

Expediente: 54/2001

Órgano: Pleno

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 32/1990, de 15 de febrero, por el que se aprobó el Reglamento de Control de las actividades clasificadas para la protección del medio ambiente.

Dictamen: 56/2001, de 24 de septiembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 24 de septiembre de 2001,

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

siendo Ponente don Joaquín Salcedo Izu,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta.

Con fecha 20 de agosto de 2001, tuvo entrada en el Consejo de Navarra escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el art. 19 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora LFCN), se recaba la emisión del preceptivo dictamen por la Comisión Permanente del mismo, a tenor de lo dispuesto por el art. 17.1.a) de dicha Ley Foral, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se modifican determinados artículos del Decreto Foral 32/1990, de 15 de febrero, por el que se aprobó el Reglamento de Control de las actividades clasificadas para la protección del medio ambiente, que fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 2 de julio de 2001.

A dicha consulta se acompaña la siguiente documentación:

1. Texto del proyecto de Decreto Foral sometido a consulta.
2. Reglamento de Control de actividades clasificadas para la protección del medio ambiente.
3. Primer proyecto-borrador de Decreto Foral relativo al control de actividades clasificadas para la protección del Medio Ambiente.
4. Certificado emitido por el Secretario del Consejo Navarro de Medio Ambiente.
5. Segundo proyecto-borrador del Decreto Foral relativo al control de actividades clasificadas para la protección del Medio Ambiente.
6. Primer informe emitido por el Departamento de Salud.
7. Informe emitido por el Servicio de Protección Civil.
8. Segundo informe emitido por el Departamento de Salud.
9. Tercer proyecto-borrador del Decreto Foral incorporando las recomendaciones del Departamento de Salud.
10. Certificado de 29 de junio de 2001 emitido por el Secretario de la Comisión Foral de Régimen Local.
11. Acuerdo del Gobierno de Navarra de fecha 2 de julio de 2001.
12. Informe-propuesta del Director del Servicio de Calidad Ambiental de fecha 26 de junio de 2001.
13. Informe del Secretario Técnico de fecha 26 de junio de 2001.

La documentación aportada se ajusta en términos generales a lo ordenado en el artículo 28 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra.

I.2ª. Consulta.

Se solicita dictamen preceptivo de la Comisión Permanente del Consejo de Navarra acerca del proyecto de Decreto Foral por el que se modifican determinados artículos del Decreto Foral 32/1990, de 15 de febrero, por el que se aprobó el Reglamento de Control de Actividades Clasificadas para la protección del Medio Ambiente.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen y emisión por el Pleno del Consejo de Navarra.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 17.1.a) de la LFCN, la Comisión Permanente del Consejo de Navarra debe ser consultada preceptivamente "...a) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones".

La emisión del dictamen corresponde, en principio, a la Comisión Permanente del Consejo de Navarra. No obstante, en este caso la consulta es evacuada por el Pleno, en virtud del acuerdo del mismo de 3 de septiembre de 2001 recabando la competencia para su emisión de conformidad con el artículo 16.1.g) de la LFCN.

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

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral.

Conforme al artículo 51 de la Ley 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral (en lo sucesivo LFGACF), "las disposiciones reglamentarias se dictarán... de acuerdo con lo establecido en esta Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento administrativo". El artículo 57 de la misma Ley, en su párrafo primero, ordena que "los proyectos de normas reglamentarias que deban aprobarse mediante Decreto Foral u Orden Foral, serán elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación"; y, en su párrafo segundo, que "el Consejero competente podrá someter los

proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación". Durante el plazo de información pública, que no podrá ser inferior a veinte días, a partir de la publicación del correspondiente proyecto en el Boletín Oficial de Navarra, los ciudadanos y las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley podrán formular alegaciones.

Los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 regulaban el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general. Tales preceptos, sin embargo, han sido derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Los artículos 23 y 24 de esta Ley contemplan el ejercicio de la potestad reglamentaria y el procedimiento de elaboración de los reglamentos. Tal y como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo con anterioridad, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad. En particular, y según los casos, habría que contar con un informe justificativo, una memoria económica, los resultados de las audiencias llevadas a cabo, los informes pertinentes de otros organismos, así como el informe de la Secretaría Técnica del Departamento afectado.

Consta en el expediente la realización de distintos trámites en relación con las modificaciones planteadas, así como su ponderación final. Se ha oído y recibido información de la Secretaría Técnica del Departamento de Salud, del Director del Servicio de Protección Civil del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior y del Director del Servicio de Calidad Ambiental. El proyecto fue informado favorablemente por el Consejo Navarro de Medio Ambiente, en sesión celebrada el día 28 de abril de 1999 y desfavorablemente por la Comisión Foral de Régimen Local, en sesión celebrada el día 29 de junio de 2001.

Por lo expuesto, la tramitación del proyecto de Decreto Foral se considera ajustada a Derecho.

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

El proyecto de Decreto Foral que se somete a dictamen tiene por objeto la modificación parcial de los artículos 6, 7.1, 9, 10, 12, 16, 17 y 22 del Decreto Foral 32/1990, de 15 de febrero.

El Decreto Foral mencionado desarrolló reglamentariamente la Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre de Control de las Actividades Clasificadas para la protección del Medio Ambiente (en adelante LFACMA). Publicada con posterioridad la Ley Foral 1/1999, de 2 de marzo, de medidas administrativas de gestión medioambiental (en adelante LFMAGMA), por la que se modificaba parcialmente la precitada Ley Foral de 1989 en el sentido de que determinadas actividades recogidas en su Anexo III quedaban excluidas del trámite de informe del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda con carácter previo a la concesión de la licencia de actividad, es necesaria la modificación del Reglamento aprobado por Decreto Foral 32/1990 en todo aquello en que sobre las actividades clasificadas haya variado la Ley Foral de 1999. Semejante adecuación y oportuno desarrollo reglamentario es lo que pretende el proyecto de Decreto Foral objeto de este Dictamen.

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

II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto de Decreto Foral considerado.

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 63.2-, así como de la LFGACF -en particular, los artículos 51, 59 y 60-, 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, 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, bajo pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

El proyecto considerado consta de un preámbulo, donde se explica la causa que motiva cada una de las modificaciones; un artículo único, que dispone la introducción de las modificaciones con la nueva redacción de los preceptos alterados; y dos disposiciones finales, la primera facultando al Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, para el desarrollo y ejecución del Decreto Foral, y otra decretando la entrada en vigor del Decreto Foral al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

El Decreto Foral que ahora se modifica desarrolla reglamentariamente la LFACMA, y es la LFMAGMA la que en su exposición de motivos dice, respecto a la anterior Ley Foral que modifica parcialmente, que "se ha podido observar que un importante número de actividades, de escasa entidad y que tienen un grado de afección medioambiental restringido al ámbito estrictamente local, se someten a un sistema de autorización, el cual exige en una de sus fases el informe a emitir por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda". Y añade que "la exigencia de emisión de este informe, no supone una aportación significativa a la protección del medio ambiente general y además retrasa de manera considerable la puesta en funcionamiento de un importante número de actividades empresariales. Por ello se plantea, que para determinadas actividades relacionadas en un anexo, se suprima el trámite del informe a emitir por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda".

Por ello, a tenor de lo establecido en la nueva redacción que al artículo 7 daba la LFMAGMA, según la cual "reglamentariamente se determinarán aquellas actividades que, sin precisar informe del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda deberán ser sometidas a informe de los Departamentos de Presidencia e Interior, y de Salud, según proceda, por implicar riesgo para la integridad de las personas o bienes en

caso de siniestro o sean relativas a la materia de espectáculos públicos y actividades recreativas", incorporaba el Anexo III con dicha relación, que ahora desarrolla el proyecto de Decreto Foral que merece nuestra atención.

Las modificaciones que introduce el proyecto de Decreto Foral se refieren fundamentalmente a hacer una clara distinción entre actividades que no precisan informe favorable del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda de aquellas otras que lo precisan. Así el artículo 6 introduce esta idea en el primer párrafo que se señala en cursiva respecto a la redacción vigente: "*recibidos los documentos a que se refiere el artículo anterior, el Alcalde, salvo que se trate de actividades incluidas en el Anejo I del presente Decreto Foral, remitirá de inmediato al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda copia de la instancia presentada....*". En el apartado 6 de la letra b) del precitado artículo se añade que *este informe no se precisará en los supuestos de actividades incluidas en el Anejo I, salvo que, a su vez, estén incluidas en los Anejos II o III del presente Decreto Foral.*

En la misma línea se muestra el artículo 7.1 en el que al hablar de la remisión del expediente por el Ayuntamiento al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, excluye aquellos expedientes *que se refieran a actividades incluidas en el Anejo I del presente Decreto Foral.*

El artículo 9.2 contempla el supuesto de actividades que puedan implicar riesgo para la salud de las personas, pero no deban ser remitidas al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, en cuyo caso será el Ayuntamiento quien deba solicitar el informe a que se refiere el apartado anterior, del Departamento de Salud, excepto para las actividades ubicadas en los municipios que disponen de servicios sanitarios propios y delegación de competencias en materia de actividades clasificadas, que lo elaborarán sus propios servicios. Las actividades a que se refiere este apartado se encuentran recogidas en el Anejo III del presente Decreto Foral.

El apartado 3º del artículo 9 incluye una relación de actividades con riesgo para la salud de las personas en la que se han suprimido respecto a la actual clasificación la instalación de potabilización de aguas y los cementerios. También se eliminan en el artículo 10 aquellos supuestos en los que las actividades clasificadas "sean relativas a la materia de espectáculos públicos y actividades recreativas", para incorporarlas en su segundo párrafo contemplando que *si se trata de actividades que puedan implicar riesgo para la integridad de las personas o bienes en caso de siniestro, o sean relativos a la materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, pero no deben ser remitidas al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda será el Ayuntamiento quien deba solicitar el informe a que se refiere el apartado anterior. Este informe será solicitado al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior. Las actividades a que se refiere este apartado se encuentran recogidas en el Anejo II del presente Decreto Foral.*

El artículo 16 añade a la actual regulación de las solicitudes previas de informe sobre las posibilidades de instalación de una actividad clasificada que hasta ahora se presentaba ante el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, que pueda solicitarse *ante el Ayuntamiento donde se va a implantar la actividad.*

Finalmente el artículo 22.1 añade a la obligación de poner las licencias de apertura en conocimiento del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda que *asimismo, se pondrán en conocimiento de los Departamentos de Presidencia, Justicia e Interior y de Salud, respectivamente, las licencias de apertura de las actividades incluidas en los Anejos II y III.*

Es decir, que lo fundamental de esta nueva norma que se propone consiste en la simplificación de las actividades administrativas, deslindando en tres anejos las posibles actividades clasificadas: en el primero se citan aquellas actividades excluidas de informe preceptivo del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, en el segundo se mencionan las actividades clasificadas sometidas a informe del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, a instancia del

Ayuntamiento, y en el tercero se contempla esta última situación pero sometidas a informe del Departamento de Salud.

Nada que objetar sobre las dos Disposiciones Finales que faculta la primera al Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda para desarrollar normativamente este Decreto Foral, y la segunda ordena la entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

Por tanto estamos ante un proyecto de Decreto Foral que modifica mínimamente la norma reglamentaria vigente, esto es, el Decreto Foral 32/1990, de 15 de febrero que consta de 57 artículos más tres Disposiciones Adicionales, para adecuar las actividades clasificadas para la protección del medio ambiente a la Ley Foral 1/1999, de 2 de marzo, de medidas administrativas de gestión medioambiental.

III. CONCLUSIÓN

El proyecto de Decreto Foral que modifica los artículos 6, 7.1, 9, 10, 12, 16, 17 y 22 del Decreto Foral 32/1990, de 15 de febrero, por el que se aprobó el Reglamento de Control de Actividades Clasificadas para la protección del Medio Ambiente, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.