Nafarroako Gobernua **Gobierno de Navarra**
Landa Garapeneko, Ingurumeneko eta Toki Administrazioko Departamentua
Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local

Servicio Jurídico de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio
Ingurumenaren eta Lurraldearen Antolamenduaren Zerbitu Juridikoa

C/ González Tablas, 9 - 31005
PAMPLONA IRUÑA Tfno. 848 427617

Adjunto le remito la documentación completa del expediente del anteproyecto de Ley Foral reguladora de las actividades con incidencia ambiental a fin de que se emita el correspondiente informe por parte de su Servicio, con carácter previo a su remisión al Consejo de Navarra para su informe (y posterior sometimiento a Acuerdo del Gobierno de Navarra para su aprobación y remisión al Parlamento de Navarra).

Pamplona 19 junio 2018

EL DIRECTOR DEL SERVICIO JURIDICO DE MEDIO AMBIENTE

Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Nafarroako Gobernua
Gobierno de Navarra
Landa Garapena, Ingurumena eta Toki Administrazioa
Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local
Ingurumenaren eta Lurraldearen Antolamenduaren Zerbitzu Juridikoa
Servicio Jurídico de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

Félix Armendáriz Martínez

JOSÉ CONTRERAS

SERVICIO DE SECRETARIADO DE GOBIERNO Y ACCION NORMATIVA

Nafarroako Gobernua
Gobierno de Navarra
Lehendakaritzako, Funtzio Publikoko,
Barneko eta Justiziako Departamentua
Departamento de Presidencia,
Función Pública, Interior y Justicia

Gobernuaren Idazkaritzako
eta Araugintzako Zerbitzua
Servicio de Secretariado
del Gobierno y Acción Normativa
Karlos III.a etorb., 2 • Avda. Carlos III, 2
31002 IRUÑA/PAMPLONA
Tel. 848 42 76 33

Examinado el anteproyecto de Ley Foral reguladora de las Actividades con Incidencia Ambiental, este Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa emite el siguiente

INFORME

I. ANTECEDENTES DE HECHO

Se ha remitido a este Servicio el citado Anteproyecto de Ley Foral acompañado de la Orden Foral de inicio del expediente, justificación del trámite de Consulta Previa, Dictámenes favorables del Consejo Navarro de Medio Ambiente y de la Comisión Foral de Régimen Local, justificación del trámite de información pública, informe de participación, el traslado a todos los Departamentos así como las aportaciones efectuadas, una memoria justificativa, una memoria normativa, una memoria económica, con el visto bueno de la Intervención Delegada, una memoria organizativa, informe del INAI, informe del proceso de participación ciudadana, informe del Servicio Jurídico de Medio Ambiente, e Informe del Servicio de Protección Civil.

De su examen pueden extraerse, a juicio de quienes suscriben, las siguientes

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. ***Objeto de la norma.***

El objeto de la norma consiste en regular las distintas formas de intervención de las Administraciones Públicas de Navarra para la prevención, reducción de la contaminación y el impacto ambiental sobre la atmósfera, el agua, el suelo, el paisaje, así como sobre el medio natural, de determinadas actividades, públicas o privadas, como medio de alcanzar la máxima protección posible del medio ambiente en su conjunto.

<u>Segunda.</u> Competencias en cuyo ejercicio se aprobaría la presente Ley Foral.

La Ley Foral cuyo anteproyecto se estudia en este informe se dicta en ejercicio del artículo 57.c), de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, sobre el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de medio ambiente y ecología.

<u>Tercera.</u> Adecuación al procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

El procedimiento de elaboración de los anteproyectos de leyes forales se encuentra regulado en el capítulo I del título IV de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente, titulado "De la iniciativa legislativa", donde se establece que dicho procedimiento se inicia en el Departamento competente por razón de la materia mediante la redacción de un anteproyecto, acompañado de la memoria o memorias, de los estudios o informes y documentación que sean preceptivos legalmente, incluidos los relativos a su necesidad u oportunidad, un informe sobre impacto por razón de sexo y la estimación del coste a que daría lugar, añadiéndose la necesidad de informe de la Secretaría General Técnica y de que se incluya una exposición de motivos.

Así mismo, el Gobierno de Navarra aprobó, por Acuerdo adoptado en sesión celebrada el 27 de noviembre de 2006, unas Instrucciones para la elaboración y tramitación de anteproyectos de leyes forales, proyectos de decretos forales legislativos y proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación sea competencia del Gobierno de Navarra.

Sobre la base de lo expuesto, y teniendo en cuenta la documentación recibida en este Servicio, se considera que se está tramitando correctamente. No obstante se recuerda la necesidad de aportar el informe sobre impacto por razón de sexo, establecido como necesario en el artículo 52.1 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente.

***Cuarta.* Sobre la forma y estructura de la norma.**

La forma y estructura que han de presentar los anteproyectos de leyes forales y los proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación compete al Gobierno de Navarra se encuentran recogidas en unas reglas que elaboró la Dirección General de Presidencia y que una vez sometidas a la consideración de todos los Departamentos a través de sus respectivas Secretarías Técnicas, y con el visto bueno de todas ellas, se establecieron como Instrucciones en el mes de enero de 2004 para lograr su efectiva aplicación por todas las unidades de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Estas instrucciones persiguen la calidad técnica de las disposiciones generales y la unificación de los criterios atinentes a la forma y estructura de las mismas.

Con esta premisa, a continuación se ponen de manifiesto algunas consideraciones a este respecto con la finalidad de coadyuvar a la total adecuación del anteproyecto a las citadas instrucciones:

-. *Consideración General.* Tanto la palabra "*Administración*", como la palabra "*Departamento*", deberían iniciarse siempre con letra mayúscula, puesto que la denominación correcta y oficial de ambas instituciones comienza siempre con este tipo de letra.

-. *Artículo 65*. En la frase "*paralizará con carácter inmediato el desarrollo o ejercicio de la actividad hasta que no desaparezcan las circunstancias determinantes del riesgo….*", debería eliminarse el vocablo "*no*", puesto que si no, carece de sentido.

-. *Artículo 79.* Si bien su título incluye a las "*multas coercitivas*", en el texto nada se dice de las mismas. Por tanto, o bien el título es incorrecto o bien, falta la regulación (cuantía, condiciones de imposición), de estas multas.

-. *Disposición Adicional Segunda*. *Modificación de la autorización ambiental integrada*. El contenido de esta disposición, en sus dos párrafos, es copia exacta de los apartados 3 y 4 del artículo 5 del mismo anteproyecto. O dicho de otra forma, este contenido se encuentra tanto en la parte dispositiva (artículo 5, puntos 3 y 4), como

parte adicional del proyecto.

Al respecto recordar que, conforme a las Instrucciones de Técnica Normativa, las disposiciones adicionales se reservan para incorporar aquellas reglas que no puedan situarse en el articulado sin perjudicar su coherencia y unidad interna (regímenes jurídicos especiales; mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas; y preceptos residuales que no quepan en ningún otro lugar de la nueva norma).

Teniendo en cuenta estas Instrucciones y las dos ubicaciones de este contenido normativo, parece más correcta y coherente que su contenido quede en el artículo 5.

Quinta. ***Aspectos de fondo.***

Con la finalidad de coadyuvar a la mejora del anteproyecto sometido a dictamen se ponen de manifiesto diversas consideraciones sobre la regulación contenida en el mismo.

-. *Primera Consideración General.* Tanto la Exposición de Motivos del anteproyecto, como en la documentación del expediente, se dice que "*El esquema fundamental del que se parte es que no se repitan los procedimientos que, por ser normativa básica, ya están regulados en normativas de ámbito estatal, bastando una remisión a esos procedimientos, y que se regulen los que sí son aplicables en el ámbito territorial de Navarra, aunque de la manera más sencilla posible*".

Este objetivo normativo tiene un precedente explícito en alguna de esas normas básicas. Así, en concreto, en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, en su Disposición Final Undécima, se afirma, y para la materia que regula, que, "*.....las Comunidades Autónomas que dispongan de legislación propia en materia de evaluación ambiental deberán adaptarla a lo dispuesto en esta Ley en el plazo de un año desde su entrada en vigor, momento en el que, en cualquier caso, serán aplicables los artículos de esta Ley, salvo los no básicos, a todas las Comunidades Autónomas.*"

Sin embargo, a lo largo del anteproyecto de Ley Foral que se presenta se están regulando procedimientos, distribuyendo competencias, estableciendo principios y conceptos, que todos ellos ya vienen regulados en la numerosa legislación básica estatal (entre ellas, las más relevantes: Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación; la ya citada Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental; Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental; Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, y que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE).

De esta forma resulta que en realidad, parte del texto del Anteproyecto es copia de artículos de esas leyes antes citadas. Además, sólo existen tres remisiones expresas a las mismas en todo el articulado (artículos 5 y 6, y artículos del procedimiento sancionador, que remiten a la Leyes 39 y 40/2015). Por último, si bien en la mayor parte de los casos la copia es prácticamente literal, en algunos casos, se cambia algún elemento o elementos de la redacción de la normativa básica.

En consecuencia, en aplicación de los principios de congruencia y seguridad jurídica, y en aras de una más correcta técnica legislativa, resulta oportuno señalar que sería más adecuada una más amplia y numerosa remisión a la normativa básica, dejando a la regulación foral sólo aquello que fuera estrictamente específico de nuestro ámbito territorial y siempre con el límite de nuestras competencias, en consonancia con lo expresado en la propia Exposición de Motivos del anteproyecto.

Además, y por otro lado, en el articulado en el que se mantenga la transcripción de la norma estatal, la misma debería hacerse en sus propios términos, respetando su literalidad.

-. *Artículo 19.* En su punto primero, se establece el desarrollo reglamentario del procedimiento de concesión de autorización ambiental unificada.

No obstante, resulta muy complicado el futuro desarrollo reglamentario de la letra b), que contiene uno de los trámites de dicho procedimiento, en los siguientes

términos *"información pública, cuando sea preciso....."*, puesto que no se concreta, cuándo resulta preciso, teniendo en cuenta que esta autorización se crea por primera vez en Navarra en esta Ley Foral, y que no hay otras referencias normativas de la misma a las que recurrir para rellenar este vacío, por lo que se recomienda la concreción de este aspecto tan importante del procedimiento, que afecta a la participación de la ciudadanía en el acto de la concesión y que tanta importancia tiene en la actualidad en el Derecho Administrativo, y en especial, en el Derecho Medio Ambiental.

-. *Artículo 20 y concordantes*. Este artículo establece cuáles son los destinatarios de las notificaciones de la resolución de concesión de la autorización ambiental unificada. Entre otros (titular, interesados, entidades locales dónde se ubica la actividad, etc), el anteproyecto pretende que se notifique también a todos aquellos que hubiesen presentado alegaciones y a los órganos que emitieron informe vinculante. Por último, el artículo prevé su publicación en el BON.

La ejecución de este artículo puede resultar realmente muy complicada teniendo en cuenta que puede haber numerosísimas alegaciones y que se deben conocer muy bien todos los datos personales de todos los alegantes para poder proceder a una notificación válida en Derecho. El artículo 83.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece que "la comparecencia en el trámite de información pública no otorga, por sí misma, la condición de interesado". Tampoco en la legislación básica sectorial de Medio Ambiente se exige dicha notificación (muy al contrario, en ésta última se definen con mucha precisión qué se considera "persona interesada", y a ellas es a las que se circunscribe la obligación de notificación). Recuérdese que, además, la resolución se tiene que publicar en el BON.

Por tanto, nuestra recomendación sería reconsiderar el diseño de este trámite, máxime cuando una de las finalidades estrella de la norma es la simplificación y la eliminación de trámites innecesarios. Además, hay que considerar qué efectos tendría la falta de notificación o su defectuosa notificación a estas otras personas.

-. *Artículo 35*. Este artículo regula el contenido de la licencia de actividad

clasificada. En su punto 3, establece un supuesto en el que dicha licencia puede contener la aplicación de condiciones complementarias en relación con las emisiones contaminantes a la atmósfera, supuesto que podría decirse que se ajusta y remite a las previsiones que al respecto hace la normativa básica estatal y la normativa europea (empleo de las mejores técnicas disponibles, MTD, para fijar los valores límites de emisión).

No obstante, en su punto 4 se refiere a las instalaciones de cría intensiva de ganado, para las que no hay referencias estatales ni europeas relativas a las emisiones a la atmósfera, extendiendo para ellas la aplicación de lo dispuesto en los apartados anteriores, y dejando al órgano concedente la libre adaptación de dichas MTD a estas explotaciones. Así, se dispone que "*estas condiciones vendrán determinadas por el departamento competente en materia de explotaciones ganaderas y serán notificadas a la entidad local con carácter previo a la concesión de la licencia de actividad*".

Dicha extensión plantea varios problemas: en primer lugar, las MTD están establecidas en base a estudios técnicos y científicos y para otro tipo de actividades (industriales); en segundo lugar, no se establece ningún criterio objetivo y/o científico para dicha extensión/adaptación.

En consecuencia, debería concretarse de forma más objetiva y empírica la aplicación de los criterios de MTD a las explotaciones de cría ganadera extensiva.

-. *Artículo 41.1*. Según se contempla en este artículo, *"La licencia de actividad clasificada tendrá los efectos y equivale a la autorización de vertido indirecto a aguas superficiales prevista en la normativa vigente en materia de aguas"*.

La autorización de vertido indirecto a aguas superficiales la concede la Mancomunidad correspondiente, por lo que se considera que no es adecuada la regulación de este artículo a este respecto, haciendo desaparecer dicha autorización subsumiéndola en la propia licencia de actividad clasificada. Se aconseja revisar esta regulación.

-. *Artículo 42.2*. Se recoge aquí la posibilidad de que, como excepción, se

pueda conceder por la entidad local licencia de obras, sin haber concedido previamente la licencia de actividad clasificada.

Para ello, se exigen sólo dos condiciones: que las actividades tengan baja incidencia medioambiental y que no deben ser objeto de informe previo de Protección Civil. Una vez reunidas ambas, "*en los términos y condiciones que considere*" la entidad local podrá conceder licencias de obra sin previa licencia de actividad clasificada.

Para que esta concesión sea realmente una concesión de autorización administrativa, es decir, una acto de carácter reglado, esos términos y condiciones, aún con carácter general, deben existir, objetivarse, y contenerse, al menos, en una Ordenanza Municipal, aportación ésta que puede añadirse al texto del artículo, para completar el régimen jurídico de esta excepción, que como tal excepción, debe quedar expresa y concretamente delimitada a nivel legal.

-. *Título IV, Capítulo I. Inspección*. En este título se prevé la posibilidad de que se pueda contar con personal inspector externo o de organismos de control autorizados que cuenten con adecuada capacidad y cualificación técnicas para la realización de las inspecciones que se determinen reglamentariamente (artículos 50.1 y 55.2).

El segundo de estos dos artículos, que se refiere a la autorización ambiental integrada, es copia literal del artículo 30 del Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación. Sin embargo, el primer artículo, que, por su ubicación en el articulado se refiere a cualquier inspección relativa al contenido del anteproyecto, copia literalmente el citado artículo, pero sólo en parte, porque no recoge varias importantes precisiones que hace este artículo 30:

- Las entidades inspectoras externas realizarán, en nombre de los órganos competentes, actuaciones materiales de inspección que no estén reservadas a funcionarios públicos.

- En ningún caso estas actuaciones podrán versar sobre el diseño de sistemas,

planes o programas de inspección.

- En la designación de estas entidades, se deberá seguir un procedimiento de selección en el que se respeten los principios de publicidad, transparencia, libertad de acceso, no discriminación e igualdad de trato, de conformidad con la legislación de contratos del sector público.

No entendemos cuál puede ser la razón que fundamente jurídicamente que las previsiones del artículo 30 no se extiendan a todas las inspecciones, cuando se trata de un precepto básico, salvo que se entienda que es básico por lo que se refiere únicamente a la autorización ambiental integrada.

No obstante, y aún suponiendo que así se interpretase, una inspección que, por un lado, tuviese las mismas funciones y condiciones de ejercicio, fuese cual fuese la autorización ambiental que se inspeccionase y qué Administración la hubiese concedido; y por otro lado, que fuese una inspección fortalecida frente a posibles intereses particulares, supondría una garantía para la ciudadanía y una importante seguridad jurídica para la instalación y ejecución de proyectos e instalaciones, por lo que, no conociendo en principio ninguna objeción a que ambos artículos fuesen idénticos sino al revés, únicamente proporcionaría ventajas, se aconseja la consideración de esta reflexión acerca del sistema externo de inspección, o al menos la unificación del mismo, sea cual sea el sistema que se elija.

III. CONCLUSIONES

1ª.- El anteproyecto analizado se está tramitando adecuadamente.

2ª.- Se recomienda considerar las modificaciones al texto propuestas referentes a la forma y estructura del mismo con el fin de lograr una mejor redacción y calidad técnica.

3ª.- Asimismo se aconseja valorar las recomendaciones realizadas sobre el fondo de la regulación analizada.

Es cuanto informa este Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa.

Pamplona, 13 de agosto de 2018.

La Técnica de Administración Pública
Rama Jurídica

María José Arozarena Gómez

La Técnica de Administración Pública
Rama Jurídica

Cristina Condearena Ansoain

Nafarroako Gobernua
Gobierno de Navarra
Lehendakaritza, Funtzio Publikoa, Barne-Harremanak eta Justizia
Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia
Gobernuaren Idazkaritzako eta Araugintzako Zerbitzua
Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa

La Jefa de la Sección de Desarrollo
Legislativo y Coordinación

María Belén López Carballo

El Director del Servicio de Secretariado
del Gobierno y Acción Normativa

José Contreras López