aquí, a partir de la regulación legal de la eficacia de la licencia municipal de actividad clasificada (apartados 1 y 4 del artículo 49 LFIPA), los caracteres de concesión de la licencia sin perjuicio ni exoneración de responsabilidades y de transmisibilidad, que resultan adecuadas por la vinculación de esta licencia con la de actividad clasificada.

El artículo 85 del Reglamento dispone la caducidad de la licencia de apertura en el caso de cese o paralización de la actividad durante más de dos años desde su concesión, por expediente administrativo con previa

audiencia del titular y declaración expresa del Ayuntamiento. Esta previsión reglamentaria, sin correspondencia específica en el artículo 58 de la LFIPA sobre la licencia de apertura, encuentra amparo en la regulación legal de la licencia de actividad, que se irradia a la licencia de apertura, dada la vinculación de ambas y en razón de los términos en que la caducidad está prevista legalmente por referencia a la falta de ejercicio de la actividad (artículo 49.2 LFIPA).

G) Inspección de las actividades sometidas a intervención ambiental (Título IV del Reglamento)

El Título IV del Reglamento guarda también correlación con igual Título de la LFIPA y ambos regulan la inspección de las actividades sometidas a intervención ambiental. El Reglamento, a diferencia de la Ley Foral, se estructura en cuatro Capítulos, que siguen la sistemática legal.

a) Competencias, planificación y tipos de inspecciones ambientales (Capítulo I del Título IV)

El Capítulo I de este Título IV del Reglamento versa sobre las competencias, planificación y tipos de inspecciones ambientales. Su artículo 86 delimita las competencias inspectoras de las Administraciones, foral y municipal, desarrollando el artículo 60 de la LFIPA. Para explicar la novedad que incorpora este precepto reglamentario, ha de partirse del esquema legal tripartito de competencias inspectoras: en primer lugar, las atribuye a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en cuanto a las actividades e instalaciones de los Anejos 2 y 3, así como las del Anejo 4 que requieran el informe preceptivo o la declaración de impacto ambiental del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda (artículo 60.1 LFIPA); en segundo lugar, al órgano sustantivo, en cuanto a las actividades sometidas a evaluación de impacto ambiental, sin perjuicio de la posible comprobación por el citado Departamento para verificar el cumplimiento y corrección de la declaración de impacto ambiental (artículo 60.2, párrafo segundo, LFIPA); y, en tercer lugar, respecto de las actividades del Anexo 4 D se asignan al municipio y a los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral que hubieran emitido informes

vinculantes en relación con los aspectos contemplados en ellos (artículo 60.3 LFIPA). El artículo 86 del Reglamento recoge las previsiones legales relativas a los Anejos 2 y 3 (apartados 1 y 2), a las actividades sujetas a evaluación de impacto ambiental (apartado 3) y a las actividades clasificadas en el Anejo 4 D (apartado 5). Sin embargo, su apartado 4 dispone que la inspección de las actividades de los Anejos 4 A, 4 B y 4 C corresponde al municipio en cuyo ámbito territorial estén ubicadas, al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda y a los Departamentos que, en su caso, hubieran emitido informes en relación con los aspectos contemplados en éstos. Esta última previsión reglamentaria, que, en principio, parece apartarse del texto legal, podría, empero, encontrar justificación en el hecho de que las actividades de tales Anejos están sometidas también y en último término a la licencia municipal de actividad clasificada y en el carácter concurrente de tal competencia municipal con la asignada legalmente a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Por otra parte, el apartado 5 del precepto reglamentario altera la redacción legal, por lo que se aconseja recoger fielmente el texto legal que, además, es más preciso.

Tras este precepto, el Capítulo se divide en dos secciones: la primera referida a la inspección por Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda u otros Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra; y la segunda a la inspección realizada por las entidades locales de Navarra, pese a que su título incluye –por error– también a los Departamentos ya contemplados en la Sección primera. División que obedece al respeto a la autonomía local dado el carácter organizativo de las previsiones reglamentarias.

En cuanto a la inspección por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, es diferente la densidad reguladora según se trate del órgano competente en materia ambiental o de otras intervenciones sectoriales, pues la propia LFIPA singulariza al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda (artículo 61.1).

Los artículos 87, 88 y 89 del Reglamento establecen dos tipos de inspecciones ambientales a partir del criterio de su inclusión o no en la programación (rutinarias o programadas y no rutinarias o puntuales) y ofrecen la definición y objetivos. La única observación a dichos preceptos se refiere a la denominación de la tipología de inspecciones, ya que la expresión “rutinaria” tiene tintes negativos y el término “puntuales” se refiere, en principio, al factor tiempo. Por ello, es aconsejable la revisión de dichos términos clasificatorios, apuntándose la distinción entre inspecciones programadas e inspecciones específicas, por referirse las primeras a las incluidas en la programación y las segundas a supuestos concretos.

Con referencia a la inspección por Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda y a los Departamentos, el artículo 90 del Reglamento, sobre planificación de las inspecciones, reproduce el artículo 61 de la LFIPA, añadiendo la lógica revisión anual de los programas; el artículo 91 del Reglamento exige la elaboración de una Memoria anual de actividades de inspección ambiental; y el artículo 92 del Reglamento dispone la publicidad de los resultados de las actuaciones de inspección y de la Memoria anual, ajustándose al artículo 66 de la LFIPA.

En relación con la inspección por otros Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, el artículo 93 del Reglamento se limita a remitir la planificación y ejecución a su propia organización y estructura.

Como se ha adelantado, la Sección 2ª regula la inspección por las entidades locales, que el artículo 94 del Reglamento remite, por razón de la autonomía local, a lo que determinen las entidades locales competentes. Son precisas, sin embargo, dos observaciones, además de la ya realizada al título de la Sección: de un lado, existe un uso indistinto de los términos entidades locales y ayuntamientos, que son distintos, y, además, la LFIPA se refiere a otro distinto, más preciso, que es el municipio; y, de otro, la determinación se realizará por los órganos competentes del municipio. Por tanto, debe corregirse el título de esta sección y el precepto reglamentario en el sentido indicado.

b) Personal de la inspección ambiental (Capítulo II del Título IV)

El Capítulo II del Título IV del Reglamento regula el personal de la inspección ambiental en desarrollo de los artículos 62, 63 y 64 de la LFIPA.

El artículo 95 del Reglamento determina el personal inspector, reproduciendo en su apartado 1 el artículo 62.1 de la LFIPA. Además, detalla, por referencia a las distintas Administraciones públicas, la relación de personas que tienen tal condición (apartado 2) y exige que cuenten con la acreditación correspondiente (apartado 3).

El artículo 96 del Reglamento contempla la posibilidad de contar con personal inspector externo, ya prevista en el artículo 62.3 de la LFIPA, con dos concreciones que no merecen tacha: de un lado, extiende la referencia legal al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, a las entidades locales y a otros Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra; y, de otro, restringe el personal externo a los Organismos de Control Autorizado.

El artículo 97 del Reglamento determina las facultades del personal inspector, reproduciendo el artículo 63 de la LFIPA con la excepción del inciso final de su apartado 1. Por tanto, debe corregirse el precepto reglamentario para que sea copia fiel del texto legal, especialmente cuando la omisión se refiere al trascendental extremo de la exigencia de autorización judicial para la entrada en domicilio.

El artículo 98 del Reglamento impone el deber de colaboración de los titulares de instalaciones sometidas a intervención ambiental, recogiendo lo dispuesto en el artículo 64 de la LFIPA.

c) Procedimiento de inspección ambiental (Capítulo III del Título IV)

El Capítulo III del Título IV del Reglamento establece el procedimiento de inspección ambiental, que no está regulado en la LFIPA. La reglamentación (artículos 99 a 102) se estima adecuada, en cuanto dispone los aspectos siguientes: la iniciación de oficio de las actuaciones inspectoras, con exigencia de la identificación del denunciante y la

especificidad de la denuncia por referencia a hechos concretos (artículo 99 del Reglamento); el desarrollo de las actuaciones inspectoras, previa obtención de toda la información necesaria y dirigidas a verificar el cumplimiento de la legalidad ambiental, en línea con el objetivo señalado en el artículo 59 de la LFIPA (artículo 100 del Reglamento); el contenido del acta de inspección y la obligación de entrega de copia al titular de la actividad o personal que hubiera presenciado la inspección (artículo 101 del Reglamento); y el informe de la inspección, exigiendo que sea comprensible, motivado e incluya las propuestas correspondientes (artículo 102 del Reglamento). En consecuencia, no se formula tacha a dichos preceptos.

d) Deberes de comunicación (Capítulo IV del Título IV)

El Capítulo IV del Título IV del Reglamento regula los deberes de comunicación previstos en el artículo 65 de la LFIPA. El artículo 103 del Reglamento concreta los sujetos sometidos a tales deberes mediante la pormenorización de la categoría general de las actividades sujetas a intervención ambiental a que se refiere el artículo 65.1 de la LFIPA. El artículo 104 del Reglamento transcribe, en su apartado 1, el artículo 65.1 de la LFIPA, con una mínima variante, ya que sustituye, con buen criterio, el término legal “daños” por “que puedan afectar”, más apropiado a los principios de prevención y de cautela y al propio régimen de la intervención ambiental; y en su apartado 2 recoge la previsión de artículo 64.2 de la LFIPA. El artículo 105 del Reglamento desarrolla la obligación legal de notificación de un informe anual (artículo 65.2 de la LFIPA), concretando de forma proporcionada los sujetos sometidos a dicha obligación por referencia a las instalaciones de los Anejos 2 A y 2 B y a los Anejos 4 A, 4 B y 4 C cuando así lo determine la licencia de actividad clasificada.

H) Restauración de la legalidad ambiental (Título V del Reglamento)

El Título V del Reglamento versa sobre la restauración de la legalidad ambiental y se corresponde con igual Título y denominación de la LFIPA; incluso es idéntica la división en dos capítulos con igual denominación en la Ley Foral y en el Reglamento.

a) Legalización de actividades sin autorización o licencia (Capítulo I del Título V)

El Capítulo I del Título V del Reglamento regula la legalización de actividades sin autorización o licencia. El artículo 106 del Reglamento, que lleva la misma rúbrica del Capítulo, recoge el artículo 67 de la LFIPA, con las siguientes variaciones: su apartado 1 simplifica las referencias a las actuaciones previstas en las letras a) y b) del artículo 67.1 de la LFIPA e incorpora la autorización de apertura y la licencia de apertura no explicitadas en el texto legal; y el apartado 2 especifica, para las actividades del “Anejo 4 A, B y C” la referencia a la Administración competente del artículo 67.2 de la LFIPA, atribuyendo la competencia al ayuntamiento y, en caso de que no atiende el requerimiento, al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda. Esta última previsión, que no supone una subrogación en la concesión de la licencia municipal según resulta del artículo 107 del Reglamento, sino solamente habilita para la adopción de medidas, encuentra fundamento para el municipio en su competencia para el otorgamiento de la licencia municipal de actividad clasificada y para el citado Departamento en los artículos 70.2 y 71.a) de la LFIPA que le atribuyen, con carácter general, facultades de imposición de medidas correctoras y suspensión de actividades.

El artículo 107 del Reglamento regula el procedimiento de autorización, por referencia a la Administración competente, exigiendo la audiencia al titular de la actividad y resolución motivada, así como estableciendo las determinaciones de suspensión o reposición que puede incorporar la resolución que ordena la legalización o la clausura de la instalación. Por tanto, este precepto tampoco merece objeción.

El artículo 68 del Reglamento contempla las medidas cautelares en idénticos términos a los del artículo 68 de la LFIPA.

b) Medidas aseguradoras, correctoras y deber de reposición de la realidad física alterada (Capítulo II del Título V)

El artículo 109 del Reglamento regula las medidas de aseguramiento, reproduciendo en su apartado 1 el artículo 69 de la LFIPA. En su apartado 2, permite, cuando se trate de medidas de restauración, la exigencia de una fianza para responder de dichas medidas; y el apartado 3 traslada a las entidades locales la posibilidad de exigir medidas de aseguramiento en las licencias municipales de actividad clasificada o de apertura. Nada obsta a tales previsiones que encuentran fundamento en los artículos 69 y 70.2 de la LFIPA, con la salvedad de que el Reglamento alude a las “entidades locales” cuando la Ley Foral se refiere al municipio, por lo que es precisa su corrección.

El artículo 110 del Reglamento, sobre imposición de medidas correctoras, es copia del artículo 70 de la LFIPA. Asimismo el artículo 112 del Reglamento, sobre la ejecución forzosa de las medidas correctoras, reproduce el artículo 72 de la LFIPA. Y el artículo 113 del Reglamento transcribe, a su vez, el artículo 73.1 de la LFIPA, incorporando incluso la referencia al término “plan”, cuando, según se ha indicado, el Reglamento no regula la evaluación ambiental estratégica de planes y programas, por lo que ello debería corregirse.

El artículo 111 del Reglamento sobre la suspensión de actividades sigue al artículo 71 de la LFIPA con algunas novedades; e igual criterio se aprecia en el artículo 114 del Reglamento, sobre la determinación de los deberes de reposición y de indemnización, que transcribe, en su apartado 1, el artículo 73.2 de la LFIPA y, en su apartado 2, recoge la previsión del artículo 73.6 de la LFIPA. La nota común a ambos preceptos reglamentarios consiste en añadir al texto legal, que en ambos casos sólo menciona el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, también al Alcalde. Ahora bien, como se ha indicado con anterioridad, esta matización reglamentaria parece obedecer a la competencia municipal para la concesión de licencias de actividad clasificada, a la que seguirían competencias municipales de control o supervisión, sin perjuicio de las asignadas al citado Departamento.

El Reglamento fija el procedimiento para la determinación de los deberes de reposición e indemnización y su ejecución forzosa. El artículo 115 del Reglamento determina que se tratará de un procedimiento específico, que no podrá iniciarse mientras exista un procedimiento sancionador en curso, cuya iniciación se realizará de oficio por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda o, en su caso, el Alcalde, y que se desarrollará de acuerdo con lo previsto en la legislación de procedimiento administrativo común. Tales previsiones son ajustadas a Derecho. Además este precepto reglamentario recoge el plazo de prescripción establecido para estos supuestos en el artículo 73.6 de la LFIPA. El artículo 116 del Reglamento regula la resolución, disponiendo su vinculación a los hechos declarados probados por resoluciones penales firmes y por resoluciones sancionadoras que pongan fin a la vía administrativa, exige la fijación de la cuantía de las indemnizaciones con plazo para su cumplimiento voluntario y señala una duración máxima del procedimiento de seis meses, con la consecuencia, de incumplirse, de la caducidad. Estas previsiones recogen lo dispuesto en el artículo 73.3 y 5 de la LFIPA y se ajustan a la LRJ-PAC. Finalmente, el artículo 117 del Reglamento regula la ejecución forzosa de estos deberes copiando los apartados 3, 4 y 6 del artículo 73 de la LFIPA, con el simple añadido de una posible liquidación provisional previa a reserva de la definitiva y la exigencia de audiencia al interesado en ambos casos.

1) Régimen sancionador (Título VI del Reglamento)

El Título VI del Reglamento se corresponde con igual Título de la LFIPA, pero, a diferencia de ésta, no recoge su división en tres Capítulos. De ahí que, con la salvedad del artículo 118 del Reglamento, el resto de sus preceptos en este Título vienen a regular el procedimiento sancionador al que se dedica el Capítulo III del Título VI de la LFIPA.

El artículo 118 del Reglamento, sobre la definición de infracciones y sanciones, únicamente lleva a cabo la fijación de los criterios para determinar la gravedad o levedad de los cumplimientos, cumplimentando la remisión reglamentaria del artículo 75.4 de la LFIPA.

La regulación reglamentaria del procedimiento sancionador (artículos 119 a 128), desarrolla el artículo 84 de la LFIPA, configurando, tras establecer la garantía procedimental (artículo 119), un procedimiento específico en materia de protección ambiental, que se integra por las fases o trámites siguientes: actuaciones previas (artículo 120), medidas provisionales (artículo 121), iniciación del procedimiento sancionador (artículo 122), pliego de cargos (artículo 123), alegaciones (artículo 124), prueba (artículo 125), actuaciones complementarias (artículo 126), resolución (artículo 127); y plazo máximo para resolver y notificar el procedimiento (artículo 128). Este procedimiento específico, que cuenta con fundamento los artículos 84 de la LFIPA y 63.1 de la LFACFN y se ajusta a las exigencias generales establecidas en el LRJ-PAC, merece, sin embargo, las consideraciones siguientes: en primer lugar, el *iter* o esquema procedimental no sigue el modelo previsto en la LFACFN, por cuanto que destacadamente no recoge un trámite de audiencia tras la formulación de la propuesta de resolución, sino el previsto en el Decreto Foral 227/1993, de 19 de julio, por el que se establece el procedimiento sancionador en materias de urbanismo y de control de actividades clasificadas para la protección del medio ambiente, que en la actualidad sólo rige para estas últimas; en segundo lugar, no tiene en cuenta el papel o especial cualidad del denunciante en el caso de que intervenga en ejercicio de la acción pública reconocida en el artículo 8.1 de la LFIPA; y en tercer lugar, han de formularse observaciones respecto de la fijación del plazo máximo para resolver el procedimiento en el pliego de cargos [artículo 123.f) del Reglamento], la concreción del órgano competente con inclusión entre paréntesis del Gobierno de Navarra (artículo 127.1) y el silencio sobre el reconocimiento voluntario de la responsabilidad si previsto, en cambio, en el artículo 68 de la LFACFN. A juicio de este Consejo, sería conveniente revisar esta opción reglamentaria, que no atiende al esquema general y residual, pero más moderno, de la LFACFN con la consecuencia de que, en una materia en el que la experiencia muestra la importancia de la prueba, no se prevé una intervención del imputado tras la práctica de la misma y tampoco toma en consideración el posible ejercicio de la acción pública.

Asimismo deben corregirse los tres aspectos específicos antes reseñados bien por razones legales o bien por razones de técnica normativa.

El artículo 129 del Reglamento regula la prestación ambiental sustitutoria prevista en el artículo 81 de la LFIPA, cuyo texto transcribe el apartado 1 del precepto reglamentario. Los otros dos apartados regulan un procedimiento simplificado para resolver sobre la petición del infractor de la sustitución de la sanción económica por la prestación ambiental sustitutoria.

Finalmente, el artículo 130 del Reglamento regula los órganos competentes, tratando de delimitar las competencias del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda y las de los municipios en los supuestos de infracciones referidas a actividades sometidas a licencia municipal de actividad clasificada. Nada ha de oponerse a este precepto que combina adecuadamente la atribución de la potestad sancionadora prevista en el artículo 85 de la LFIPA con la determinación de los órganos competentes establecida en el artículo 86 de la LFIPA.

J) Los Anejos del Reglamento

El Reglamento incorpora Anejos numerados del 1 al 5, algunos con divisiones internas mediante letras, que los convierten en un total de doce. Los Anejos 1, 2 y 4 se corresponden con idénticos Anejos de la LFIPA; así como el Anejo 3, si bien aquí se rompe la estricta correlación legal al no haberse reglamentado la evaluación ambiental estratégica. En cambio, el Anejo 5, con sus observaciones y criterios, titulado “actividades que presentan riesgos para la seguridad e integridad de las personas o de los bienes y que precisan informe preceptivo y vinculante del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior”, carece de correspondencia en la Ley.

El obligado punto de partida para el análisis de la adecuación jurídica del Reglamento es, como se ha indicado, la LFIPA. Ésta otorga una relevante significación a los Anejos, que expresa en su exposición de motivos en los términos siguientes:

“En la Ley Foral cobran especial importancia los anejos. Para evitar duplicidades en la intervención ambiental y lograr la mayor

simplicidad en la aplicación de la Ley Foral, los anejos identifican una sola vez cada actividad sometida a intervención ambiental. De esta manera, su localización en uno de los anejos determina y conduce a la tramitación de un único procedimiento administrativo a través del cual se aplica el correspondiente instrumento de intervención ambiental, ya sea la autorización ambiental integrada, con o sin previa evaluación de impacto ambiental, la autorización de afecciones ambientales, la evaluación estratégica de planes y programas, la evaluación de impacto ambiental de planes y proyectos, o la licencia municipal de actividad clasificada que, según los casos, puede exigir la realización de una previa evaluación de impacto ambiental o ir precedida del informe vinculante del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, o, en su caso, de otros Departamentos en el ejercicio de sus competencias.”

Por tanto, como más adelante insiste la propia exposición de motivos de la LFIPA, “estos anejos son parte sustancial de la Ley Foral por cuanto que contienen el listado que, de forma automática y clara, conduce a la aplicación del correspondiente procedimiento de intervención regulado en el articulado de la Ley Foral, a cada una de las actividades en ellos incluidas”.

Esta previsión legal responde, por otra parte, al principio de legalidad, que exige una norma con rango de ley para establecer la obligación de evaluación de impacto ambiental de proyectos (Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo-Sección 5ª, de 24 de octubre de 1996, recurso de apelación núm. 8857/1991). Además, los Anejos de la LFIPA, dado el carácter escalonado de la normativa reguladora, incorporaron el contenido mínimo comunitario europeo y básico estatal, fijando, en su caso, criterios más estrictos.

Ello no impide la colaboración reglamentaria, pero ésta ha de ser un complemento indispensable de la ley, sin incorporar nuevos supuestos de sujeción que no estén amparados por la norma legal desarrollada. En tal sentido, la LFIPA se remite en algunos epígrafes de los Anejos al desarrollo reglamentario.

Por ello, el criterio general para discernir sobre la legalidad de los Anejos del Reglamento consistirá en verificar si éstos se limitan a transcribir fielmente las previsiones legales, pues en otro caso incurrirán en ilegalidad,

salvo en los supuestos en que se trata de una mera especificación o complemento o de un desarrollo reglamentario autorizado específicamente en los Anejos de la LFIPA; sin que el Reglamento pueda ser, en aras de una hipotética deficiencia legal, el instrumento para su corrección, pues ello sólo será posible modificando el texto legal. Además, habrá de tenerse en cuenta la vigente legislación básica estatal, que, como hemos señalado, ha sido objeto de modificación con posterioridad a la LFIPA.

Desde estas coordenadas ha de examinarse la legalidad de los Anejos del Reglamento. Ante todo, debe observarse, como ya se ha adelantado, que el Reglamento, salvo contadas ocasiones (artículo 4, 25, 46 y 48), no especifica cuando menciona un Anejo si éste es el de la Ley Foral o el del Reglamento (artículos 5, 6, 7, 31, 58, 59, 60, 66, 77, 80, 86, 105, 106, 111 y 130). Asimismo, ni el expediente ni la exposición de motivos explican cual es el criterio o justificación manejado respecto de los Anejos del Reglamento, en particular en cuanto a las variaciones introducidas, lo que es una tarea de alto componente técnico que debería haberse llevado a cabo por la Administración y cuya omisión dificulta el desarrollo pleno por este Consejo de su alta función consultiva sobre la adecuación jurídica de la disposición general.

El Anejo 1 del Reglamento, titulado definiciones, contiene una amplia relación de las definiciones de determinados conceptos o nociones utilizadas a lo largo de él. Este Anejo copia el Anejo 1 de la LFIPA, con algunas variaciones: en primer lugar, sustituye las referencias de la LFIPA a “esta Ley Foral” por “este Reglamento”; en segundo lugar, omite las definiciones o referencias correspondientes a la evaluación ambiental estratégica, que el Reglamento, como se ha indicado, no regula; en tercer lugar, en la definición de “autorización de afecciones ambientales” sustituye la expresión legal de “medio natural” por la de “medio ambiente”; y, en cuarto lugar, además de alterar un tiempo verbal, omite o suprime en la definición de “instalación existente” la expresión legal “en funcionamiento”, lo que, dada su relevancia, hace ilegal esta definición reglamentaria. En todo caso, el Reglamento carece de carácter innovador en este punto, siendo más correcto, desde el punto de vista de la posición superior de la LFIPA y del principio de

seguridad jurídica, la supresión de este Anejo 1 del Reglamento y la remisión reglamentaria al Anejo 1 de la LFIPA.

El Anejo 2 del Reglamento, referido a la autorización ambiental integrada, se subdivide mediante letras en tres. El Anejo 2 A, sobre las actividades sometidas a autorización ambiental integrada y evaluación de impacto ambiental en función de aplicación de umbrales y criterios, se corresponde con el Anejo 2 A de la LFIPA, con la adición –lógica- en su título de la expresión “en función de la aplicación de umbrales y criterios”, así como con algunas modificaciones que merecen observaciones de signo divergente: de un lado, el Reglamento incorpora especificaciones de los tipos o clases de actividades, que en cuanto tales no son objeto de tacha; pero, de otro, añade para algunas categorías umbrales no previstos legalmente, lo que, al incidir en el ámbito de aplicación, supone su incursión en ilegalidad (números 5, 6, 8, 9, 12, 13 y 14).

El Anejo 2 B del Reglamento, sobre las actividades sometidas a autorización ambiental integrada y evaluación de impacto ambiental obligatoria, es correlativo al Anejo 2 B de la LFIPA. También aquí se incorporan algunas especificaciones y un desarrollo reglamentario al que remite el apartado 9.1.e) de la LFIPA. En cambio, la categoría 1.1.a) omite la mención legal de los “residuos” y la categoría 2.6 excluye las cubetas de lavado, por lo que ambos extremos, por defecto y por exceso, respectivamente, son ilegales. Por otra parte la categoría 9.1 del Reglamento no tiene en cuenta la modificación de la categoría 9.3 del Anejo 1 de la LPCIC llevada a cabo por la Ley 27/2006, por lo que, en todo caso, habrá de respetar la legislación básica estatal.

El Anejo 2 C del Reglamento, sobre las actividades y proyectos sometidos a autorización de afecciones ambientales, se corresponde con el Anejo 2 C de la LFIPA. En este caso, el Reglamento introduce variaciones de tono menor que pueden considerarse especificaciones del correspondiente apartado del texto legal.

El Anejo 3 del Reglamento se subdivide también en tres partes, si bien como se ha adelantado, se rompe aquí la estricta correlación con el Anejo 3

de la LFIPA, ya que el Reglamento no recoge el Anejo 3 A de la LFIPA referido a la evaluación ambiental estratégica, por lo que tiene un Anejo menos (el 3 D) que la Ley Foral. Como se ha indicado más atrás, esta falta de correspondencia no ha sido tomada en cuenta en el articulado del Reglamento, que copia en muchos casos las referencias a los Anejos de la LFIPA, con la consiguiente incoherencia interna. Por otra parte, tampoco tiene en cuenta el Reglamento la modificación de los Anexos del Real Decreto Legislativo 1302/1986 llevada a cabo por las Leyes 9/2006 y 27/2006, posteriores a la LFIPA

El Anejo 3 A del Reglamento, sobre actividades y proyectos sometidos únicamente a evaluación de impacto ambiental en función de la aplicación de los criterios de selección, transcribe el Anejo 3 B de la LFIPA, incluso con las remisiones al Anejo 3 C, que no son correctas en el Reglamento. Para algunas clases se adiciona un inciso que remite en el caso de implantación de instalaciones específicas, incluidas en el Anejo 4, a la obtención de la licencia municipal de actividades clasificadas. En el apartado 2 de la letra o grupo F), se añade el inciso “con un tiempo de permanencia no inferior a dos años”, que, en cuanto no previsto en el texto legal y tener un carácter restrictivo, ha de entenderse ilegal. Además, se mantiene la expresión “fuera de las zonas urbanas” en el apartado 2 del grupo D), sin tener en cuenta la modificación del correlativo básico estatal llevada a cabo por la Ley 9/2006 precisamente para cumplir una Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, por lo que aquel extremo resulta ilegal.

El Anejo 3 B del Reglamento, sobre las actividades y proyectos sometidos en todo caso únicamente a evaluación de impacto ambiental, es copia literal del Anejo 3 C de la LFIPA, con algunas adiciones y una omisión. En los grupos B), número 3, y E), número 1.g) se añade la inclusión de las subestaciones de transformación, que habrán de entenderse ligadas a las líneas aéreas de transporte de energía eléctrica que allí se contemplan; en otras clases se adiciona un inciso que remite en el caso de implantación de instalaciones específicas, incluidas en el Anejo 4, a la obtención de la licencia municipal de actividades clasificadas; y se suprime la letra g) del número 2 del grupo E), quizá por considerarla redundante con la letra i) del

número 1 de la misma letra. También incide aquí la posterior reforma de la legislación básica estatal por la Ley 27/2006, que añade un nuevo apartado e) en el grupo 9 “otros proyectos” del anexo I, que el Reglamento no incorpora.

El Anejo 3 C del Reglamento, sobre los criterios para el sometimiento de una instalación o proyecto a evaluación de impacto ambiental o criterios de selección, es copia literal del Anejo 3 D de la LFIPA, incluyendo también la referencia, incorrecta en el Reglamento, al Anejo 3 B, pues aquí debería ser el Anejo 3 A.

El Anejo 4 del Reglamento se subdivide en cuatro partes. El Anejo 4 A, sobre las actividades e instalaciones sometidas a licencia municipal de actividad clasificada y a evaluación de impacto ambiental en función de la aplicación de los criterios de selección, reproduce el Anejo 4 A de la LFIPA con las siguientes variaciones: en el grupo A), único guión, incorpora el término “igual”, que debe suprimirse por implicar una modificación de la Ley Foral, que sólo habla de “superior”; en el grupo B), se altera el orden de la Ley Foral, se desglosa en dos el número 1 y se fija el cómputo del valor medio trimestral, así como se omite el número 6 que pasa a ser el número 4 del grupo E); en distintas clases se fijan umbrales inferiores para ajustarlas con las previstas en el siguiente Anejo; en el grupo C), se añade un número 3, que se toma del apartado c) del grupo 6 del Anexo II del Real Decreto Legislativo 1302/1986, si bien el umbral superior ha de entenderse ilegal, por carecer de cobertura legal; en el grupo D) se añade al correlativo de la LFIPA el inciso final “de potencia superior a 5 Mw”, que ha de entenderse ilegal, más aún cuanto tampoco aparece dicho inciso en la legislación básica estatal [apartado c) del grupo 4 del Anexo II del Real Decreto Legislativo 1302/1986]; en el grupo H), se añaden al número 1 el inciso “situadas en suelo no urbanizable”, al número 2 el inciso “con una capacidad superior a 5 Tm/día” y al número 3 “con un tiempo de permanencia igual o superior a dos años”, que han de entenderse ilegales, más aún cuanto dichos incisos tampoco aparecen en las correlativas clases de la legislación básica estatal (Anexo II del Real Decreto Legislativo 1302/1986); y en los números 7 y 8

del grupo H) se corrigen las referencias de la LFIPA a los Anejos 3 B y C y 3 B, por este Anejo o el Anejo 4 B.

El Anejo 4 B del Reglamento, sobre las actividades e instalaciones sometidas a licencia de actividad clasificada y preceptiva evaluación de impacto ambiental, sigue al Anejo 4 B de la LFIPA con algunas variaciones, de redacción o para coordinarlas con otros anejos.

El Anejo 4 C del Reglamento, sobre las actividades e instalaciones sometidas a licencia municipal de actividad clasificada con previo informe ambiental del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, se corresponde con el Anejo 4 C de la LFIPA. El Reglamento incorpora variaciones que son bien especificaciones o bien complementos reglamentarios remitidos por la Ley Foral, por lo que no merece tacha, con la salvedad de la sustitución en el grupo o letra A) del término legal “salvo” por la expresión “incluidas”, que, al comportar una modificación de la LFIPA, es ilegal.

El Anejo 4 D del Reglamento, sobre las actividades e instalaciones sometidas a licencia municipal de actividad clasificada sin previo informe ambiental del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, sigue al Anejo 4 D de la LFIPA, introduciendo numerosos desarrollos, que, sin embargo, son frutos de las reiteradas remisiones reglamentarias que dispone el citado Anejo legal. No obstante, por las razones ya indicadas respecto de la disposición transitoria segunda del Decreto Foral, resulta también ilegal el inciso “entendiendo por tales las que determine el Departamento de Salud” en el primer párrafo del grupo B).

Una vez examinados cada uno de estos Anejos 2 a 4 del Reglamento, además de las observaciones particulares en cada caso señaladas, se impone una consideración general, dado que su rasgo común es la reproducción en buena medida de los correlativos Anejos de la LFIPA, con algunas pormenorizaciones o complementos. En tal sentido, este Consejo aconseja su revisión por razones de seguridad jurídica y para preservar la funcionalidad que la LFIPA ha querido expresamente otorgar a sus Reglamentos, ya que la duplicidad de Anejos plantea dificultades de

comprensión y aplicación a los operadores jurídicos. Existen otras fórmulas que pudieran perfilar mejor la relación entre la Ley Foral y el Reglamento, como pudiera ser que éste se limitase a recoger únicamente los complementos que incorpora respecto de los correspondientes apartados de cada uno de los Anexos 2 a 4 de la LFIPA. Ello evitaría, además, la colisión con las reformas de la legislación básica estatal posteriores a la LFIPA.

Finalmente, el Anejo 5 del Reglamento determina las actividades que presentan riesgos para la seguridad e integridad de las personal o de los bienes y que precisan informe preceptivo y vinculante del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior. No se formula objeción alguna a este Anejo 5, que cumplimenta la remisión del inciso final del artículo 22.4 de la LFIPA.

K) Recapitulación

A la vista de lo expuesto, este Consejo formula observaciones de ilegalidad, en los términos más atrás indicados, a los siguientes preceptos: disposición transitoria segunda del proyecto de Decreto Foral; a los artículos 6.3, 7.4, 11.2, 19.1, 21.2 párrafo segundo, 25.2, 27, 34, 36.3 último inciso, 39, 48, 49, 59.3, 60.4, 62 párrafo segundo, 66.2, 77.2, 78.2, 79 y 97.1 del Reglamento; la definición de “instalación existente (de las sometidas a autorización ambiental integrada)” del Anejo 1 del Reglamento; los incisos finales de los números 5, 6, 8, 9, 12, 13 y 14 del Anejo 2 A del Reglamento; las categorías 1.1.a) (omisión de los “residuos”), 2.6 (“excluidas las cubetas de lavado”) y 9.1 del Anejo 2 B del Reglamento; el apartado 2 del grupo D y el inciso final del apartado 2 del grupo F) del Anejo 3 A del Reglamento; el término “igual” del grupo A), el número 3 (“superior a 500 metros cúbicos”) del grupo C), el inciso final del grupo D) y los incisos finales de los números 1, 2 y 3 del grupo H) del Anejo 4 A del Reglamento; el término “incluidas” del grupo A) del Anejo 4 C del Reglamento; y el inciso “entendiendo por tales las que determine el Departamento de Salud” del primer párrafo del grupo B) del Anejo 4 D del Reglamento.

Desde el punto de vista de técnica normativa y formal, se han formulado también numerosas observaciones para mejorar el Proyecto en aras de la seguridad jurídica, debiendo ahora reiterarse las relativas a la

incorporación de las exigencias de la efectiva participación del público en los procedimientos de autorización ambiental integrada y de evaluación de impacto ambiental de acuerdo con la nueva legislación básica estatal, la revisión del procedimiento sancionador y las referencias a los municipios. En particular, no escapa a este Consejo la opción seguida por el Proyecto que pretende ser un texto completo como única referencia del operador jurídico. Ahora bien, la reiteración de preceptos legales en el Reglamento exige en todo caso que la reproducción sea fiel y exacta y en ocasiones no es la solución más adecuada desde la perspectiva de la seguridad jurídica. En particular, se aconseja la supresión del Anejo 1 y, respecto de los Anejos 2 a 4, que éstos se ciñan a las especificaciones a incorporar reglamentariamente, con remisión en todo caso a los correspondientes Anejos de la LFIPA.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que, una vez atendidas las observaciones de ilegalidad formuladas a los preceptos reseñados en el cuerpo de este dictamen, el proyecto de Decreto Foral por el que se desarrolla la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.