

El nuevo sistema público de intervención ambiental en la Comunidad Foral de Navarra

José Francisco Alenza García*

1. La nueva Ley Foral de Intervención para la Protección Ambiental

La reciente Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental (en adelante, LFIPA) ha dotado al ordenamiento navarro de un nuevo sistema público de intervención administrativa para alcanzar un elevado grado de protección del medio ambiente en su conjunto (tal y como proclama su artículo 1).

La LFIPA viene a colmar una necesidad largamente sentida, dado que en este ámbito Navarra sólo contaba con la Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre, de control de actividades clasificadas para la protección del medio ambiente. Los instrumentos de intervención ambiental alumbrados en el ordenamiento comunitario y estatal (evaluación de impacto ambiental de proyectos, control y prevención integrados de la contaminación, evaluación de impacto ambiental de planes y programas, responsabilidad ambiental) no habían sido objeto de desarrollo por el legislador navarro. Por tanto, con la LFIPA se *moderniza*, por un lado, la normativa propia de Navarra relativa a los instrumentos de control y prevención ambiental y, por otro lado, se desarrollan las disposiciones europeas y estatales, *adaptándolas* a la realidad institucional, social y ambiental de la Comunidad Foral de Navarra¹.

* Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad Pública de Navarra.

1. En la exposición de motivos de la LFIPA se advierte de esta circunstancia: “Han faltado, sin embargo, normas propias de Navarra que regularan las nuevas formas de intervención ambiental más rigurosas, más participativas y con un enfoque más integral de los efectos contaminantes de las actividades a ellas sometidas, que se han ido sumando en la legislación española a impulso de la normativa de la Unión Europea (...)”. Y más adelante, afirma que “En este contexto resulta necesaria en Navarra una nueva norma que regule, ordene y sistematice estas formas de intervención ambiental, que afectan a

Antes de describir el sistema de intervención ambiental articulado por la LFIPA y sus distintos instrumentos, merece la pena destacar las principales características de la nueva Ley Foral que, a mi juicio, son cinco:

1.^a *La LFIPA es la norma cabecera del grupo normativo ambiental de Navarra.* En la abundantísima normativa ambiental cabe distinguir un conjunto heterogéneo de normas atinentes a muy diversos objetos: por un lado, están las normas dirigidas a la protección de los elementos naturales (aguas, suelo, atmósfera, espacios naturales, flora y fauna); por otro lado, existen normas de control o limitación de determinados agentes o factores contaminantes (residuos, ruido, relaciones de vecindad, etc.); un tercer tipo de normas son las de índole horizontal que son aplicables a una amplia gama de proyectos y actividades contaminantes con independencia del tipo de recurso natural afectado (evaluación de impacto ambiental, prevención y control integrados de la contaminación, actividades clasificadas). Esta abundancia normativa hace más necesaria que en otros casos la presencia de una ley cabecera de grupo que dé coherencia al mismo, que lo inspire e informe. Las normas cabecera de grupo normativo cumplen una triple función: *orientadora*, porque contiene los criterios conforme a los cuales debe ser desarrollado e interpretado; *preservadora*, frente a modificaciones fortuitas; y *economizadora*, porque mediante simples referencias a la norma cabecera se evitan las reiteraciones normativas².

Ese triple papel –orientador, preservador y economizador– es el que asume la LFIPA, simplificando y aclarando en la medida de lo posible el complejo marco normativo de las múltiples y diversas normas de intervención ambiental y evitando reiteraciones normativas innecesarias (por ejemplo, cuando en la legislación de espacios naturales se establece el deber de reparar los daños ambientales causados, no es necesario regular el procedimiento y las formas de reparación que ya está regulado en la LFIPA).

2.^a *Es una Ley Foral de Intervención: ley horizontal, pero no general.* La LFIPA no es una norma general o de vocación ambiental omnicompreensiva. No se trata, por tanto, de una ley-código que incorpore todo tipo de disposiciones de protección ambiental, sino que se ha optado por una más manejable y perdurable ley foral de intervención ambiental de carácter horizontal, que regula instrumentos de aplicación general relativos a los planes, proyectos y actividades de determinada incidencia ambiental. La Ley Foral no pretende una ordenación global de todos los sectores de incidencia ambiental (residuos, atmósfera, suelo, espacios naturales, etc.), ni de todos los instrumentos utilizables para la protección ambiental, sino sólo de los clásicos instrumentos de intervención. Aspectos como la educación, la formación o la investigación ambiental, los distintivos ambientales la tributación ecológica, etc. (presentes, por ejemplo, en la Ley 5/2002, de protección del medio ambiente de La Rioja) quedan fuera de sus pretensiones reguladoras.

muy distintos proyectos y actividades contaminantes, tanto públicos como privados, prestando especial atención a la inspección de dichas actividades y a la reparación de los daños ambientales”.

2. F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho administrativo español**, 2^a ed., Eunsa, Pamplona, 1993, pp. 751 y ss.

La LFIPA regula los clásicos instrumentos de intervención preventiva y reparadora que consisten, básicamente, en el control previo de las actividades contaminantes mediante la correspondiente autorización, licencia o evaluación de impacto ambiental, el control continuo que proporciona la actividad de inspección, los mecanismos de restauración de la legalidad infringida –con reparación, en su caso, de los daños causados–, y la tipificación de sanciones para reprimir las conductas contrarias a la legalidad ambiental.

3.^a *Multiplicidad de instrumentos de intervención de distinta intensidad y finalidad.* Aun no siendo una ley general de medio ambiente, su contenido es enormemente variado, dado que los propios instrumentos de intervención son de diferente intensidad o exigencia (máxima en la autorización ambiental integrada con evaluación e impacto ambiental y mínima en la licencia de actividad clasificada sin informe ambiental del Departamento de Medio Ambiente) según los potenciales efectos ambientales y de diferente finalidad (preventiva en autorizaciones e informes, reparadora en la responsabilidad, represiva en el régimen sancionador, etc.).

4.^a *Es una Ley Foral integradora y simplificadora, dentro de un marco jurídico de inevitable complejidad técnica.* La Ley Foral se muestra, a primera vista, como una norma compleja, pero lo es sólo como resultado del marco normativo general en el que se enmarca. Este marco jurídico general es de un gran complejidad técnica y la LFIPA lo que hace es integrar y coordinar no menos de cuatro normativas distintas que pueden afectar a una misma instalación contaminante: normativa de evaluación de impacto ambiental, de evaluación estratégica ambiental, de prevención y control integrados de la contaminación, de actividades clasificadas, de inspección, etc. Se regulan en la Ley Foral distintos tipos de intervención ambiental –en ocasiones, combinándolos entre sí–, y se hace de manera armónica con el objetivo de simplificar y aclarar la situación jurídica de cada uno de los planes, proyectos o actividades sometidos a la Ley Foral.

Una de las finalidades principales de la Ley Foral es la simplificación burocrática, la agilización de los procedimientos y, en definitiva, la eficiencia de la Administración ambiental en su vertiente de control de las actividades contaminantes. Gráficamente, la Ley Foral integra los distintos procedimientos de intervención ambiental que pueden afectar a las instalaciones contaminantes para que sólo resulte exigible un único acto autorizador que integre las distintas exigencias de control (evaluación de impacto ambiental, autorización ambiental, autorización de vertido, autorización de producción o gestión de residuos, etc.). Se trata, dicho de forma resumida y gráfica, de lograr la “ventanilla única ambiental” en beneficio de los titulares de las empresas contaminantes y de la propia Administración ambiental.

5.^a *Ley Foral innovadora, pero no rupturista.* La LFIPA no puede tacharse de norma rupturista o revolucionaria. En general, responde a los principios, reglas y técnicas jurídicas conocidas y consolidadas en la legislación ambiental comunitaria y estatal (por ejemplo, mantiene apenas sin modificaciones el régimen de las actividades clasificadas y no incorpora como mecanismo de intervención ambiental el régimen de comu-

nicación, salvo en el caso de las modificaciones sustanciales de la actividad). Pero tampoco se le puede tachar de conservadora o continuista. Es una norma que desarrolla y corrige algunas deficiencias de la regulación estatal y que, incluso, resulta innovadora en determinados aspectos, como luego se verá.

2. El sistema de intervención ambiental

2. 1. Los instrumentos preventivos: autorizaciones, informes y licencias

Los instrumentos preventivos de intervención constituyen el núcleo de la LFIPA. Estos instrumentos se pueden clasificar de distinta manera. De acuerdo con la sistemática de la propia ley cabe distinguir tres tipos de instrumentos: las autorizaciones ambientales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (reguladas en el Título I de la LFIPA), las evaluaciones e informes de la misma (Título II) y la licencia municipal de actividad clasificada (Título III).

Desde el punto de vista de la naturaleza jurídica de estas intervenciones habría que distinguir únicamente entre las autorizaciones y licencias, por un lado, y las evaluaciones o informes, por otro. Pero, la cosa se complica si tenemos en cuenta que las primeras (autorizaciones y licencias) pueden ir acompañadas de las segundas (evaluaciones o informes). La combinación de unos y otros instrumentos se realiza, no obstante, con pretensión de que cada actividad esté sometida sólo a un instrumento autorizador o, en su caso, de evaluación, como luego se verá.

Antes de pasar a describir estos distintos instrumentos de acuerdo con la sistemática de la LFIPA, interesa destacar que el legislador foral no ha utilizado como forma de intervención la comunicación obligatoria –que se está haciendo habitual en los modelos autonómicos³– y ha optado por instrumentos de intervención expresos.

A. *Autorizaciones de la Comunidad Foral de Navarra*

Las autorizaciones ambientales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra son tres:

a) *La autorización ambiental integrada* (AAI). Es la autorización a la que quedan sometidas instalaciones industriales del Anejo 2 de la LFIPA y que desarrolla las normas –comunitaria y estatal– en materia de prevención y control integrados de la contaminación. Tiene una doble finalidad (art. 12 LFIPA): la de proporcionar un elevado nivel

3. Es el caso, por ejemplo, de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de intervención integral de la Administración ambiental de Cataluña o la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.

de protección ambiental, para lo que incorpora diversas exigencias (como la utilización de las mejores tecnologías disponibles para determinar los valores límite de emisión de cada instalación) y la de integrar diversas intervenciones ambientales sectoriales. En concreto, y de acuerdo con las previsiones de la LPCIC, esta autorización integra las autorizaciones de producción y gestión de residuos, de vertidos al dominio público hidráulico, de vertidos a colectores y de emisiones a la atmósfera. También en aplicación de las previsiones de la LPCIC integra el control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas y la declaración de impacto ambiental cuando es competencia de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Y, además, integra la autorización de actividades autorizables en suelo no urbanizable prevista en la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

La autorización ambiental integrada presenta dos modalidades en la LFIPA en función del sometimiento a evaluación de impacto ambiental: la que incluye necesariamente a la evaluación de impacto ambiental (para las actividades del Anejo 2 B) y la que requiere valorar caso a caso si se exige una evaluación de impacto ambiental de acuerdo con los criterios establecidos en el Anejo 3 D (las actividades del Anejo 2 A). Teóricamente hubiera sido posible diseñar una tercera modalidad de autorización ambiental integrada sin evaluación de impacto ambiental, pero el legislador navarro ha optado porque someter a todas las instalaciones, cuando menos, a la valoración previa de si requieren o no una evaluación de impacto ambiental.

b) *La autorización de afecciones ambientales (AAA)*. Esta autorización deriva de los estudios de afecciones ambientales que regulaba la legislación foral de protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats, que eran una especie de evaluación de impacto ambiental simplificada o devaluada para determinados proyectos que, no estando sometidos a evaluación de impacto ambiental, podrían afectar al medio natural. La LFIPA deroga la norma que los regulaba y los estudios de afecciones ambientales que eran meros informes, son “elevados” a la consideración de autorizaciones (salvo que sean promovidos por un órgano de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, en cuyo caso, la autorización se sustituye por un informe sobre afecciones ambientales).

De todas formas, su ámbito de aplicación es muy limitado dado que se refiere a las actividades y proyectos –generalmente no de carácter industrial, sino que se trata de obras e infraestructuras– del Anejo 2 C que se realicen en el medio natural, o más exactamente en el suelo no urbanizable, y que no están sometidas a evaluación de impacto ambiental, ni a autorización ambiental integrada. Tiene, también, cierto carácter integrador al incluir la autorización de actividades autorizables en suelo no urbanizable, cuando ésta sea exigible de acuerdo con la legislación urbanística (art. 25 LFIPA).

c) *La autorización de apertura*. Para comprobar que las obras e instalaciones se han ejecutado de acuerdo con lo establecido en la AAI o en la AAA, se exige, con carácter previo a su puesta en marcha, la autorización de apertura del Departamento de Medio Ambiente.

B. *Evaluación e informes de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra*

El Título II de la LFIPA regula las actividades sometidas a evaluación o informe ambiental por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Como se ve, el legislador foral navarro, de acuerdo con la jurisprudencia, reconoce el carácter de informe a la evaluación de impacto, pero al mismo tiempo la distingue de lo que son simples informes ambientales. Se comprenden aquí tres tipos de intervención.

a) *La evaluación ambiental estratégica de planes y programas.* Se adelanta la LFIPA a la transposición estatal de la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, relativa a la evaluación de efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, concretando en su Anejo 3 A, los planes y programas que están sometidos a esta evaluación y regulando la forma de efectuarla y sus efectos. La declaración de incidencia ambiental favorable se erige en requisito imprescindible para la aprobación del plan o programa. Con este instrumento se anticipa la evaluación de los efectos ambientales de los proyectos o actividades previstos en los planes y programas, con independencia de que posteriormente dichos proyectos sean sometidos a su propia evaluación de impacto ambiental.

b) *La evaluación de impacto ambiental.* En esta evaluación relativa a proyectos concretos se distinguen, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa comunitaria y estatal, aquellos proyectos que deben someterse a la previa decisión sobre la necesidad de realizar una evaluación de impacto ambiental de acuerdo con los criterios establecidos en el Anejo 3 D (los del Anejo 3 B), de los proyectos sometidos necesariamente a evaluación de impacto ambiental (los del Anejo 3 C). La evaluación de impacto ambiental es un instrumento que puede combinarse e integrarse, como se ha visto, con la autorización ambiental integrada y con la licencia municipal de actividades clasificadas (no, en cambio, con la autorización de afecciones ambientales). Y de hecho, los Anejos 3 B y 3 C no incluyen actividades sometidas a AAI (puesto que todas ellas requieren, como mínimo, la decisión de si se someten o no a evaluación de impacto) o a licencia municipal de actividad clasificada.

c) *Otros informes ambientales.* La LFIPA contiene también una mínima regulación de los informes ambientales exigidos por la legislación sectorial para indicar que el órgano competente para emitirlos será el Departamento de Medio Ambiente (art. 43), señalar el contenido de los informes relativos a las autorizaciones y concesiones sobre utilización y aprovechamiento del dominio público hidráulico en el territorio navarro (art. 44), y regular el informe que sustituye a la autorización de afecciones ambientales cuando los proyectos sean promovidos por órganos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra u organismos dependientes de la misma (art. 45).

C. *Licencias municipales de actividades clasificadas*

La intervención autorizatoria municipal se lleva a cabo a través de dos tipos de instrumentos: la licencia municipal de actividad clasificada y la *licencia municipal de apertura*.

Esta última se configura como requisito previo a la puesta en marcha de las actividades clasificadas y consiste en la comprobación de que dichas actividades cumplen con las condiciones establecidas en la licencia de actividad.

La *licencia municipal de actividad clasificada* (LAC) presenta diversos grados de intervención según sea la incidencia ambiental de la actividad:

- Licencia municipal de AC con EIA en función de los criterios de selección, para las actividades del Anejo 4 A.
- Licencia municipal de AC con EIA preceptiva del Departamento de Medio Ambiente, para las actividades del Anejo 4 B.
- Licencia municipal de AC con informe ambiental vinculante del Departamento de Medio Ambiente, para las actividades del Anejo 4 C.
- Licencia municipal de AC sin el previo informe ambiental del Departamento de Medio Ambiente, para las actividades del Anejo 4 D.

Debo hacer dos aclaraciones en relación con estas actividades. En primer lugar, que en las actividades sometidas a autorización ambiental integrada se ha prescindido de exigirles la LAC por considerarla innecesaria, dado que aquélla impone mayores exigencias y está garantizada la intervención municipal en su otorgamiento a través de los preceptivos informes que se prevén en su procedimiento. En su afán simplificador e integrador la LFIPA da un paso más que la LPCIC que mantiene la exigencia –aunque limitada exclusivamente a lo formal– de la licencia de actividad molesta, insalubre, nociva y peligrosa prevista en el RAMINP.

En segundo lugar, debe destacarse que la LFIPA no ha utilizado el régimen de comunicación obligatoria previsto en otras legislaciones autonómicas para el control municipal de las actividades de menor incidencia ambiental, y ha exigido la LAC incluso cuando ni siquiera ha considerado preceptivo el informe ambiental del Departamento de Medio Ambiente. En este procedimiento la intervención de este Departamento consiste en coordinar y recabar los informes preceptivos en otras materias (seguridad, sanidad) y que son necesarios para el otorgamiento de la licencia municipal.

2.2. El instrumento de control: la inspección ambiental

Complemento indispensable de los instrumentos de intervención preventivos es la actividad de inspección. Mediante la inspección se garantiza la eficacia de dichos instrumentos al permitir conocer, de un lado, si las actividades intervenidas se desarrollan conforme a las condiciones de la autorización y, de otro lado, si dichas condiciones son realmente eficaces.

Pues bien, en la LFIPA la inspección ambiental cobra un justificado protagonismo al dedicarle un Título propio (el cuarto) y establecer una regulación de cierta entidad que se ocupa de clarificar las competencias inspectoras y las facultades del personal inspector en el ejercicio de esta potestad administrativa, de ordenar la necesidad de planificar la actividad inspectora y de tipificar los deberes de colaboración con la inspección y, particularmente, los deberes de comunicación de los titulares de las instalaciones sometidas a intervención.

2.3. Los instrumentos correctivos y reparadores: restauración de la legalidad y reparación de daños

Bajo la denominación de “restauración de la legalidad” regula el Título V de la LFIPA dos tipos de medidas tendentes a corregir las situaciones de vulneración de la legalidad ambiental, consistentes bien en la corrección de irregularidades formales, bien en la adecuación de las condiciones en que se están realizando las actividades para prevenir o reducir el impacto ambiental y, en su caso, reparar los daños ambientales.

Por un lado, se prevén actuaciones tendentes a la legalización de las actividades que se estén realizando sin la preceptiva autorización o licencia ambiental. Por otro, se establecen diversos dispositivos de prevención y reparación de los daños ambientales habilitando a la Administración para:

- Supeditar las autorizaciones ambientales al depósito de una fianza o a la suscripción de un seguro obligatorio de responsabilidad civil, que garantice la reparación o minimización de los daños que pudieran ocasionarse por la actividad o instalación autorizada (art. 69).
- Imponer medidas correctoras en caso de advertirse deficiencias en el funcionamiento de la actividad (art. 70), e incluso suspender la actividad con carácter preventivo en diversos supuestos de vulneración de la legalidad ambiental o de amenaza de producción de daños ambientales (art. 71).
- Determinar los deberes de reparación de los daños ambientales mediante la reposición de la realidad física o biológica alterada o la ejecución de medidas compensatorias de efectos ambientales equivalentes y, en su caso, mediante el abono de la correspondiente indemnización por los daños y perjuicios, sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que, en cada caso, procedan.

Estas disposiciones configuran, en definitiva, un régimen administrativo de responsabilidad por daños ambientales autónomo y desligado del régimen sancionador, en la línea de lo previsto en 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 ambientales. La Directiva establece un régimen público o administrativo de responsabilidad ambiental que comprende, tanto medidas de prevención o como medidas de reparación, que pueden ser determinadas ejecutoriamente por las autoridades competentes y, en caso necesario, pueden ser ejecutadas subsidiariamente con recuperación de los costes correspondientes. Por tanto, también aquí la LFIPA se adelanta a la transposición estatal e introduce algunos de los elementos de la citada directiva. Más allá de los detalles concretos de la norma comunitaria, lo importante es que la LFIPA ha establecido las bases legales de un régimen público de prevención y reparación de daños ambientales que permite la determinación unilateral ejecutiva –esto es, obligatoria– y ejecutoria –susceptible de ejecución forzosa– de las medidas preventivas y reparadoras de los daños ambientales, por parte de la Administración y al margen de la eventual responsabilidad administrativa o penal.

2.4. Los instrumentos represivos: el régimen sancionador

Finalmente, como cláusula de cierre del sistema dirigida a reprimir y desincentivar las ilegalidades se establece un régimen sancionador en el que se tipifican una serie de infracciones y sanciones de distinta gravedad y una serie de disposiciones básicas sobre el procedimiento sancionador.

Las infracciones se tipifican como muy graves, graves o leves en función del grado de incumplimiento de la legalidad ambiental (realización de actividades sin autorización o licencia, con incumplimiento de sus condiciones, falseando información, etc.) (art. 75) y con independencia de la producción de daños ambientales, que opera únicamente uno de los criterios de graduación de las sanciones (art. 80). Constituye, a mi juicio, un acierto esta tipificación de infracciones administrativas “puras”, esto es, sin conexión con la gravedad del daño ambiental, dado que con ello se evitan problemas de solapamiento y de *bis in idem* con el delito ecológico, que tipifica los actos de contaminación realizados con vulneración de la legislación ambiental que puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales⁴.

Las sanciones son muy heterogéneas y pueden consistir en las clásicas multas o en la clausura, total o parcial, de las instalaciones, revocación de la autorización o la inhabilitación para el desarrollo de la actividad, pérdida del derecho a obtener el otorgamiento de subvenciones y la adjudicación de contratos, todas ellas en cuantías y plazos diversos según la gravedad de la infracción (art. 77).

Además, dado que la imagen pública de las empresas es uno de sus mayores valores, el carácter disuasorio de las sanciones se acentúa con la previsión de que las sanciones firmes impuestas por la comisión de infracciones graves y muy graves puedan ser objeto de publicación a través de los medios oficiales pertinentes y en uno de los periódicos de mayor difusión en la Comunidad Foral (art. 78).

Finalmente, dado que el objetivo del régimen sancionador ambiental no es fiscal o meramente recaudatorio, cabe destacar en la LFIPA el establecimiento de una novedosa prestación ambiental sustitutoria, según la cual, las multas pueden ser sustituidas a solicitud del sancionado, por una prestación ambiental de restauración, conservación o mejora que redunde en beneficio del medio ambiente, en las condiciones y términos que determine el órgano sancionador (art. 81).

4. A esta cuestión me he referido en J. F. ALENZA GARCÍA, “Las sanciones administrativas y penales en materia ambiental: funciones y problemas de articulación”, en el vol. col. dirigido por M. CORCOY BIDASOLO, *Derecho penal de la empresa*, Pamplona, ed. Universidad Pública de Navarra, 2002, pp. 593-612 y, también, en “La disciplina ambiental en la Ley de prevención y control integrados de la contaminación”, en el vol. col. dirigido por A. GARCÍA URETA, *Régimen de prevención y control integrados de la contaminación*, ed. Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2004, pp. 285-384.

3. El sistema de intervención ambiental establecido en la LFIPA

3.1. La articulación de un sistema de intervención ambiental (integración e interrelación de sus elementos)

El legislador navarro, como ya se ha dicho, ha optado por prescindir de una ley ambiental omnicompreensiva, que atendiera a todos los sectores o elementos ambientales (aire, agua, suelo, flora y fauna), a todos los agentes contaminantes (residuos, ruidos), así como a todos los instrumentos de protección ambiental y se ha limitado a regular los clásicos instrumentos de intervención preventiva y reparadora que consisten, básicamente, en la trilogía autorización-inspección-corrección/sanción:

- Primero, se asegura un control previo de las actividades contaminantes mediante la correspondiente autorización, licencia o evaluación de impacto ambiental.
- En segundo lugar, las actividades autorizadas quedan sometidas a un régimen permanente y continuo de inspección.
- Por último, se prevén los mecanismos de restauración de la legalidad ambiental infringida, así como la corrección o reparación, en su caso, de los daños ambientales causados, y se tipifican las oportunas sanciones para prevenir y, en su caso, reaccionar frente a las acciones ilegales.

Aun limitando de esta manera su objeto, la LFIPA se muestra, a primera vista, como una norma compleja, pero lo es sólo como resultado del marco normativo general en el que se enmarca. La LFIPA trata de instaurar un auténtico sistema de intervención ambiental –conjunto de elementos interrelacionados– en el que los instrumentos de intervención –de distinta intensidad y de distinto objeto– se articulen armónicamente –en ocasiones, combinándolos entre sí– con el objetivo de simplificar y aclarar la situación jurídica de cada uno de los planes, proyectos o actividades sometidos a la Ley Foral.

Por tanto, no se limita a desarrollar para cada uno de los instrumentos de intervención (AAI, EIA, LAC, responsabilidad) las distintas disposiciones europeas o estatales que las regulan, sino que trata de que se apliquen con un sentido coherente en función de su distinta finalidad (control previo en el caso de las autorizaciones e informes, control continuo en el caso de la inspección, reparación de los daños en el caso de la responsabilidad, reprimir las ilegalidades en el caso de las sanciones), y de su distinta exigencia (AAI, AAA, LAC, EIA) según la intensidad de los efectos ambientales de cada proyecto o actividad, en ocasiones, incluso, combinándolos (integrando la EIA en la AAI o en la LAC).

La articulación de este sistema de intervención ambiental permite cumplir a la LFIPA sus pretensiones de simplificar y agilizar los procedimientos de intervención y, en definitiva, de incrementar la eficiencia de la Administración ambiental. La preocupación de la LFIPA por simplificar e integrar los distintos procedimientos de intervención ambiental comienza desde la clarificación del instrumento de intervención aplicable a cada actividad sometida a la Ley Foral. Por ello, como dice su exposición

de motivos, “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”.

3.2. Las novedades del sistema

Como ya se ha indicado, la LFIPA no es una norma rupturista, dado que, en general, responde a los principios, reglas y técnicas jurídicas conocidas y consolidadas en el ordenamiento ambiental comunitario y estatal. Pero, tampoco es una norma meramente continuista y muchas de sus innovaciones han sido ya indicadas. Una relación más completa de las novedades más destacadas de la LFIPA son las siguientes:

- Reconocimiento de la acción pública ambiental (art. 8).
- Carácter constitutivo y de acto-condición de las autorizaciones y licencias que serán revisables cuando así lo exija el interés público ambiental y sin derecho a indemnización (arts. 14, 50.1). Este carácter revisable también lo tiene la declaración de impacto ambiental (art. 42).
- Generalización del silencio negativo en la resolución de procedimientos autorizatorios (arts. 23.3, 28.4), salvo en autorizaciones de apertura (art. 29.3) y en la renovación de la autorización ambiental integrada.
- Necesidad de considerar la necesidad de EIA en todas las actividades sometidas a AAI en las que la evaluación no sea directamente obligatoria (art. 18).
- Determinación de un plazo de caducidad de la AAI (art. 23.4), de la DIA (art. 41.3) y de la LAC (art. 49.2).
- Integración de la autorización de actividades clasificadas en el suelo no urbanizable en la AAI, en la AAA y en la LAC.
- Control de la suficiencia del Estudio de impacto ambiental antes de su sometimiento a información pública (art. 39.3).
- Establecimiento de un régimen de inspección ambiental, en la que se establecen las facultades del personal inspector, se ordena la planificación de las actividades inspectoras, etc.
- Establecimiento de una serie de medidas de aseguramiento de los daños ambientales, y regulación de los deberes de prevención y reparación de los daños ambientales, de forma autónoma y separada del régimen sancionador.

- Tipificación de infracciones administrativas “puras”, esto es, sin conexión con la gravedad del daño ambiental.
- Prestación ambiental sustitutoria del pago de las multas impuestas (art. 81).
- Evaluación legislativa de la propia LFIPA, mediante la previsión de la revisión quinquenal de su ejecución a través de la Comisión de Evaluación de la Ejecución Legislativa prevista en la Disposición Final 3ª.

3.3. Los retos del sistema

El sistema de intervención ambiental establecido en la LFIPA tiene que superar una serie de retos para que pueda cumplir sus objetivos eficazmente. Unos son de carácter normativo y otros tienen que ver con la aplicación o gestión del sistema.

A. *Retos normativos*

Dos son los inminentes retos normativos que tiene la LFIPA. En primer lugar, adaptarse a la normativa estatal de transposición de la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, relativa a la evaluación de efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y de 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 ambientales⁵. Dado que el legislador foral conocía la promulgación de estas directivas, la regulación que ha hecho de estas instituciones no ha sido tan acabada o detallista como en otros instrumentos de intervención, por lo que es probable que no se produzcan desajustes sustanciales (quizá alguno pueda darse en el caso de la evaluación de planes y programas) con la legislación estatal que lleve a cabo la transposición.

El segundo reto, es el del desarrollo reglamentario. Además, de las concretas remisiones al reglamento que pueden encontrarse a lo largo de su articulado, la LFIPA “habilita 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 esta Ley Foral” (Disp. Final 4ª). Es obvia la trascendental importancia que dicho desarrollo reglamentario tiene para la eficacia sistema de intervención ambiental. Corresponde al reglamento concretar aspectos relativos a la documentación, a los procedimientos de intervención, a la coordinación entre los distintos instrumentos de intervención e, incluso, determinar, en algunos casos, los umbrales que determinan el sometimiento de una actividad a uno u otro sistema de intervención ambiental. Por tanto, el sistema de

5. En el momento de escribir estas líneas se está tramitando en el Congreso de los Diputados el Proyecto de Ley sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. En cambio, aunque el Ministerio de Medio Ambiente ha iniciado ya los trabajos para la transposición de la Directiva de responsabilidad ambiental, no se ha aprobado todavía el correspondiente Proyecto de Ley.

intervención ambiental establecido en la LFIPA no verá culminada su regulación y completada su articulación hasta que apruebe su desarrollo reglamentario.

B. *Retos de gestión*

Los retos relativos a la gestión del sistema tienen que ver con los medios y la forma de aplicar los distintos instrumentos de intervención ambiental. Es evidente que sin medios materiales y formales las Administraciones navarras no podrán llevar a cabo los deberes de intervención ambiental que les impone la LFIPA. Una falta de medios que parece ser crónica en nuestro país, dado que los medios de las Administraciones ambientales españolas no han crecido al mismo ritmo, ni con la misma intensidad que la legislación ambiental. Consciente de ello, el legislador foral, además de recordar la necesaria cooperación, colaboración y asistencia mutua entre las Administraciones competentes (art. 4), contiene un mandato al Gobierno de Navarra para que dote al “Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda de los medios materiales y personales suficientes para la correcta aplicación de la presente Ley Foral” (Disp. Ad. 5^a).

Pero, con independencia de los medios de los que dispongan, las Administraciones ambientales deben comenzar a aplicar la legislación de otra manera, con otro espíritu. Deben ser conscientes del tremendo poder que el legislador ha depositado en sus manos y, cuando proceda, aplicarlo con todo el rigor que sea necesario. La tolerancia administrativa sigue siendo uno de los factores de la inaplicación del Derecho ambiental. De igual manera que la Administración tributaria o sanitaria aplica sin timideces sus potestades inspectoras y sancionadoras, la Administración ambiental debe empezar ya a hacer lo mismo. La protección del ambiente es un bien jurídico que, como los ingresos públicos o la sanidad, no puede admitir más debilidades en la aplicación de su legislación protectora. No estoy preconizando aquí el recurso a los mecanismos represivos de manera generalizada o indiscriminada. La Administración debe ser hoy una Administración cercana al ciudadano, abierta a su participación y al diálogo, incluso llegado el caso, una Administración concertada⁶, que actúe de buena fe y respetando la confianza legítima que su actuación haya despertado en los ciudadanos. Pero, esa cercanía, ese diálogo, esa concertación debe hacerse desde unas bases sólidas, desde una Administración que se sienta, de verdad, investida de la *potestas* que le confiere la ley, y en la medida de lo posible, de la *auctoritas* que le de su prestigio y reconocimiento social.

C. *La revisión quinquenal*

Habrà que esperar, por tanto, para conocer si se han superado o no los retos que he señalado y otros que puedan surgir. Pues es más que probable que la aplicación de la

6. La LFIPA admite, incluso, los acuerdos voluntarios con los titulares de las instalaciones sometidas a autorización ambiental integrada (art. 17).

LFIPA ponga de relieve nuevas complicaciones. Ya en el siglo XVI, el doctor navarro HUARTE DE SAN JUAN, en su *Examen de ingenios para las ciencias*, nos advertía de la inevitable imperfección de las leyes, en cuanto que eran resultado del imperfecto obrar humano. Y esa imperfección se revela frecuentemente en el momento de su aplicación:

“...se ve cada día por experiencia: que, después de haber hecho una ley con mucho acuerdo y consejo, la tornan (en breve tiempo) a deshacer, porque, publicada y usando de ella, se descubrieron mil inconvenientes, los cuales en la consulta ninguno los alcanzó”.

El legislador navarro, consciente de ello, ha previsto una revisión quinquenal de la ejecución de la LFIPA mediante una Comisión de Evaluación de la ejecución legislativa, de cuya actuación podrán resultar las oportunas modificaciones legales o reglamentarias⁷. Es de alabar esta novedosa preocupación del legislador por la ejecución de las leyes, que evitará que se desbaraten sus objetivos y permitirá comprobar la corrección, validez y eficacia de las decisiones legales.

En el caso de la LFIPA, la primera revisión de su ejecución, dentro de cinco años, permitirá ya valorar si se han superado los retos normativos y de gestión que he señalado y, en general, si se ha avanzado en su objetivo último de “alcanzar la máxima protección posible del medio ambiente en su conjunto”. Esperemos que así sea.

7. La Disp. Final 3ª de la LFIPA dispone lo siguiente: “La ejecución de la presente Ley Foral deberá revisarse a los cinco años de su entrada en vigor. A tal efecto, el Gobierno de Navarra creará una Comisión de Evaluación de la ejecución legislativa cuyos resultados podrán determinar la adecuación reglamentaria o las iniciativas legislativas de reforma que el Gobierno de Navarra estime necesarias. En cualquier caso, los resultados de la Comisión de Evaluación serán remitidos al Parlamento de Navarra”.