

1.16. DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN NAVARRA (pp. 1-6)

—

1.16. DRET I POLÍTQUES AMBIENTALS A NAVARRA (pp. 7-11)

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA

Profesor titular de Derecho Administrativo / Professor titular de Dret Administratiu

Universidad Pública de Navarra

Sumario: 1. Introducción. 2. Una ligera modificación de la norma cabecera de la legislación ambiental. 3. La declaración y protección de árboles singulares.

1. Introducción

En el período que comprende esta crónica (diciembre 2009-mayo 2010) tan sólo cabe reseñar dos actuaciones normativas de interés. En primer lugar, la primera reforma de la Ley Foral 4/2005, de intervención para la protección ambiental (que es la norma cabecera del grupo normativo ambiental de Navarra). Y en segundo lugar, la aprobación de un nuevo listado de los Monumentos Naturales de Navarra y su régimen de protección.

Para el segundo semestre de 2010 es posible que vean la luz algunos reglamentos ambientales (por ejemplo, sobre evaluación de planes y programas o sobre residuos de la construcción y demolición); pero no parece aconsejable adelantar nada sobre su contenido hasta que se complete su procedimiento de aprobación.

2. Una ligera modificación de la norma cabecera de la legislación ambiental

En diciembre de 2009 se ha producido la primera modificación de la norma cabecera del grupo normativo ambiental de Navarra, la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental (LFIPA).

Se trata, sin embargo, de una reforma adoptada desde la perspectiva de la simplificación administrativa demandada por la Directiva de servicios, lo que explica que haya resultado muy limitada tanto por su objeto (afecta sólo a las actividades sometidas a licencia de actividad) como por las medidas adoptadas.

La modificación se contiene en la disposición final primera de la Ley Foral 15/2009, de 9 de diciembre, de medidas de simplificación administrativa para la puesta en marcha de actividades empresariales o profesionales (*BON* núm. 155, de 18 de diciembre de 2009). Afecta únicamente a tres preceptos de la LFIPA relativos a la licencia de actividad clasificada. La reforma no afecta ni a la autorización ambiental integrada, ni a la autorización de afecciones ambientales, ni a la evaluación de impacto ambiental.

El contenido de las medidas adoptadas es también muy limitado puesto que no afectan al método de intervención: se mantienen las licencias de actividad y de apertura y ninguna de ellas se sustituye por comunicaciones o por declaraciones responsables.

De las tres modificaciones dos tienen que ver directamente con la agilización de las actuaciones necesarias para la puesta en marcha de las actividades, sin afectar al procedimiento de otorgamiento de la licencia, propiamente dicho. La otra modificación no tiene que nada que ver con la agilización procedimental y, además, genera algunas dudas sobre su adecuación a la normativa europea. Veámoslas por separado.

1ª. Se introduce una excepción a la regla general de que no se pueden conceder licencias de obras para actividades clasificadas en tanto no se haya otorgado la licencia de actividad. Esa excepción consiste en admitir la posibilidad de conceder la licencia de obras “mientras se tramita la licencia de actividad”.

Esa posibilidad queda sometida para su efectividad a un desarrollo reglamentario que deberá establecer a qué “actividades de baja incidencia medioambiental” se puede aplicar, así como “los términos y condiciones” en que se puede producir la concesión de la licencia de obras.

La remisión a una futura reglamentación no parece muy necesaria, cuando la propia LFIPA (y su reglamento de desarrollo) ya han desglosado en sus anexos las actividades en función de su incidencia ambiental. Por eso, todo apunta a que las actividades de baja incidencia ambiental habrán de ser las del Anexo 4 D de la LFIPA, que son las sometidas a licencia municipal sin previo informe ambiental del Departamento competente del Gobierno de Navarra.

Por otro lado, los términos y condiciones de la concesión anticipada de la licencia de obras cuya determinación se encomienda al reglamento, quedan limitados por los establecidos en el inciso final del nuevo artículo 49.3, que advierte que “la ejecución de las obras quedará bajo la exclusiva responsabilidad de su promotor, sin que la misma condicione el otorgamiento o denegación de la licencia de actividad, ni la necesaria y obligada adaptación a las condiciones que se señalen por el organismo medioambiental” (art. 49.3).

A pesar de esta advertencia, parece presumir el legislador que la licencia de actividad de estas actividades va a ser concedida siempre y en todos los casos. Es cierto, que por si acaso, advierte que se deberán adoptar las medidas correctoras “que se señalen por el organismo medioambiental”. No se sabe bien a quién se refiere el legislador cuando utiliza la expresión “organismo medioambiental”, ya que en las actividades del Anexo 4 D no interviene el órgano ambiental del Gobierno de Navarra. Será, pues, el

Ayuntamiento el que fije las condiciones ambientales y controle la adaptación de las obras ya realizadas a las mismas, si bien no se establecen mecanismos adicionales que refuercen la posición de los Ayuntamientos para lograr la efectiva adaptación de las obras ya realizadas al amparo de la licencia urbanística.

2ª. La segunda modificación se refiere a las autorización de enganche o de ampliación de suministro de energía eléctrica, de utilización de combustibles líquidos o gaseosos, de abastecimiento de agua potable. El artículo 58.4 de la LFIPA establecía originalmente que la obtención de la licencia de apertura debía ser previa a la concesión de esas autorizaciones de enganche o ampliación de suministros. La modificación de este precepto abre ahora la posibilidad de que dichas autorizaciones se puedan obtener con carácter previo a la licencia de apertura (salvo en los casos en que se reglamentariamente se determine lo contrario). Se advierte, no obstante, que “estarán condicionadas” a la obtención de aquélla, de manera que la denegación de la licencia de apertura conllevará “la automática denegación de las mismas y la obligación de proceder inmediatamente al corte de los suministros”.

Existe, por tanto, una nueva remisión al reglamento, esta vez para determinar los casos en los que será posible obtener las autorizaciones de enganche con carácter previo a la licencia de apertura. Pero, en este caso, el Reglamento no condiciona la aplicabilidad de la nueva medida. Más bien, sucede lo contrario, ya que mientras no se lleve a cabo la citada determinación reglamentaria, todas las actividades podrán obtener la autorización de enganche antes de la licencia de apertura.

Esta medida va a suponer una nueva carga para el órgano que concede las autorizaciones de enganche, puesto que al tener éstas carácter provisional y estar condicionadas a la obtención de la licencia de apertura, tendrán que estar al tanto de su concesión o de su denegación para, en este caso, “proceder inmediatamente al corte de los suministros”.

3ª. La tercera modificación se refiere a la decisión sobre la necesidad de realizar evaluación de impacto ambiental en determinadas actividades. La redacción original del artículo 52.3 establecía, en el caso de actividades sometidas a licencia de actividad y a posible evaluación de impacto ambiental según determinados criterios, que si no había resolución expresa en plazo del trámite inicial en el que se ponderaba sobre el eventual sometimiento a EIA de la actividad, debería realizarse la EIA. Esta regla era coherente

con la legislación comunitaria que exige en estos casos una justificación expresa de los motivos por los cuales se considera que no es necesario realizar la evaluación de impacto ambiental.

Ahora la nueva redacción establece una especie de silencio negativo, de manera que si no hay resolución y notificación en plazo resulta que no será necesaria la evaluación de impacto ambiental. De esta manera, quedan frustradas las exigencias comunitarias sobre la necesidad de motivar expresamente las decisiones contrarias a la no evaluación de impacto ambiental del proyecto de actividad.

Por otro lado, esta solución es contraria a lo establecido en la propia LFIPA en relación con otras actividades en las que se debe decidir caso a caso si se realiza una evaluación de impacto ambiental (arts. 24 y 37) en las que sigue manteniéndose la regla de que no cabe por silencio eludir la evaluación de impacto ambiental, de manera que sólo una decisión expresa y motivada puede justificar la no realización de dicha evaluación. Parece clara la falta de coherencia del legislador al establecer esa divergencia. Ya que si el sentido que se da al silencio fuera lícita y respetuosa con la legislación comunitaria, no se entiende por qué no se ha generalizado esta medida de “agilización y simplificación” —si es que cabe considerarla así— y se ha renunciado a aplicarla a los otros instrumentos de intervención, que imponen procedimientos más largos y que afectan a actividades empresariales de mayor dimensión económica.

En definitiva, cabe concluir que la reforma de la LFIPA se ha hecho con la buena intención de agilizar y simplificar procedimientos administrativos de intervención ambiental sobre instalaciones industriales y, así, impulsar o relanzar actividades económicas. Sin embargo, la reforma ha resultado muy limitada tanto por su objeto, como por su contenido. No se ha hecho un estudio en profundidad de los procedimientos de intervención ambiental que podrían haberse reformado con ese objetivo de simplificar y agilizar los mecanismos de intervención y de los aspectos en los que se debería haber incidido y se ha limitado a hacer algunos retoques en la regulación de la licencia de actividades clasificadas.

3. La declaración y protección de árboles singulares

De acuerdo con la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales de Navarra, los Monumentos Naturales son espacios o elementos de la naturaleza, constituidos por

formaciones de notoria singularidad, rareza o belleza, que merecen ser objeto de una protección especial.

Hasta ahora existían 31 árboles singulares de Navarra declarados como Monumento Natural por el Decreto Foral 165/1991, de 25 de abril. Pues bien, se ha aprobado un nuevo listado que incluye 47 Monumentos Naturales que representan a las principales especies forestales de Navarra y que se distribuyen en áreas geográficas muy dispares.

El nuevo listado se ha aprobado mediante el Decreto Foral 87/2009, de 1 de diciembre, por el que se declaran Monumento Natural determinados árboles singulares de Navarra y se establece su régimen de protección (*BON* núm. 157, de 23 de diciembre de 2009).

Ese régimen de protección distingue tres áreas distintas (el propio ejemplar; el área de proyección de la copa o el área de influencia de las raíces, si ésta fuera superior a la primera; y un entorno de 100 metros desde el centro del Monumento Natural) en el que las actividades quedan prohibidas o se supeditan a autorización. El régimen de protección tiene excepciones según la ubicación del Monumento (en suelo urbano o urbanizable o en un espacio natural protegido). El Decreto Foral también concreta las responsabilidades en cuanto a la gestión de los Monumentos Naturales (como regla, el Departamento competente en materia de medio ambiente, salvo que, mediante convenio, se encomiende a la entidad local donde esté ubicado).

Por último, se establece la trascendental obligación de que todos los planes de carácter sectorial sobre el territorio en el que se encuentren estos Monumentos Naturales hagan referencia específica a estos últimos así como a su régimen de protección.

Sumari: 1. Introducció. 2. La lleugera modificació de la norma capçalera de la legislació ambiental. 3. La declaració i la protecció d'arbres singulars.

1. Introducció

En el període que comprèn aquesta crònica (desembre 2009-maig 2010), tan sols cal ressenyar dues actuacions normatives interessants. En primer lloc, la primera reforma de la Llei foral 4/2005, d'intervenció per a la protecció ambiental, que és la norma capçalera del grup normatiu ambiental de Navarra. I en segon lloc, l'aprovació d'un nou llistat dels monuments naturals de Navarra i el règim de protecció.

Pel segon semestre de 2010, és possible que uns quants reglaments ambientals (per exemple, sobre avaluació de plans i programes o sobre residus de la construcció i demolició) vegin la llum; però no és aconsellable avançar-ne res sobre el contingut fins que es completi el procediment d'aprovació.

2. La lleugera modificació de la norma capçalera de la legislació ambiental

Al desembre de 2009 s'ha modificat per primera vegada la norma capçalera del grup normatiu ambiental de Navarra, la Llei foral 4/2005, de 22 de març, d'intervenció per a la protecció ambiental (LFIPA).

No obstant això, es tracta d'una reforma que s'ha adoptat des de la perspectiva de la simplificació administrativa demandada per la directiva de serveis, la qual cosa explica que hagi estat molt limitada tant pel seu objecte (afecta només les activitats sotmeses a llicència d'activitat) com per les mesures que s'han adoptat.

La modificació està en la disposició final primera de la Llei foral 15/2009, de 9 de desembre, de mesures de simplificació administrativa per a la posada en funcionament d'activitats empresarials o professionals (*BON* núm. 155, de 18 de desembre de 2009). Afecta únicament tres preceptes de la LFIPA relatius a la llicència d'activitat classificada. La reforma no afecta ni l'autorització ambiental integrada, ni l'autorització d'afeccions ambientals, ni l'avaluació d'impacte ambiental.

El contingut de les mesures que s'han adoptat és també molt limitat, ja que no afecten el mètode d'intervenció: es mantenen les llicències d'activitat i d'obertura i cap de les quals no se substitueix per comunicacions o per declaracions responsables.

De les tres modificacions, dos tenen alguna cosa a veure directament amb l'agilitació de les actuacions necessàries per a la posada en funcionament de les activitats, sense afectar el procediment d'atorgament de la llicència pròpiament dit. L'altra modificació no té res a veure amb l'agilitació procedimental i, a més a més, genera uns quants dubtes sobre l'adequació a la normativa europea. Vegem-les separadament.

1a. S'introdueix una excepció a la regla general que no es poden concedir llicències d'obres a activitats classificades fins que no s'hagi atorgat la llicència d'activitat. Aquesta excepció consisteix a admetre la possibilitat de concedir la llicència d'obres "mentre es tramita la llicència d'activitat".

Aquesta possibilitat se sotmet, perquè sigui efectiva, a un desenvolupament reglamentari que ha d'establir a quines "activitats de baixa incidència mediambiental" es pot aplicar, així com "els termes i les condicions" en què es pot concedir la llicència d'obres.

La remissió a una reglamentació futura no sembla gaire necessària, ja que la mateixa LFIPA (i el seu reglament de desplegament) ja han desglossat en els annexos les activitats en funció de la incidència ambiental. Per això, tot apunta que les activitats de baixa incidència ambiental han de ser les de l'annex 4 D de la LFIPA, que són les que se sotmeten a llicència municipal sense cap informe previ ambiental del departament competent del Govern de Navarra.

D'altra banda, els termes i les condicions de la concessió anticipada de la llicència d'obres, la determinació de la qual s'encomana al reglament, es limiten als que s'han establert en l'incís final del nou article 49.3, que adverteix que "l'execució de les obres queda sota la responsabilitat exclusiva del promotor, sense que aquesta condicioni l'atorgament o la denegació de la llicència d'activitat, ni la necessària i obligada adaptació a les condicions que assenyali l'organisme mediambiental" (art. 49.3).

Malgrat aquesta advertència, sembla que el legislador presumeix que la llicència d'activitat d'aquestes activitats es concedirà sempre i en tots els casos. És cert, que, per si de cas, adverteix que s'han d'adoptar les mesures correctores "que s'assenyali l'organisme mediambiental". No se sap ben bé a qui es refereix el legislador quan utilitza l'expressió "organisme mediambiental", ja que en les activitats de l'annex 4 D l'òrgan ambiental del Govern de Navarra no intervé. Ha de ser, doncs, l'Ajuntament qui fixi les condicions ambientals i en controli l'adaptació de les obres que ja s'han

realitzat, si bé no s'estableixen mecanismes addicionals que reforcin la posició dels ajuntaments per aconseguir l'adaptació efectiva de les obres que ja s'han realitzat a l'empara de la llicència urbanística.

2a. La segona modificació es refereix a les autoritzacions d'enganxament o d'ampliació de subministrament d'energia elèctrica, d'utilització de combustibles líquids o gasosos, d'abastament d'aigua potable. L'article 58.4 de la LFIPA establia originàriament que l'obtenció de la llicència d'obertura havia de ser prèvia a la concessió d'aquestes autoritzacions d'enganxament o d'ampliació de subministraments. La modificació d'aquest precepte obre ara la possibilitat que aquestes autoritzacions es puguin obtenir amb caràcter previ a la llicència d'obertura (excepte en els casos en què reglamentàriament es determini el contrari). No obstant això, s'adverteix que “es condicionen” a l'obtenció d'aquella llicència, de manera que denegar la llicència d'obertura ha de comportar “la denegació automàtica d'aquestes i l'obligació de tallar immediatament els subministraments”.

Per tant, hi ha una nova remissió al reglament, aquesta vegada per determinar els casos en què ha de ser possible obtenir les autoritzacions d'enganxament amb caràcter previ a la llicència d'obertura. Però, en aquest cas, el reglament no condiciona l'aplicabilitat de la nova mesura. Més aviat, passa el contrari, ja que mentre no es dugui a terme la determinació reglamentària esmentada, totes les activitats podran obtenir l'autorització d'enganxada abans de la llicència d'obertura.

Aquesta mesura ha de suposar una nova càrrega per a l'òrgan que concedeix les autoritzacions d'enganxament, ja que com que aquestes tenen caràcter provisional i estan condicionades a l'obtenció de la llicència d'obertura, hauran d'estar al corrent de la concessió o de la denegació per “tallar immediatament els subministraments”, en aquest cas.

3a. La tercera modificació es refereix a la decisió sobre la necessitat de realitzar l'avaluació d'impacte ambiental en determinades activitats. La redacció original de l'article 52.3 establia, en el cas d'activitats sotmeses a llicència d'activitat i a possible avaluació d'impacte ambiental segons determinats criteris, que si no hi havia cap resolució expressa, en termini, del tràmit inicial en què es ponderava sobre el sotmetiment eventual de l'activitat a EIA, havia de realitzar-se l'EIA. Aquesta regla era

coherent amb la legislació comunitària que exigeix, en aquests casos, una justificació expressa dels motius pels quals es considera que l'avaluació d'impacte ambiental no cal. Ara, la nova redacció estableix una mena de silenci negatiu, de manera que si no hi ha cap resolució ni notificació en el termini, resulta que l'avaluació d'impacte ambiental no caldrà. D'aquesta manera, les exigències comunitàries sobre la necessitat de motivar expressament les decisions contràries a la no-avaluació d'impacte ambiental del projecte d'activitat queden frustrades.

D'altra banda, aquesta solució és contrària al que ha establert la mateixa LFIPA amb relació a altres activitats en què s'ha de decidir, cas per cas, si es realitza l'avaluació d'impacte ambiental (art. 24 i 37) en les que continua mantenint-se la regla que, no pot eludir, per silenci, l'avaluació d'impacte ambiental, de manera que només una decisió expressa i motivada pot justificar que no es realitzi aquesta avaluació. La falta de coherència del legislador en establir aquesta divergència sembla que és clara. Ja que si el sentit que es dóna al silenci fos lícit i respectuós amb la legislació comunitària, no s'entén per què no s'ha generalitzat aquesta mesura d'"agilitació i simplificació" —si és que cal considerar-la així— i s'ha renunciat a aplicar-la als altres instruments d'intervenció, que imposen procediments més llargs i que afecten activitats empresarials de dimensió econòmica més gran.

En definitiva, cal concloure que la reforma de la LFIPA s'ha fet amb la bona intenció d'agilitar i simplificar procediments administratius d'intervenció ambiental sobre instal·lacions industrials i, així, impulsar o reactivar activitats econòmiques. No obstant això, la reforma ha resultat molt limitada tant per l'objectiu, com pel contingut. No s'ha fet cap estudi en profunditat dels procediments d'intervenció ambiental que podrien haver-se reformat amb aquest objectiu de simplificar i agilitar els mecanismes d'intervenció i dels aspectes en què s'hauria d'haver incidit i s'ha limitat a fer uns quants retocs en la regulació de la llicència d'activitats classificades.

3. La declaració i la protecció d'arbres singulars

D'acord amb la Llei foral 9/1996, de 17 de juny, d'espais naturals de Navarra, els monuments naturals són espais o elements de la natura, constituïts per formacions de notòria singularitat, raresa o bellesa, que mereixen d'ésser objecte de protecció especial.

Fins ara a Navarra hi havia 31 arbres singulars declarats com a monument natural pel Decret foral 165/1991, de 25 d'abril. Doncs bé, s'ha aprovat un nou llistat que inclou 47 monuments naturals que representen les principals espècies forestals de Navarra i que es distribueixen en àrees geogràfiques molt diferents.

El nou llistat s'ha aprovat mitjançant el Decret foral 87/2009, d'1 de desembre, pel qual es declaren monument natural determinats arbres singulars de Navarra i se n'estableix el règim de protecció (*BON* núm. 157, de 23 de desembre de 2009).

Aquest règim de protecció distingeix tres àrees (l'exemplar mateix; l'àrea de projecció de la copa o l'àrea d'influència de les arrels, si aquesta fos superior a la primera; i un entorn de 100 metres des del centre del monument natural) en què les activitats es prohibeixen o se supediten a autorització. El règim de protecció té excepcions segons la ubicació del monument (en sòl urbà o urbanitzable o en un espai natural protegit). El decret foral també concreta les responsabilitats quant a la gestió dels monuments naturals (com a regla, el departament competent en matèria de medi ambient, tret que, mitjançant conveni, s'encomani a l'entitat local on estigui ubicat).

Per acabar, s'estableix l'obligació transcendental que tots els plans de caràcter sectorial sobre el territori en què es trobin aquests monuments naturals han de fer referència específica als monuments i al seu règim de protecció.