

# **EL FIN DE LA POLÉMICA APLICABILIDAD EN NAVARRA DEL REGLAMENTO DE ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS (COMENTARIO A LA STSJ DE NAVARRA DE 2 DE OCTUBRE DE 2008, SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, PONENTE: J. A. FERNÁNDEZ)**

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA

*Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad Pública de Navarra*

**RESUMEN.** Tras exponer el origen y la evolución del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP), se estudia la jurisprudencia que afirmó que la legislación autonómica sobre actividades calificadas no desplazaba la regla que ordenaba ubicar las industrias contaminantes a más de 2.000 metros de los núcleos de población agrupadas, por tener dicha regla carácter de legislación básica estatal. Finalmente, se analiza la reciente Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra que confirma el fin de la aplicabilidad en Navarra del RAMINP, después de la entrada en vigor de la Ley Foral de Intervención para la Protección Ambiental, por establecer ésta un sistema de protección ambiental que supera ampliamente al regulado en aquel Reglamento.

**PALABRAS CLAVE.** Autorizaciones ambientales, impacto ambiental, emplazamiento de actividades contaminantes, acción pública ambiental.

**ABSTRACT.** After setting out the origin and the development of the Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP), this article studies the jurisprudence that declared that the autonomous communities laws about nuisance didn't postpone the rule that ordered to place the pollutant industries more than 2000 metres faraway from the center of population, because that rule is basic in Spain. Finally, the article analyses the recent judgment of the High Court of Navarra that confirms the end of the applicability of the RAMINP in Navarra, after the effectiveness of the Ley Foral de Intervención para la Pro-

tección Ambiental, which establishes an environmental protection system that exceeds easily the regulation of the RAMINP.

**KEYWORDS.** Environmental authorization, local license, environmental impact, site of pollutant activities, environmental public action.

### SUMARIO

I. UNA SENTENCIA HISTÓRICA QUE CONFIRMA LA DEFINITIVA INAPLICABILIDAD DEL RAMINP EN NAVARRA. II. EL EXTRAÑO CASO DEL SUPER-RESISTENTE Y REVIVISCENTE RAMINP. 1. Su extraño nacimiento, su orientación sanitaria y su reconversión para el control integrado de la contaminación. A) Una norma de policía urbana de salubridad y seguridad con una dudosa cobertura legal. B) La incorporación de la finalidad ambiental a la licencia de actividad. C) Las técnicas utilizadas por el RAMINP para prevenir las inmisiones indeseadas. 2. El desplazamiento del RAMINP por la legislación autonómica de actividades clasificadas y su agónica supervivencia a la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. 3. La resurrección del RAMINP por la jurisprudencia y su postrera derogación. A) La reviviscencia del RAMINP por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. B) La respuesta de los legisladores autonómicos a esta jurisprudencia. C) Algunas excepciones a la aplicabilidad del RAMINP en la jurisprudencia "menor" D) La peculiar derogación del RAMINP por la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera. III. LA POLÉMICA APLICABILIDAD DEL RAMINP EN NAVARRA. 1. El Tribunal Supremo afirma la aplicación en Navarra del régimen de distancias del RAMINP. 2. La respuesta del legislador navarro en la Ley Foral de Intervención para la Protección Ambiental. 3. La recepción de la doctrina de la aplicación en Navarra del RAMINP en la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra y sus excepciones. A) La recepción de la doctrina del Tribunal Supremo. B) La inaplicación del RAMINP en otras sentencias del TSJ de Navarra. IV. LA STSJ DE NAVARRA DE 2 DE OCTUBRE DE 2008 CONFIRMA LA INAPLICABILIDAD DEL RAMINP EN NAVARRA TRAS LA LEY FORAL DE INTERVENCIÓN PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL. 1. Los hechos de los que trae causa la STSJ de Navarra de 2 de octubre de 2008. 2. Las advertencias iniciales que formula la sentencia. 3. Los argumentos empleados para establecer la inaplicabilidad del RAMINP en Navarra. V. OTRAS CUESTIONES JURÍDICO-AMBIENTALES DE LAS QUE TRATA LA SENTENCIA. 1. La inexistencia de acción pública para invocar la aplicación del régimen de distancias del RAMINP. 2. Las actividades peligrosas para la salud, la seguridad e integridad de las personas o de los bienes. 3. La consideración de las alegaciones presentadas por los ciudadanos no requiere una respuesta individualizada y expresa. 4. Sobre el proyecto acústico exigido por la normativa de ruidos. 5. Sobre las afecciones al ambiente atmosférico y sus medidas correctoras. 6. La improcedencia de invocar los precedentes administrativos en materia ambiental. VI. FINAL.

## I. UNA SENTENCIA HISTÓRICA QUE CONFIRMA LA DEFINITIVA INAPLICABILIDAD DEL RAMINP EN NAVARRA

La STSJ de Navarra de 2 de octubre de 2008 (ponente: J. A. Fernández) marcará un antes y un después en la evolución histórica del Derecho ambiental en Navarra al confirmar la definitiva inaplicabilidad en Navarra del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

La aplicación del RAMINP y, más concretamente, la regla que imponía ubicar las industrias fabriles al menos a 2000 metros de los núcleos de población agrupada ha sido, por ello, uno de los temas jurídico-ambientales recurrentes y más controvertidos de los últimos años en Navarra<sup>1</sup>. Y es que, tras las sentencias del Tribunal Supremo que impusieron la aplicación en Navarra del RAMINP, el TSJ de Navarra se vio abocado a aceptar dicha aplicación, si bien en algunas ocasiones supo encontrar la forma de evitar esa aplicación sin vulnerar la doctrina del alto Tribunal.

Hoy el RAMINP ha sido ya expresamente derogado por la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

En cualquier caso, la sentencia de 2 de octubre de 2008 con un extenso y sólido razonamiento establece la doctrina definitiva sobre la inaplicabilidad del RAMINP en Navarra después de la entrada en vigor de la LFIPA. Esa doctrina se basa, fundamentalmente, en el criterio de que la citada Ley Foral establece un sistema de protección ambiental que supera ampliamente al establecido por aquel viejo reglamento estatal.

En la sentencia que aquí voy a comentar se analiza la doctrina del Tribunal Supremo y el contenido de la LFIPA. Se estudian otras leyes estatales que no incorporaron regla alguna sobre distancias y aunque no derogaron el RAMINP, tampoco le reconocieron el carácter de legislación básica, se reflexiona sobre los principios que ordenan las fuentes en un Estado autonómico para aplicarlos a esa peculiar norma reglamentaria preconstitucional y el alcance que puede tener como norma básica y llegar a la conclusión de que había perdido su pretendido carácter básico antes de su derogación.

La sentencia se detiene a analizar pormenorizadamente las numerosas y variadas consideraciones que se oponían a la legalidad de la resolución impug-

---

1. Así lo he destacado en los informes anuales que sobre la política ambiental Navarra he realizado para el *Observatorio de Políticas Ambientales*. Hasta el momento se han publicado (por la editorial Thomson Aranzadi) tres: el del período 1978-2006, el del año 2007 y el del año 2008. Y está ya pendiente de publicación el del año 2009.

nada<sup>2</sup>. El resultado es una extensa sentencia que no sólo cierra con carácter definitivo la polémica aplicación del RAMINP sino que, además, se pronuncia sobre otros variados aspectos de la legislación ambiental sobre los que hasta el momento no existían resoluciones judiciales y que, por ello, resultarán muy útiles para su futura aplicación.

Antes de entrar propiamente en el comentario de la sentencia, para conocer el contexto normativo en el que se dicta, expondré los principales hitos normativos y jurisprudenciales que han rodeado al RAMINP desde su promulgación, hasta su derogación.

## II. EL EXTRAÑO CASO DEL SUPER-RESISTENTE Y REVIVISCENTE RAMINP

La historia del RAMINP reúne algunos elementos que recuerdan a algunas de las mejores y más clásicas historias fantásticas y de terror. El del RAMINP es un extraño caso que nació y se aplicó durante buena parte de su vigencia como un saludable Dr. Jekyll, pero que al final de sus días, cuando parecía abocado a su desaparición provocó más de un inesperado susto como Mr. Hyde.

Ampliamente superado por las distintas técnicas de protección ambiental instauradas por las instituciones europeas y desarrolladas por la legislación estatal y autonómica, fue resucitado de su agónica y residual vigencia por una discutible doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo. Nuestro más alto tribunal, como el dr. Frankenstein, con la mejor intención pero con nefastos resultados, dio vida a una regla –la del alejamiento de las industrias fabriles de los núcleos de población– que ya no pertenecía a este tiempo.

Ninguna disposición de carácter ambiental ha vuelto a utilizar una regla sobre las distancias, ni ha hecho descansar la autorización de las instalaciones contaminantes en su mero alejamiento de los núcleos de población agrupada. Se han impuesto nuevas técnicas (evaluación anticipada del impacto ambien-

- 
2. La propia sentencia no duda en considerar que en el recurso existe una “sobre-abundancia” de impugnaciones, algunas de ellas claramente infundadas. Así lo expresa en su F. J. 4º: “Por estrepitoso que se considere el fracaso del recurso dada su apuesta argumental, su prolijidad y su extensión; por infundados fáctica y jurídicamente que se estimen no pocos de sus motivos, consideraciones y juicios; por alguna extralimitación o abuso que se aprecie en el ejercicio de la acción judicial, no digamos ya por la sobre-abundancia de impugnaciones sino por su interferencia con los motivos del recurso también contencioso-administrativo interpuesto contra otro acto no llegamos a considerar temeraria la actuación procesal de la recurrente (artículo 139-1 LJCA)”.

tal, control y prevención integrados de la contaminación, uso de las mejores tecnologías disponibles, imposición de medidas correctoras y posibilidad de revisión de las mismas, autocontroles, etc.). Por eso, la reintroducción de una regla de hace casi cincuenta años –y que nació ya con una eficacia más que discutible– no tenía ni sentido, ni encaje entre las nuevas técnicas ambientales.

Finalmente, se ha acordado la derogación del RAMINP. Pero, como se verá, se ha hecho con una inusitada fórmula que condiciona su completa derogación a una condición futura e incierta. El RAMINP queda, una vez más, en una extraña situación como una norma no definitivamente derogada. Lo que nos recuerda a otras historias fantásticas la de los no-muertos, las de los seres que ya no tienen vida, pero que tampoco han muerto del todo y por ello no pueden descansar en paz.

Afortunadamente, tanto la LFIPA, como la sentencia que aquí se va a comentar constituyen dos importantes estacas en el corazón del RAMINP que impedirán su aplicación futura en Navarra.

## **1. Su extraño nacimiento, su orientación sanitaria y su reconversión para el control integrado de la contaminación**

### **A) Una norma de policía urbana de salubridad y seguridad con una dudosa cobertura legal**

El Reglamento de actividades, molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (RAMINP), aprobado por Decreto 2114/1961, de 30 de noviembre, ha sido la norma ambiental del pasado siglo XX que ha tenido mayor importancia en nuestro país. Es cierto que su derogación se ha retrasado excesivamente y que la interpretación que ha hecho el Tribunal Supremo de una de sus reglas (la de la distancias) le ha hecho terminar su periplo con menor prestigio del que merece.

Dado el momento de su promulgación, la problemática ambiental no era, ni podía ser, un objetivo del RAMINP. Esta norma venía a superar el tradicional tratamiento civilista de las actividades contaminantes a través del régimen de las relaciones de vecindad, mediante su sujeción a una licencia municipal a través de la cual se controlaba la ubicación y condiciones de ejercicio de esas actividades.

Sin embargo, la licencia de actividad fue incorporando las consideraciones ambientales y acabó erigiéndose por su extensísimo ámbito material de aplicación (abarcaba todas las actividades contaminantes, desde una central

nuclear hasta una cafetería) y por su extensa vigencia temporal, en la norma ambiental más aplicada del siglo XX<sup>3</sup>.

Y, sin embargo, este Reglamento tuvo un extraño nacimiento ya que se aprobó sin cobertura legal: no ha existido nunca una Ley estatal de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, ni ninguna norma legal que habilitara al Gobierno para dictar un reglamento sobre dichas actividades. T. R. FERNÁNDEZ en su magnífica obra sobre *El medio ambiente urbano y las vecindades industriales*, quiso encontrar esa cobertura en el Código Civil, cuyo artículo 590 al regular la construcción de determinadas instalaciones se remitía a las distancias prescritas “por los Reglamentos y usos del lugar” y a “las condiciones que los mismos Reglamentos prescriban”<sup>4</sup>. Esos Reglamentos y usos de lugar son, a juicio del autor citado, las Ordenanzas municipales que atienden a las circunstancias peculiares de cada localidad. Posteriormente se irán insertando entre el Código Civil y las Ordenanzas municipales unos Reglamentos estatales de aplicación general –Instrucción General de Sanidad de 12 de enero de 1904, Reglamento de Obras, Bienes y Servicios Municipales de 14 de julio de 1924, Reglamento de establecimientos incómodos, insalubres y peligrosos de 17 de noviembre de 1925–, que sientan pautas de carácter general y que vienen a unificar y generalizar los criterios de esas Ordenanzas<sup>5</sup>.

Por tanto, el Código Civil no estaba pensando realmente en una norma reglamentaria que impusiera con alcance general condiciones y distancias uniformes para las actividades clasificadas, sino en las particularidades locales que se pudieran establecer en las correspondientes Ordenanzas.

Sea como fuere, esa falta de cobertura legal no fue nunca cuestionada ante los Tribunales y el RAMINP se consolidó como la norma de referencia para la implantación de las llamadas actividades clasificadas.

- 
3. Esteve Pardo también hace un juicio global positivo del RAMINP –a pesar de las limitaciones que manifestó en los últimos momentos– por su dilatada vigencia, su ámbito general de aplicación y su amplia y reiterada aplicación por los Ayuntamientos [ ESTEVE PARDO, J., “El modelo de intervención integral. Conceptos, objetivos y operatividad”, en el vol. col. *Derecho del medio ambiente y Administración local* (coord. Esteve Pardo, J.), 2ª ed., Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, p. 26 ].
  4. Merece la pena transcribir ese precepto del Código Civil que refleja muy bien la tecnología del momento en que se redactó: “Nadie podrá construir cerca de una pared ajena o medianera pozos, cloacas, acueductos, hornos, fraguas, chimeneas, establos, depósitos de materias corrosivas, artefactos que se muevan por el vapor o fábricas que por sí mismas o por sus productos sean peligrosas o nocivas, sin guardar las distancias prescritas por los Reglamentos y usos del lugar y sin ejecutar las obras de resguardo necesarias, con sujeción en el modo a las condiciones que los mismos Reglamentos prescriban”.
  5. T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *El medio ambiente urbano y las vecindades industriales*, IEAL, Madrid, 1973, p. 87.

## B) La incorporación de la finalidad ambiental a la licencia de actividad

Bajo la denominación de *actividades* el RAMINP se refería a «instalaciones, establecimientos, actividades, industrias o almacenes, sean oficiales o particulares, públicos o privados» (art. 1). Eran *clasificadas* cuando dichas actividades estuvieran calificadas como molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, en el *nomenclator* de actividades anejo al RAMINP o lo fueran con las definiciones de su artículo tercero<sup>6</sup>. Es decir, que la lista de actividades y su clasificación en el *nomenclator* no era exhaustiva y era posible una clasificación *ad casum*<sup>7</sup>.

Esas actividades quedaban sometidas a una licencia municipal, en su caso, con el previo informe preceptivo de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos.

Los antecedentes y la filosofía que inspiraron al RAMINP eran claramente sanitarios. Su orientación era propia de la policía urbana de salubridad y seguridad, siendo sus objetivos lograr la tranquilidad ciudadana y garantizar la salud e integridad física de las personas y de sus bienes<sup>8</sup>.

Es cierto que el RAMINP contenía desde el inicio algunas determinaciones de prevención de la contaminación, como las relativas a la depuración de aguas residuales y a los vertidos (arts. 16 y 17), o las relativas a la contaminación atmosférica por humos, gases y olores (arts. 11 y 18). Y, también, que a medida

- 
6. Estas definiciones sobre los tipos de actividades clasificadas son las siguientes (art. 3):
    - *Molestas*: «las actividades que constituyan una *incomodidad* por los ruidos o vibraciones que produzcan o por los humos, gases, olores, nieblas, polvos en suspensión o sustancias que eliminen».
    - *Insalubres*: «las que den lugar a desprendimiento o evacuación de productos que puedan resultar directa o indirectamente *perjudiciales para la salud humana*».
    - *Nocivas*: «las que, por las mismas causas, puedan ocasionar *daños a la riqueza* agrícola, forestal, pecuaria o piscícola».
    - *Peligrosas*: «las que tengan por objeto fabricar, manipular, expender o almacenar productos susceptibles de *originar riesgos graves* por explosiones, combustiones, radiaciones u otros de análoga importancia para las personas o los bienes».
  7. El RAMINP seguía un sistema de lista abierta y no exhaustiva, como proclamó reiteradamente la jurisprudencia. A este respecto, por ejemplo, la STS de 9 de julio de 1997 (RJ 1997\5926) señaló que “por lo que hace a la improcedencia de la aplicación del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, por el hecho de no estar la actividad ganadera mencionada en el Nomenclátor, procede afirmar que dicho Nomenclátor no es cerrado sino abierto. Quiere decirse con ello, que todas las actividades que en él se incluyen quedan sujetas al Reglamento, pero hay que añadir que actividades no incluidas en él se encuentran también sujetas cuando de su naturaleza se deduzca la procedencia de su inclusión en la órbita del Texto Legal citado. Ratifican esta doctrina el artículo 8.1 de la Orden 15 marzo 1963 por el que se aprueba la instrucción para la aplicación del Reglamento y las Sentencias del Tribunal Supremo de 8 mayo 1979, 2 abril 1982, 2 junio 1982, 2 julio 1991 que declara sujeta una cuadra caballar que pretende ser cuadra para servicios a estos animales de forma no permanente; 15 febrero 1994 y 24 junio 1994, entre otras muchas”.
  8. DOMPER FERRANDO, J., *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, vol. I, ed. Civitas, Madrid, 1992, pp. 253-255.

que fueron reglamentándose otras exigencias y controles ambientales, la licencia de actividad clasificada se ocupó de garantizar el cumplimiento de las mismas. Por ejemplo, el control del cumplimiento de los niveles de emisión de contaminantes atmosféricos se efectuaba a través de la licencia de actividades. En el caso de los vertederos, la Ley de Desechos y Residuos Sólidos Urbanos también encomendaba a esa licencia la garantía en cuanto a su ubicación, las condiciones idóneas del terreno y la imposición de medidas correctoras<sup>9</sup>. E incluso cuando existía una autorización específica, como en el caso de los vertidos a las aguas, esa autorización específica era previa a la licencia de actividad que también tenía que fiscalizar aspectos similares.

Por tanto, la licencia de actividad clasificada se erigió en una especie de segundo control de la legalidad ambiental de carácter general, así como de controlar otros aspectos de carácter local, ya fueran urbanísticos o ambientales<sup>10</sup>.

En definitiva, la licencia de actividad clasificada aunque nació con una inspiración sanitaria y urbanística supo adaptarse a las nuevos requerimientos ambientales y se erigió en la principal norma de control sanitario y ambiental de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas. Un control que era integrado –porque controlaba todas las formas de contaminación de la actividad– aunque secundario, ya que le precedían otras autorizaciones ambientales de carácter sectorial.

### C) Las técnicas utilizadas por el RAMINP para prevenir las inmisiones indeseadas

Para garantizar que las emisiones, vertidos, ruidos y, en general, la contaminación producida por la actividad se ajustara a los límites establecidos por la legislación y prevenir las inmisiones indeseadas el RAMINP utilizaba dos tipos de técnicas.

Por un lado, el establecimiento de *medidas correctoras*. Las previstas en el RAMINP tenían carácter orientativo y cabía la posibilidad de imponer otras condiciones adicionales de corrección.

Por otro lado, para las industrias fabriles peligrosas o insalubres se ordenaba su *alejamiento de 2.000 metros de los núcleos más próximos de población*

- 
9. Únicamente se añade al procedimiento de concesión de la licencia la necesidad de contar con un informe preceptivo del Instituto Geológico y Minero (art. 7 LDRSU). Al control de los vertederos mediante la licencia de actividad y a sus limitaciones me referí en ALENZA GARCÍA, J. F., *El sistema de la gestión de los residuos sólidos urbanos en el Derecho español*, ed. INAP-BOE, Madrid, 1997.
  10. DOMPER FERRANDO, J., *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, cit., p. 248.

*agrupada*, salvo que las Ordenanzas municipales o los Planes de urbanización dispusieran otra cosa sobre su emplazamiento o se establecieran medidas correctoras que hicieran innecesario ese alejamiento<sup>11</sup>. Esta regla del alejamiento ha sido la más controvertida y fue ya objeto de crítica por T. R. FERNÁNDEZ al poco tiempo de su aprobación calificándola como:

— corta y coja, puesto que no hay una correlativa prohibición de acercamiento de las viviendas a las industrias fabriles, lo que la convierte en una técnica inoperante y fuente de tensiones, al estar pensada para una realidad social estática<sup>12</sup>;

— insegura (pues admite excepciones) y defectuosa: se remite a la realidad física existente y no a la realidad jurídica del usos de los suelos fijada por el planeamiento urbano<sup>13</sup>; y

— nacida ya vieja y obsoleta, puesto que era una técnica que ya había sido superada por la planificación urbanística (de la que prescinde e incluso a la que se opone): ya en aquel lejano momento de 1961 se había pasado de la vieja y tradicional policía urbana al urbanismo como sistema integral de relaciones del hombre con el medio<sup>14</sup>.

Va a ser esta regla del alejamiento la que va a causar problemas de aplicación. La indeterminación de la técnica de las medidas correctoras permitió su adaptación a las nuevas normas ambientales. Pero la regla del alejamiento no se podía adaptar a las nuevas formas de intervención ambiental. Y los problemas vendrán dados porque las leyes autonómicas sobre actividades clasificadas, con buen criterio, prescindieron de cualquier norma sobre distancias. Sin embargo, el Tribunal Supremo va a entender que es una norma de carácter básico y que, por tanto, era aplicable aunque no estuviera recogida en la legislación autonómica.

11. Concretamente dicho precepto establecía lo siguiente: "Artículo 4. Emplazamiento. Distancias. Estas actividades deberán supeditarse, en cuanto a su emplazamiento, a lo dispuesto sobre el particular en las Ordenanzas municipales y en los Planes de urbanización del respectivo Ayuntamiento, y para el caso de que no existiesen tales normas, la Comisión Provincial de Servicios Técnicos señalará el lugar adecuado donde haya de emplazarse, teniendo en cuenta lo que aconsejen las circunstancias especiales de la actividad de que se trate, la necesidad de su proximidad al vecindario, los informes técnicos y la aplicación de medidas correctoras. En todo caso, las *industrias fabriles* que deban ser consideradas como *peligrosas o insalubres*, sólo podrán emplazarse, como regla general, a una distancia de 2.000 metros a contar del núcleo más próximo de población agrupada".

12. Y añade que «la técnica del alejamiento carece por sí misma de toda virtud garantizadora, puesto que, una vez superado el momento inicial de la instalación –único en que puede ser efectiva–, los propios acontecimientos se encargan de privarla de toda virtualidad y eficacia. Justamente es el proceso de urbanización progresivamente creciente el que hace que la ciudad engulla y enquisté dentro del propio casco urbano las industrias inicialmente apartadas de él». T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *El medio ambiente urbano y las vecindades industriales*, cit., pp. 92-93.

13. *Ibidem*, pp. 160-161.

14. *Ibidem*, p. 166.

## 2. El desplazamiento del RAMINP por la legislación autonómica de actividades clasificadas y su agónica supervivencia a la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación

La mayoría de las CCAA fueron dictando legislación propia sobre actividades clasificadas con la que, en principio, desplazaban la aplicación del RAMINP. Era evidente que la legislación autonómica no podía derogar una norma estatal, ya que la derogación sólo es posible entre normas del mismo ordenamiento. El efecto que se produce en estos casos es el del desplazamiento de la aplicabilidad de las normas estatales<sup>15</sup>. Eso es así siempre que se considerara que seguía vigente como derecho supletorio. Y así lo entendió la doctrina<sup>16</sup>.

También algunos legisladores autonómicos, curándose en salud y para mayor seguridad jurídica, proclamaron expresamente ese desplazamiento o “no aplicabilidad” del RAMINP en su territorio. Así lo hicieron, por orden cronológico, las Comunidades Autónomas de Murcia<sup>17</sup>, Andalucía<sup>18</sup>, Cataluña<sup>19</sup> y Madrid<sup>20</sup>. Como luego se verá, tras la doctrina del TS sobre la aplicabilidad del

- 
15. Este efecto de desplazamiento de la aplicabilidad es explicado en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, 14ª ed., Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2008, pp. 313-314.
  16. Véanse, por ejemplo, a JORDANO FRAGA, J. (“Prevención ambiental: evaluación de impacto ambiental; informe ambiental y calificación ambiental”, en el vol. col. *Derecho Ambiental de Andalucía*, (coord.: D. J. Vera Jurado), Tecnos, Madrid, 2005, p. 383) y a AGOUES MENDIZÁBAL, C. (“Autorización ambiental integrada y licencias municipales de obras y de actividades clasificadas”, en el vol. col. (ed. GARCÍA URETA, A), *Régimen de prevención y control integrados de la contaminación*, Gobierno de Aragón (Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública), Zaragoza, 2004, pp. 103-107.
  17. Disp. adic. 6ª de la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de protección ambiental de Murcia.
  18. La Ley 7/1994 declaró la aplicación supletoria del RAMINP hasta que se dictaran las normas de procedimiento para su aplicación, lo que se produjo mediante el Decreto 297/1995, de 19 diciembre, en cuya exposición de motivos se declaraba que el RAMINP quedaba desplazado en los siguientes términos: “Entre los instrumentos o técnicas de prevención establecidos en la mencionada Ley figura la denominada “Calificación Ambiental”, a la que se dedica el Capítulo IV del Título II de la misma. Dicho instrumento no constituye una creación “ex novo” sino que recoge y adapta la tradición implantada desde 1961 por el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, que hasta ahora, y por espacio de más de 30 años ha venido rigiendo en esta materia. El tiempo transcurrido desde la adopción del mencionado Reglamento y los profundos cambios operados en el sistema político-administrativo, así como la continua evolución de la normativa y técnicas ambientales, justifican su desplazamiento en Andalucía como norma de control ambiental de las actividades. Así lo reconoce la Disposición Final Tercera de la Ley 7/1994 al declarar la aplicación supletoria del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas hasta tanto se aprueben las normas de procedimiento necesarias para la aplicación de la misma. Con la aprobación y entrada en vigor de este Reglamento se cumple el supuesto previsto en dicha Disposición y deja, por consiguiente, de aplicarse en Andalucía el Reglamento de 1961”.

RAMINP, otras leyes autonómicas siguieron esos ejemplos y declararon expresamente el desplazamiento del citado reglamento.

Ese desplazamiento estaba justificado porque la legislación autonómica desarrolló las nuevas técnicas de intervención ambiental –como la evaluación de impacto o el control y prevención integrados de la contaminación– que desde mediados de los 80 se venían aprobando en distintas Directivas europeas, superando ampliamente el régimen de protección ambiental establecido por el RAMINP.

Lo que no se acababa de comprender era porqué las normas estatales de transposición de esas directivas no derogaban o sustituían al viejo RAMINP. Especialmente extraño fue que la Ley 16/2002 de prevención y control integrados de la contaminación (LPCIC, en adelante) no acabara definitivamente con el RAMINP: dejó a la licencia de actividad como un acto meramente formal.

El sistema integrado de control de la contaminación que establece la LPCIC incorpora nuevas técnicas jurídicas para reducir la contaminación (establecimiento individualizado de los valores límites de emisión, utilización de las mejores técnicas disponibles, etc.) y, también, para reducir los trámites administrativos mediante la integración en un único acto autorizatorio de las diversas autorizaciones ambientales. Por eso, la vieja licencia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas estaba llamada a desaparecer.

Sin embargo, la LPCIC no quiso o no se atrevió a eliminarla<sup>21</sup>, sino que la mantuvo como licencia independiente, aunque sustituyendo el procedimiento para su otorgamiento por el procedimiento de la autorización ambiental integrada. Además, la autorización ambiental integrada era vinculante para la autoridad municipal en lo referente a las medidas correctoras y a los aspectos ambientales<sup>22</sup>. Por tanto, la licencia de actividad quedaba reducida a un acto

19. Disp. adic. 6ª de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de intervención integral de la Administración Ambiental de Cataluña.

20. Ley 2/2002, de 19 junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid.

21. Generalmente se ha entendido que la única razón para mantener la licencia en paralelo a la autorización ambiental integrada era la del interés económico de los municipios en el cobro de las tasas derivadas del cobro de licencias municipales (PERNAS GARCÍA, J. J., *Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial*, Atelier, Barcelona, 2004, p. 392).

22. El artículo 29 LPCIC dice así: "Coordinación con el régimen aplicable en materia de actividades clasificadas.

1. El procedimiento para el otorgamiento de la autorización ambiental integrada sustituirá al procedimiento para el otorgamiento de la licencia municipal de actividades clasificadas regulado por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, salvo en lo referente a la resolución definitiva de la autoridad municipal. A estos efectos, la autorización ambiental integrada será, en su caso, vinculante para la autoridad municipal cuando implique la denegación de licencias o la imposición de medidas correctoras, así como en lo referente a todos los aspectos medioambientales recogidos en el artículo 22.

2. Lo dispuesto en el apartado anterior se entiende sin perjuicio de las normas autonómicas sobre actividades clasificadas que, en su caso, fueran aplicables."

formal y mecánico de repetición de lo dispuesto en la autorización ambiental integrada, ya que era muy difícil justificar –por razones de competencia municipal– una resolución contraria o que impusiera condiciones adicionales a las previstas en aquella<sup>23</sup>.

Por otro lado, la LPCIC deroga la normativa sectorial reguladora de las autorizaciones que quedan integradas en la autorización ambiental integrada respecto de las instalaciones sometidas a la misma, pero no deroga el RAMINP.

En definitiva: la LPCIC establece un sistema moderno de control integrado de contaminación y prescinde totalmente de cualquier regla fija sobre la ubicación o el alejamiento de las actividades contaminantes. Y aunque debilita la licencia de actividad al dejarla reducida a un acto meramente formal en aquellas CCAA que no cuenten con legislación propia en la materia, no acaba con el RAMINP: lo deja en una situación agónica, pero sin terminar de rematarlo.

### 3. La resurrección del RAMINP por la jurisprudencia y su postrera derogación

#### A) La reviviscencia del RAMINP por la jurisprudencia del Tribunal Supremo

El trasnochado RAMINP se encontraba agonizante tras la LPCIC, en una época que ya no era la suya, como una norma criogenizada o congelada en el tiempo y esperando únicamente a que el legislador estatal decidiera poner fin a su dilatado recorrido.

Sin embargo, al igual que hizo el dr. Frankenstein, el Tribunal Supremo va a aprovechar los restos de esa extravagante norma reglamentaria y le va a dotar de un nuevo impulso vital. El RAMINP, o más concretamente, la desafortunada regla de las distancias va a ser considerada como una norma de carácter básico que, por ello, no puede ser desplazada por la legislación autonómica.

Y al igual que el monstruo de Frankenstein la reviviscencia de esa regla va a generar problemas insospechados en aquellas Comunidades Autónomas cuyas normas urbanísticas y ambientales habían establecido otras técnicas

---

23. Esta es la opinión mayoritaria en la doctrina: BETANCOR RODRÍGUEZ, A., “La Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación: comentario crítico sobre tres aspectos centrales: distribución y articulación de competencias, régimen jurídico de la autorización y participación de los interesados”, *Revista Interdisciplinaria de Gestión Ambiental*, núm. 46, 2002, p. 6 y LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, F. B. y RUIZ DE APODACA, A., *La autorización ambiental integrada*, ed. Civitas, Madrid, 2002, p. 32; y AGOUES MENDIZÁBAL, C., “Autorización ambiental integrada y licencias municipales de obras y de actividades clasificadas”, cit., p. 117.

para determinar la ubicación de las actividades clasificadas, distintas a la insegura, ciega e ineficaz regla de las distancias.

La STS de 1 de abril de 2004, ponente Menéndez Pérez, relativa a Castilla y León, va a ser la primera en mantener esta tesis (que luego secundarían las SSTS de 19 de julio de 2004 y de 27 de junio de 2007 relativas a Navarra, a las que luego me referiré). La cuestión se centraba en la exigencia de la norma de la distancia mínima que preveía el RAMINP y que no se había incorporado a la legislación castellano-leonesa (como tampoco hizo la navarra). Esto fue lo que entendió nuestro alto tribunal:

«Pero es que, además, la norma de aquel artículo 4 referida a la distancia mínima exigible engarza directamente con los títulos competenciales relativos (1) a la protección del medio ambiente, en el que las Comunidades Autónomas tienen atribuida la facultad de establecer normas adicionales de protección (artículo 149.1.23ª de la Constitución), con la consecuencia, en lo que ahora importa, de que el apartamiento de aquella norma en el territorio de una Comunidad Autónoma exigirá que la normativa propia de ésta la haya sustituido, sin duda alguna, por otra cuya potencialidad protectora no sea menor, lo cual no se aprecia en aquella Ley autonómica 5/1993; y (2) a la sanidad, en el que la redacción entonces vigente del artículo 27.1.1ª (hoy artículo 34.1.1ª) de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, sobre el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, disponía que en la materia de "Sanidad e higiene. Promoción, prevención y restauración de la salud", la competencia de la Comunidad de Castilla y León lo era para el desarrollo y ejecución de la legislación del Estado, lo cual excluye, también, el apartamiento en su territorio de aquella norma del artículo 4 por el solo hecho de que dicha Comunidad hubiera dictado su propia Ley sobre Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas».

Las posibilidades que se había planteado la doctrina sobre la aplicación de la regla del alejamiento de los 2000 metros eran dos: que la legislación autonómica desplaza esa técnica y por tanto, el alejamiento de esas actividades habría de lograrse a través del planeamiento<sup>24</sup>, y, en segundo lugar, que el RAMINP era plenamente aplicable como norma supletoria en lo no ambiental (seguridad, sanitario, urbanístico), de manera que si la legislación autonómica

24. LÓPEZ GONZÁLEZ, I., "El régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental", *RAAP*, núm. 4, 1990, pp. 61-91.

de actividades clasificadas no incorporaba la regla de las distancias, no había desplazamiento y sería aplicable como norma subsidiaria en lo no ambiental<sup>25</sup>.

Lo que no se había considerado en ningún caso era que la regla de las distancias pudiera ser aplicable como norma básica estatal. Pues bien, el Tribunal Supremo engarza esta técnica del alejamiento con las competencias estatales en materia sanitaria y ambiental, pero no explica las razones de esto último, ya que la distancia se refiere directamente a los núcleos de población y no a los valores ambientales. Su virtualidad protectora del ambiente es, por tanto, nula. Y las deficiencias de esta técnica señaladas en su día por T. R. Fernández –a las que ya me he referido anteriormente–, ponen de relieve su escasa operatividad, también, para la protección de la salubridad.

Es indiscutible que estamos más ante una norma sanitaria que ambiental (los efectos ambientales de una actividad no son menores en función de su lejanía a los núcleos de población)<sup>26</sup>, y que revela una enorme desconfianza hacia las técnicas de evaluación, control y corrección de los impactos ambientales<sup>27</sup>. Lo cual si no tenía ya mucho sentido en 1961, mucho menos a comienzos del siglo XXI.

## **B) La respuesta de los legisladores autonómicos a esta jurisprudencia**

Ante la interpretación que hizo el Tribunal Supremo de la regla de las distancias cuando la normativa autonómica de aplicación guardaba silencio al respecto, la respuesta que dieron los legisladores autonómicos fue la de proclamar expresamente la inaplicabilidad del RAMINP. Así, al igual que hicieron antes otras leyes autonómicas, lo establecieron las leyes ambientales de Castilla y León<sup>28</sup>, de la Comunidad Valenciana<sup>29</sup>, de Aragón<sup>30</sup> y, también lo hizo la LFIPA, como luego se verá.

---

25. JORDANO FRAGA, J., "Prevención ambiental: evaluación de impacto ambiental; informe ambiental y calificación ambiental", cit., p. 383.

26. Como en su día dijo DOMPER FERRANDO, esta regla del alejamiento refleja la subsistencia de una preocupación esencialmente sanitaria y de seguridad de las personas y una falta de sensibilidad absoluta hacia la naturaleza, lo que resalta una laguna notable del Reglamento (*El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, cit., p. 161).

27. Desconfianza que también contagió al TS como se manifestó en su sentencia de 5 de junio de 2007 (RJ 2007\4826) sobre una licencia de actividad para la ampliación de la explotación de cantera y la instalación de una planta integral de calcinación de dolomita en Cantabria, al afirmar que la aplicación de la legislación de evaluación de impacto ambiental no exonera del cumplimiento de la regla de las distancias del RAMINP, sino que más bien aquélla presupone la exigencia de las disposiciones de éste.

### C) Algunas excepciones a la aplicabilidad del RAMINP en la jurisprudencia “menor”

La doctrina del Tribunal Supremo debía imponerse, evidentemente, en las resoluciones de los tribunales inferiores. Sin embargo, en algunas sentencias los TSJ encontraron la forma de no exigir el cumplimiento del obsoleto régimen de distancias, respetando al propio tiempo la doctrina del TS, mediante la consideración de que el régimen de protección establecido en la legislación autonómica tiene una potencialidad protectora mayor que el establecido en el RAMINP.

Así ocurrió, por ejemplo, en las SSTSJ de Navarra de 24 de octubre de 2007 y de 27 de noviembre de 2007 (a las que luego me referiré).

Y también en la STSJ de Cataluña de 15 de febrero de 2008, que anuló la autorización ambiental integrada otorgada por la Generalitat de Cataluña por una serie de motivos que ahora no vienen al caso, pero que rechazó como motivo de nulidad el incumplimiento del régimen de distancias por encontrarse la instalación química autorizada a menos de 2.000 metros a contar del núcleo más próximo de población agrupada.

En lo que aquí interesa, el argumento empleado por la sentencia es que la ubicación concreta de una instalación debe depender del análisis de los riesgos creados que se incorpora al planeamiento urbanístico y no de una distancia fija para todos los supuestos:

“La Administración demandada opone que para el emplazamiento de las instalaciones generadoras de riesgos graves, tanto la Directiva 96/82/CE como el Real decreto 1254/1999 se refieren a que ha de situarse a una distancia adecuada que evite la afectación de centros de población, otras zonas frecuentadas y sitios de interés natural especial.

- 
28. La disposición final tercera de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de prevención ambiental de Castilla y León dice así: “La Junta de Castilla y León podrá regular reglamentariamente las condiciones de ubicación o las distancias mínimas a los efectos de la aplicación de la presente Ley”.
  29. Disp. Final Cuarta de la Ley 2/2006, de 5 mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental: “Actividades calificadas. Se deja sin aplicación en la Comunitat Valenciana el título II «Régimen jurídico» del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas aprobado por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre”.
  30. Disp. adic. 6ª de la Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón: “Inaplicabilidad del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas en la Comunidad Autónoma de Aragón. No es de aplicación en Aragón el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, en los aspectos regulados en la presente Ley”.

*El cálculo concreto de la distancia adecuada se efectuará a partir del llamado "riesgo aceptable" y mediante el instrumento de los análisis cuantitativos de riesgos, que se incorpora a los instrumentos de planeamiento urbanístico (...). El régimen de distancias del RAMINP topa con los criterios expuestos, pues sustituye los análisis cuantitativos de riesgos por una distancia fija. El régimen jurídico de la Directiva Seveso y la normativa española de transposición es técnicamente más eficaz y completo para la protección de las personas y del medio y se ajusta mejor a los criterios de un desarrollo sostenible" (F. J. 6º).*

Y más adelante añade:

“Mientras que el RAMINP contiene una regulación sencilla que atiende a una distancia (artículo 4), sin tener en cuenta los riesgos concretos, la Directiva tiende a asegurar la separación adecuada entre los centros de población, zonas frecuentadas por el público y zonas naturales de interés y sensibilidad especial, y los establecimientos que presenten peligros de accidentes graves, fijando medidas para los establecimientos existentes. Tampoco en la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la Intervención Integral de la Administración Ambiental, ni en su Reglamento de desarrollo se prevé la aplicación de un régimen de distancias rígido, que comporte la ilegalidad de los establecimientos existentes que lo incumplan cuando quieran acogerse al proceso de adecuación de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la Intervención Integral de la Administración Ambiental.”

Como ha señalado Ruiz de Apodaca al comentar esta sentencia, la contaminación no conoce fronteras, por lo que más que aplicación de la simple técnica del alejamiento, deben ser las autorizaciones ambientales las que realicen un análisis de los riesgos de las actividades y exigir que se adopten todas las medidas técnicas necesarias y de minimización del impacto, de acuerdo con las mejores técnicas disponibles, para minimizar los riesgos creados<sup>31</sup>.

#### **D) La peculiar derogación del RAMINP por la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera**

Finalmente, y tras haber dejado escapar otras ocasiones idóneas para hacerlo (con la LPCIC, con la Ley del Ruido, con las diversas modificaciones de la legislación de evaluación de impacto ambiental), el legislador estatal decide derogar el RAMINP.

---

31. RUIZ DE APODACA, A., “El caso de las centrales térmicas de ciclo combinado instaladas en el municipio de Castejón (Navarra): implicaciones jurídico-ambientales”, en el vol. col. *II Seminario de Conflicto Ambiental*, en prensa.

Lo hace en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera pero con una extraña fórmula. El apartado primero de su disposición derogatoria única dispone lo siguiente:

“Queda derogado el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre.

No obstante, el citado Reglamento mantendrá su vigencia en aquellas Comunidades y Ciudades Autónomas que no tengan normativa aprobada en la materia, en tanto no se dicte dicha normativa”.

El segundo párrafo deja una cierta sensación de inseguridad. Esa “normativa aprobada en la materia” ¿es la de actividades clasificadas que, según el TS, no desplazó la regla de las distancias del RAMINP? ¿Esa normativa ha de tener rango legal o puede ser de rango reglamentario, como necesariamente ocurrirá en las Ciudades Autónomas? ¿Si una Comunidad o Ciudad Autónoma considera que no quiere legislar en la materia, el RAMINP seguirá vigente indefinidamente? ¿Qué contenido ha de tener esa normativa para que cese definitivamente la vigencia del RAMINP? ¿Esa normativa en la materia tiene que incorporar una regla sobre las distancias?

Siguiendo con el símil de las historias de terror, nos encontramos ante una norma que ya no está vigente, pero que tampoco está definitivamente muerta. Los no-muertos - zombies o vampiros- son seres que no pueden descansar en paz y que pueden seguir actuando sobre los vivos. Y ya hemos visto como estando agonizante la jurisprudencia la sacó de la UCI y podría sacarla de su ataúd si se considera, por ejemplo, que la normativa en la materia ha de incorporar, necesariamente, una regla sobre las distancias o sobre el emplazamiento de las actividades<sup>32</sup>.

32. Y no se piense que es un temor exagerado, pues así lo entendió la STSJ de Murcia de 22 de marzo de 2000 (RJCA 2000\614) al considerar que si la ley autonómica no contenía una regla sobre las distancias esa “laguna” (sic) debía ser completada con el RAMINP que, en este aspecto, no había quedado desplazado. Concretamente, dicha sentencia se pronunció en los siguientes términos: “En lo tocante a la falta de respeto de la distancia mínima exigida por el art. 4 RAMINP, el procedimiento de calificación ambiental ha venido a sustituir en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia al regulado en el Reglamento de Actividades Clasificadas de 30 de noviembre de 1961 y la Orden de 15 de marzo de 1963 cuyas normas serán inaplicables en la Región al haber sido desplazadas por la Ley Regional de Medio Ambiente. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el desplazamiento de la norma estatal por la autonómica sólo se produce respecto a aquellas normas que regulan las mismas materias, por lo que el citado Reglamento será aplicable en lo no regulado en la Ley Regional, por aplicación del principio de supletoriedad del artículo 149.3 de la Constitución. Así, en concreto, la Ley 1/1995 no regula nada sobre emplazamientos y distancias, debiendo acudir para llenar esa laguna al artículo 4 RAMINP”.

La inseguridad que transmite esa peculiar disposición derogatoria explica que las normas autonómicas “en la materia” sigan pronunciándose expresamente sobre el desplazamiento del RAMINP, en unos casos para confirmar su desplazamiento total<sup>33</sup>, en otros para establecer su desplazamiento parcial y, consecuentemente, mantener su aplicación a determinadas actividades<sup>34</sup>.

### III. LA POLÉMICA APLICABILIDAD DEL RAMINP EN NAVARRA

#### 1. El Tribunal Supremo afirma la aplicación en Navarra del régimen de distancias del RAMINP

En ningún momento se había cuestionado en Navarra que el RAMINP fuera aplicable tras la aprobación de la Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre, de Control de Actividades Clasificadas. Se venía entendiendo que esta Ley Foral había desplazado al RAMINP y que la licencia de actividades clasificadas se regía íntegramente por la citada Ley Foral.

Esta era la idea, también, del TSJ de Navarra, quien en sentencia de 18 de julio de 2003 (ponente: F. Fresneda) (RJCA 2003\839) afirmó que el RAMINP “no es el directamente aplicable, por cuanto que rige en la materia la Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre, de Control de Actividades Clasificadas, que no contiene previsiones específicas sobre el emplazamiento de las actividades” (F. J. 3º)<sup>35</sup>.

33. Así ha ocurrido, por ejemplo, en Galicia. Su Ley 1/1995, de 2 de enero, señalaba que en tanto no se aprobaran las normas reglamentarias de desarrollo de la Ley continuaban en vigor, entre otras normas el RAMINP (D. T. 2ª). Pues bien, el Decreto 133/2008, de 12 de junio, por el que se regula la evaluación de la incidencia ambiental, declara expresamente en su exposición de motivos que con la regulación que incorpora dicho Decreto, el RAMINP queda desplazado. Y remacha expresamente en su disposición final 1ª que “el RAMINP queda sin aplicación en ámbito territorial de Galicia”.

34. En Extremadura, el Decreto 18/2009, de 6 de febrero, por el que se simplifica la tramitación de las actividades clasificadas de pequeño impacto en el medio ambiente, suprime para dichas actividades -que identifica en su Anexo- el trámite de calificación e informe por parte de la Comisión de Actividades Clasificadas de Extremadura (art. 1). Y su disposición adicional 3ª, que se titula “Inaplicación parcial del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas”, establece que “los artículos 31, 32 y 33 del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas no serán aplicables en la tramitación de los expedientes de las actividades clasificadas de pequeño impacto en el medio ambiente recogidas en el Anexo del presente Decreto”.

35. La cuestión debatida era la legalidad del Plan Gestor de Residuos Especiales y el emplazamiento de una planta de tratamiento y de gestión de residuos especiales en Arazuri.

Sin embargo, recurrida en casación esta sentencia, fue anulada por la STS de 19 de julio de 2004, sala 3ª, sección 5ª (ponente Yagüe Gil) (RJ 2004\5405) que reiteró la doctrina sobre el RAMINP establecida en la comentada STS de 1 de abril de 2004, relativa a Castilla y León. Y, a los argumentos empleados en aquella sentencia sobre el carácter básico de la regla de las distancias, se añade en el caso de Navarra una curiosa interpretación de la exposición de motivos de la Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre, de actividades clasificadas:

«El Reglamento de Actividades Clasificadas 2414/61, de 30 de noviembre es de aplicación en Navarra, ya que la propia Ley Foral 16/89, de 5 de diciembre, de Actividades Clasificadas y Control para la Protección del Medio Ambiente parte, en su Exposición de Motivos, de la total vigencia y efectividad en Navarra de aquel Reglamento, y llama en su apoyo las competencias que la Ley Orgánica 13/82, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, atribuye a la Comunidad Autónoma en su artículo 57-c) para el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de medio ambiente y ecología y en su artículo 58-h) para la ejecución de la legislación del Estado en materia de vertidos industriales y contaminantes.

La propia Exposición de Motivos de la Ley 16/89 dice que su finalidad es «actualizar y desarrollar la normativa vigente» (no, por lo tanto, una regulación «ex novo»), en especial «en los aspectos referentes a las facultades inspectora y disciplinaria de la Administración», todo lo cual indica bien a las claras la voluntad del legislador navarro de desarrollar, y sólo en aspectos parciales, aquel Reglamento estatal.

(Conviene precisar que esta interpretación que hacemos de la Ley Foral 16/89 no está vedada en casación porque de ella depende la aplicación o no de una norma estatal)».

Esta doctrina<sup>36</sup> se confirmó para Navarra en la STS de 27 de junio de 2007, sala 3ª, sección 5ª (ponente Fernández Valverde) (RJ 2007\5326) sobre el Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal para la Gestión de Residuos Urbanos en Arazuri y Góngora.

---

36. Para un conocimiento cabal de esta sentencia y de las circunstancias que la provocaron, pueden verse los comentarios siguientes: RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., «El Plan Gestor de Residuos Especiales y la aplicabilidad del RAMINP en la Comunidad Foral de Navarra», *RJN*, núm. 38, 2004, pp. 155-167; LAZCANO BROTONS, I., «Licencia de actividad y distancia mínima de dos mil metros: aplicación judicial y problemas competenciales», *RVAP*, núm. 70, 2004, pp. 395-406; y SANTAMARÍA ARINAS, R. J., «La técnica del alejamiento de actividades clasificadas en las Comunidades Autónomas y otras cuestiones suscitadas por la STS de 19 de julio de 2004», *Justicia Administrativa*, núm. 29, 2005, pp. 57-73.

## 2. La respuesta del legislador navarro en la Ley Foral de Intervención para la Protección Ambiental

La sorprendente interpretación de la legislación navarra que hizo el TS, que nadie antes había hecho con anterioridad en la Comunidad Foral, fue desmentida con firmeza por el propio legislador navarro en la LFIPA que se expresa así en su exposición de motivos:

“La primera regulación en España de la intervención administrativa sobre las actividades susceptibles de ocasionar daños al medio ambiente o a la salud de las personas se estableció en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre. Esta regulación estatal, por el tratamiento uniformista y correctivo de las actividades que implantaba y por su descoordinación con los principios e instrumentos de la ordenación territorial y urbanística, dejó de dar satisfacción a las exigencias de carácter ambiental y territorial y, por ello, fue desplazada en Navarra por la Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre, de control de actividades clasificadas para la protección del medio ambiente. Esta normativa, como se explicaba en su exposición de motivos, tenía un carácter integrador, ya que contemplaba todas las afecciones ambientales que pueda ocasionar una actividad, como pueden ser la contaminación de la atmósfera y del agua, el impacto ambiental y sanitario de los ruidos y vibraciones y el generado por la producción y gestión de residuos, así como los peligros de incendio o de otro tipo que puedan derivarse de su ejercicio”.

Y, curándose en salud, para que no pueda volver a realizarse una errónea interpretación de la intención con la que se aprueba, se afirma a continuación lo siguiente:

“Con la presente Ley Foral se supera y amplía el régimen de control de las actividades clasificadas, dando un paso más en la prevención y protección de la contaminación procedente de las actividades clasificadas y en la coordinación de las distintas Administraciones Públicas con competencias en la materia”.

Por último, siguiendo la línea iniciada por otras leyes autonómicas, la disposición adicional 3ª de la LFIPA proclama que, «no es de aplicación en Navarra el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre».

Como dije en su momento al comentar esta disposición de la LFIPA<sup>37</sup>, la realidad tecnológica y jurídica es muy distinta ahora de la que existía en el momento de aprobación del RAMINP. La manera en que la LFIPA ha regulado los distintos instrumentos jurídicos de intervención ambiental (autorización ambiental integrada, autorización de afecciones ambientales, evaluación de impacto ambiental tanto de planes y programas, como de proyectos, y las distintas modalidades de licencia municipal de actividad clasificada –en algunos casos con evaluación de impacto ambiental o con informe ambiental preceptivo del Departamento de Medio Ambiente), exigiendo la utilización de las mejores tecnologías disponibles y pudiendo ser revisados de oficio en todo momento cuando cambien dichas tecnologías o lo exijan las condiciones ambientales, obligan a reconocer al sistema de intervención ambiental de la LFIPA una eficacia y una potencialidad protectora del ambiente mucho mayor que la débil, vieja, inoperante, defectuosa e insegura regla del alejamiento establecida en el RAMINP.

También advertí entonces que, de acuerdo con la doctrina del TS, el régimen de distancias previsto en el RAMINP no se imponía necesariamente y admite «el apartamiento de aquella norma en el territorio de una Comunidad Autónoma» siempre «que la normativa propia de ésta la haya sustituido, sin duda alguna, por otra cuya potencialidad protectora no sea menor». Y ha de advertirse que la mayor potencialidad protectora de la normativa autonómica no ha de consistir, necesariamente, en una regla cuantitativa de metros de distancia, sino que deberá de valorarse el régimen jurídico ambiental de la actividad clasificada en su conjunto<sup>38</sup>.

Pues bien, como se verá a continuación, la STSJ de Navarra de 2 de octubre de 2008 se va a apoyar en la exposición de motivos de la LFIPA y en su mayor potencial de protección del ambiente para considerar inaplicable la regla de las distancias en Navarra.

### 3. La recepción de la doctrina de la aplicación en Navarra del RAMINP en la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra y sus excepciones

#### A) La recepción de la doctrina del Tribunal Supremo

Varias sentencias del TSJ de Navarra aplicaron la doctrina del Tribunal Supremo exigiendo el cumplimiento de la regla de las distancias.

37. ALENZA GARCÍA, J. F., “Ideas generales y Título Preliminar”, en el vol. col. *Comentarios a la Ley Foral de Intervención para la Protección Ambiental*, (dir.: ALENZA GARCÍA, J. F.), ed. Gobierno de Navarra, Pamplona, 2006, pp. 30-79.

38. También lo había entendido así I. LAZCANO BROTONS, «Licencia de actividad y distancia mínima de dos mil metros: aplicación judicial y problemas competenciales», cit., p. 398.

La primera fue la STSJ de Navarra de 21 de Enero de 2005 (ponente: A. Rubio Pérez) (RJCA 2005\194) y lo hizo en relación, con la impugnación de un PSIS para la Gestión de Residuos Urbanos en Arazuri y Góngora. La sentencia advierte expresamente que se ve obligado a rectificar su inicial criterio sobre la inaplicabilidad del RAMINP. Y tras reconocer “que el Tribunal Supremo ha fallado en sentido radicalmente contrario al en que lo hizo esta Sala”, señala que sólo podría apartarse de esa doctrina “en el supuesto de que no hubiere tal identidad de supuestos”, por lo que procede “separándonos de nuestro anterior criterio, estimar el recurso” (F. J. 3º).

Posteriormente, otras dos SSTSJ de Navarra van a aplicar la doctrina del TS sobre el régimen de las distancias del RAMINP en relación con la implantación de las centrales térmicas de Castejón<sup>39</sup>. En la STSJ de Navarra de 4 de Diciembre de 2007 (ponente: J. Miqueleiz) (JUR 2008\168513) se anula la autorización ambiental integrada para la actividad de producción de energía eléctrica en una Central Térmica de Ciclo Combinado 800 MW, por incumplimiento de la distancia mínima prevista en el RAMINP. La sentencia considera que debe aplicar la doctrina del TS por ser la Central Térmica “una actividad potencialmente peligrosa y sin duda contaminante, y por ello molesta, insalubre y nociva” y no se han dado razones justificadas, concretas y bastantes para justificar la excepción a la regla general de distancias que prevé el propio RAMINP. Y considera también que la Administración demandada “no solo no ha mejorado el mínimo establecido por la norma, sino que lo ha incumplido manifiestamente al autorizar dicha Central Térmica de ciclo combinado de 400 MW de potencia a 500 m. del núcleo mas próximo” (F. J. 6º)<sup>40</sup>.

Por su parte, la STSJ de Navarra de 12 de junio de 2008 (ponente: F. J. Pueyo Calleja) (RJCA 2008\435) anuló el Plan Sectorial para la implantación de una Central Térmica, también por el incumplimiento de la regla de la distancia mínima de 2000 metros a los núcleos de población.

---

39. Una completa visión del problema generado en torno a la implantación de estas centrales térmicas puede verse en RUIZ DE APODACA, A., “El caso de las centrales térmicas de ciclo combinado instaladas en el municipio de Castejón (Navarra): implicaciones jurídico-ambientales”, cit.

40. Se da por buena la STS pero sin aludir a la interpretación que en ella se hizo de la exposición de motivos de la LFAC, a pesar de que había sido rechazada expresa y rotundamente por el propio legislador navarro en la exposición de motivos de la LFIPA. Por otro lado, tampoco tuvieron en cuenta que en el momento de dictarse esta sentencia el RAMINP ya había sido derogado. Y aunque a los hechos enjuiciados no les alcanzaba esa derogación, podría haberse tenido en cuenta que las normas han de ser interpretadas conforme a la realidad del tiempo en que son aplicadas y, como digo, la regla de las distancias había desaparecido ya definitivamente de nuestro ordenamiento.

## B) La inaplicación del RAMINP en otras sentencias del TSJ de Navarra

No en todos los casos el TSJ aplicó mecánicamente la doctrina del Tribunal Supremo. Las SSTSJ de Navarra de 24 de octubre de 2007 (ponente: M. A. Abárzuza Gil) (JUR 2008\85899) y de 27 de noviembre de 2007 (ponente: F. J. Pueyo Calleja) (JUR 2008\110057), encontraron la manera de no exigir el cumplimiento del obsoleto régimen de distancias, respetando al propio tiempo la doctrina del TS, mediante la consideración de que el régimen de protección establecido en la legislación navarra tiene una potencialidad protectora mayor que el establecido en el RAMINP.

Se trataba de la impugnación de una Resolución del Director General de Medio Ambiente del Gobierno de Navarra por la que se accedía a la adaptación al procedimiento de autorización de la LFIPA de la actividad clasificada del proyecto de ampliación de la concesión de una cantera<sup>41</sup>. El TSJ de Navarra consideró que no era exigible el distanciamiento de los dos mil metros de los núcleos de población. Las sentencias, en primer lugar, se refieren al alcance y sentido de la regla del alejamiento señalando que no tiene carácter absoluto y que el propio RAMINP admite su exclusión en determinados supuestos. También advierte que las medidas protectoras del RAMINP han sido ampliamente separadas por la normativa comunitaria y el derecho interno<sup>42</sup>.

A continuación recuerdan que según la doctrina del Tribunal Supremo “el apartamiento de aquella norma [el RAMINP] en el territorio de una Comunidad Autónoma exigirá que la normativa propia de ésta la haya sustituido, sin duda alguna, por otra cuya potencialidad protectora no sea menor”. Pues bien, esas sentencias tras advertir que la LFIPA no se limita a una regulación parcial de la materia, sino que “establece el sistema global de la intervención adminis-

---

41. Mediante esa Resolución se admitía la aplicación de la LFIPA a la autorización de la cantera y no la normativa anterior. A juicio de los recurrentes ello se hacía para impedir que pudiera denegarse la licencia por incumplimiento de las distancias mínimas exigidas por el RAMINP, habida cuenta de que la disposición adicional 3ª de la LFIPA declara expresamente la inaplicabilidad en Navarra de dicho reglamento.

42. F. J. 5º: “Cuestionándose, de un modo u otro, la exigencia de las distancias mínimas contenidas en el Reglamento MINP, es de apreciar que éstas no tienen carácter absoluto, pues la propia norma permite su exclusión en determinados supuestos. De otro lado, es preciso tener en cuenta que, dada la fecha de su publicación, en que el avance normativo en España no era muy prolijo en relación a la protección medioambiental, son las distancias, junto con las medidas correctoras, prácticamente las únicas medidas protectoras que se contienen en el ámbito de dicho reglamento, ampliamente superadas por la normativa comunitaria y el derecho interno y, en éste, tanto el estatal como el autonómico”.

trativa para la protección ambiental, en todos sus ámbitos”, advierte que la citada Ley Foral constituye una

“norma protectora de potencialidad mayor a cuanto supuso el Reglamento MINP, de donde, siguiendo la jurisprudencia analizada, con independencia de cuanto se contenga, tácita o expresamente en relación a la aplicación en Navarra de dicha norma, es de concluir se halla superada tal regulación por las normas protectoras globales que se contienen en la Ley navarra, por lo que no es preciso el cumplimiento ni el seguimiento mimético del régimen de distancias que, como régimen protector del medio ambiente, se incluían en aquel articulado”.

#### **IV. LA STSJ DE NAVARRA DE 2 DE OCTUBRE DE 2008 CONFIRMA LA INAPLICABILIDAD DEL RAMINP EN NAVARRA TRAS LA LEY FORAL DE INTERVENCIÓN PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL**

##### **1. Los hechos de los que trae causa la STSJ de Navarra de 2 de octubre de 2008**

De acuerdo con los antecedentes que relata la propia sentencia, ésta trae causa de la desestimación del recurso de alzada interpuesto contra una Resolución del Director General de Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra por la que se autorizó la instalación de planta ultramóvil de aglomerado asfáltico<sup>43</sup>. A la estimación del recurso se opusieron la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, así como el Ayuntamiento afectado y la empresa promotora de la instalación.

La resolución recurrida no es exactamente una autorización, sino que es un informe, tal y como señala la propia sentencia: “La resolución recurrida con el valor de informe favorable a la solicitud de licencia municipal para el ejercicio de la actividad se ha dictado en el procedimiento de actividades clasificadas

---

43. La sentencia relata sus antecedentes en los siguientes términos: “El recurso contencioso se interpone contra la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso de alzada interpuesto contra resolución 1208/2006 de 18 de agosto, del Director General de Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra de Navarra, por la que se autorizó la instalación de planta ultramóvil de aglomerado asfáltico (...), ampliado frente a la Orden Foral 281 de 25-5-07 que desestima expresamente el recurso de alzada”.

no sometidas a evaluación de impacto ambiental, regulado por el artículo 55 de la Ley Foral 4/2005” (F. J. 2º, II).

Llama la atención que, tratándose de un acto de trámite –aunque tenga eficacia vinculante sobre la resolución final– no se haya planteado su inimpugnabilidad<sup>44</sup>. Sea como fuere, es sobre dicha resolución sobre la que se pronuncia la sentencia.

## 2. Las advertencias iniciales que formula la sentencia

Antes de entrar en el fondo del asunto, la sentencia formula una serie de advertencias iniciales que merece la pena destacar.

La primera advertencia es de índole sistemática. Dice en su fundamento primero que “los motivos del recurso van a ser contestados de uno en uno. Y en el mismo orden en que han sido expuestos en la fundamentación jurídica de la demanda”. En este comentario, sin embargo, no seguiré ese orden, sino que comenzaré por referirme a la cuestión más relevante que, a mi juicio, es la inapli-

---

44. Esta cuestión sí se planteó, por ejemplo, en la STSJ de Navarra de 27 de noviembre de 2007, en relación con una Resolución del Director General de Medio Ambiente por la que se accedía a la adaptación al procedimiento de autorización de la LFIPA de la actividad clasificada del proyecto de ampliación de la concesión de una cantera. Lo que dijo al respecto dicha sentencia fue lo siguiente: “Examinada la referida causa de inadmisibilidad alegada, ha de manifestarse que, si bien es cierto que el acto administrativo objeto del recurso no decide definitivamente la actividad extractiva a que el mismo se refiere, pues la cadena procedimental finalizará con el otorgamiento o denegación de la licencia de actividad, a adoptar por el Concejo de Bearin y el Ayuntamiento del Valle de Yerri en el ámbito de sus respectivas competencias, es lo cierto que no se trata, simplemente de un acto de trámite pues, con independencia de que de su contexto puede deducirse que, de algún modo, decide directa o indirectamente el fondo del asunto, determina el ámbito normativo a que ha de referirse el procedimiento y su finalización.

No puede olvidarse que la Resolución impugnada determina, según lo establecido en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de protección ambiental, que, a solicitud del interesado, formulada dentro del plazo de treinta días a contar desde la entrada en vigor de la mencionada ley, el procedimiento de autorización de la actividad se realizará según lo establecido en ella, a diferencia de como venía efectuándose con anterioridad, con independencia de los recursos administrativos y jurisdiccionales que se hubieren interpuesto contra los actos administrativos adoptados según la legislación anterior.

Autorizar tan trascendental cambio, con efectos directos sobre la resolución del expediente y manifestar, asimismo, que el expediente, incluida la declaración de impacto ambiental, se hallan acomodados a la nueva normativa, supone adoptar decisión que dista mucho de lo que significa un acto de trámite y ha de concluirse que procede, contra él, la interposición de recurso Contencioso-Administrativo por una administración pública, cual es el Concejo actor, máxime cuando es la propia administración autora del acto impugnado la que así lo que comunica y manifiesta en el párrafo segundo del apartado 3º de la Resolución hoy recurrida” (F. J. 2º).

cabilidad del RAMINP en Navarra. Posteriormente, entraré a comentar las restantes cuestiones jurídico-ambientales sobre las que se pronunció la sentencia.

La segunda advertencia es metodológica. En el mismo fundamento primero de la sentencia advierte que no va a atender “a los juicios de valor vertidos en aquél escrito [de recurso] y en el de conclusiones sobre la actuación pasada, presente o futura de las Administraciones demandadas y de esta misma Sala que sobrepasen la confrontación del acto recurrido con las normas que se consideran infringidas por el mismo”. Añade que “no puede mezclarse el acuerdo recurrido, sus presupuestos y requisitos, con los efectos que se derivan del eventual incumplimiento de sus condiciones (medidas correctoras y otras determinaciones) sobre las licencias de actividad, obras y apertura concedidas por el Ayuntamiento en virtud de acuerdo que es objeto de otro recurso contencioso-administrativo”.

Y concluye la sentencia con una obviedad jurídica, pero que le sirve para centrar el debate y excluir las consideraciones no relevantes que figuran en el escrito de recurso: “Y es que la validez de la autorización “medio-ambiental” otorgada por la resolución recurrida no depende del cumplimiento o incumplimiento de las medidas establecidas por la misma, sino que es la validez de las autorizaciones otorgadas a posteriori la que depende del cumplimiento de aquéllas”.

### **3. Los argumentos empleados para establecer la inaplicabilidad del RAMINP en Navarra**

Consciente de que va a sentar lo que podrá convertirse en la doctrina definitiva del TSJ sobre la aplicación del RAMINP en Navarra, la sentencia comienza aludiendo a la doctrina del Tribunal Supremo a la que ya he hecho referencia y citando las diversas SSTSJ de Navarra en las que se aplicaba esa doctrina, así como las que se pronunciaron en contra de la aplicación del RAMINP. Y realiza también una importante precisión sobre las sentencias del TSJ de Navarra que aplicaron la doctrina del TS: que dichas sentencias se aplicaron “a supuestos en que la solicitud de autorización había sido presentada cuando estaba en vigor la Ley Foral 16/1989; por lo tanto, antes de la entrada en vigor de la Ley Foral 4/2005 de 22 de Marzo de intervención para la protección ambiental”.

Pues bien, tras resumir la doctrina del Tribunal Supremo sobre la aplicación del RAMINP en Navarra, la STSJ de Navarra de 2 de octubre de 2008 advierte que, “atendiendo a las premisas fijadas por el Alto Tribunal se alcanza ahora la conclusión contraria, esto es, la inaplicación del Reglamento de 1961 en Navarra post-vigencia de la Ley Foral 4/2005”.

Para ello, recorre una serie de pasos argumentativos que analizaré por separado.

### **A) La voluntad del legislador foral**

La sentencia considera que a la vista de la exposición de motivos de la LFIPA –que se transcribe parcialmente en la sentencia– “es clara la voluntad del legislador foral de Navarra de superar ya no el Reglamento MINP que considera superado por la Ley Foral 16/1989, sino esta misma norma mediante la regulación ex novo del régimen de control de actividades clasificadas”. “Habrá que ver –continúa diciendo el TSJ– si la Ley Foral 4/2005 cumple realmente esa finalidad, lo que nos lleva al punto siguiente” [letra a), del apartado A, del F. J. 2º, VI].

### **B) La comparación entre la protección ambiental que garantiza la LFIPA y el que ofrece el RAMINP**

De acuerdo con la doctrina del TS, para saber si se ha producido o no desplazamiento del RAMINP debe realizarse una comparación con la protección establecida por la LFIPA. Antes de explicar cómo se realiza ese “test de comparación”, la sentencia ya adelanta que “la Ley Foral 4/2005 establece un sistema global de intervención medio-ambiental que comporta una potencialidad protectora mayor que la ofrecida por el artículo 4 del Reglamento MINP y los otros preceptos de esta norma”.

Esta conclusión no se fundamenta en una impresión global o en un asunción acrítica de las afirmaciones de la exposición de motivos de la LFIPA, sino que es fruto de un detenido proceso reflexivo que, además, el TSJ se molesta en exponerlo con detalle. Las claves del test de comparación tienen que ver con cuatro aspectos distintos.

a) Sobre *la forma de realizar el test de comparación*. El TSJ rechaza que el test que ha de superar la normativa autonómica tenga que sustentarse necesariamente en una medida homogénea a la establecida por el artículo 4 del Decreto de 1961:

“Pensar en los tiempos que corren que los efectos indeseables de una actividad industrial (ruidos, humos, vibraciones, etc.) sobre la población sólo pueden corregirse o paliarse mediante una medida de la índole de la establecida por el artículo 4 del RAMINP supone confiar más en técnicas de policía sanitaria medio-ambiental ya decadentes en 1961 que en sistemas como el de mejor técnica disponible u otros de corrección del impacto medio-ambiental incorporados al Derecho

Comunitario y español hoy vigentes. Por lo tanto, lo que ha de verse es si la Ley Foral 4/2005 ofrece en su conjunto un mejor régimen de protección frente a las actividades susceptibles de alterar las condiciones del medio ambiente o de producir riesgos de afecciones para el medio ambiente, la seguridad o salud de las personas y sus bienes (artículo 2) que la trasnochada, raquíta e inoperante técnica de la distancia”.

b) *El contenido de la LFIPA*. Frente a una visión exclusivamente formal de la LFIPA, el TSJ advierte del importante avance que suponen para la protección ambiental los instrumentos de intervención previstos en ella:

“Ni la Ley Foral 4/2005 es sin más una norma procedimental, ni los procedimientos o sistemas de intervención administrativa que en ella se regulan son inocuos desde el punto de vista de protección medio-ambiental. Y así, señala, que “los distintos instrumentos de intervención ambiental regulados por la Ley (AAI, AAA, EIA, EAG, LAC) demandan la aplicación continuada de las mejores técnicas disponibles y el sometimiento a estas de los valores límites de emisión, lo cual faculta a la Administración para modificar de oficio la autorización en función del avance de esas técnicas (artículos 14, 15 y concordantes).

La Ley Foral 4/2005 no es una ley-código, esto es, una ordenación global de todos los sectores o áreas subsumibles en el concepto de “medio-ambiente”, pero tampoco se reduce a la regulación y ordenación sistemática de los procedimientos de control, evaluación o inspección, sino que también llama por la aplicación de los instrumentos materiales mencionados antes de protección medio-ambiental o de corrección de las afecciones, definidos en el anexo 1 de la Ley.

Todos esos medios, técnicas y procedimientos sirven por igual al objetivo señalado (ídem, el Tratado de la Comunidad Europea) de “la máxima protección pública del medio ambiente en su conjunto”.

Indudablemente, los logros y potencialidades del desarrollo tecnológico en 2005 y los instrumentos jurídicos alumbrados antes por el ordenamiento comunitario y por el ordenamiento español que tanto marcan el alcance de las técnicas de intervención reguladas por la Ley Foral 4/2005 alejan a esta norma más de cuarenta años del Decreto de 1.961 en medios (no sólo en sentido formal o procedimental) y en finalidades.”

c) *No hay desregulación de las distancias en Navarra.* Con la LFIPA no se produce una desregulación de las distancias, ya que quedan a salvo las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística:

“Tampoco puede decirse que con el desplazamiento o inaplicación del artículo 4 del RAMINP se produzca una desregulación en lo tocante a la medida –distancia entre establecimiento fabril y núcleo de población– establecida por esa norma ya que el régimen de intervención regulado por la Ley Foral 4/2005 deja a salvo la aplicación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, sin duda los más adecuados para ordenar el emplazamiento de las actividades fabriles atendiendo a la tipología de los núcleos de población, a la morfología de cada zona, características y demandadas socio-económicas y otros factores ponderables en la regulación de los usos del suelo con observancia de los procedimientos y criterios de sostenibilidad ambiental tal como manda esa legislación (artículo 15 del RDL 2/2008 de 20 de Junio)”.

Y no ahorra, el TSJ, una llamada de atención sobre las limitaciones que presenta la regla del alejamiento:

“No se olvide que la descoordinación del RMINP con los principios e instrumentos de la ordenación territorial y urbanística llegó a producir no pocas tensiones entre desarrollo urbano-industrial y protección (?) de los núcleos de población y disfunciones como el acercamiento de los núcleos habitados en su “natural” proceso de expansión a las industrias distanciadas de esos núcleos por mor de la susodicha prohibición”.

d) *La evolución de la interpretación y aplicación de las normas.* Por último, la sentencia advierte que en la interpretación de la normativa ha de tenerse en cuenta la evolución y las innovaciones técnicas y jurídicas que se van incorporando al ordenamiento jurídico:

“Así, la prohibición del artículo 4 del RAMINP no puede erigirse en un bastión inexpugnable frente a las innovaciones técnicas y jurídicas de indudable fuerza expansiva incorporadas a los dictados de la Ley Foral 4/2005.

La ineludible dialéctica entre norma jurídica, transformaciones sociales y avance tecnológico no puede sucumbir frente a las interpretaciones sustentadas en una concepción inmovilista del ordenamiento y de la jurisprudencia, necesariamente cambiantes o evolutivas por la

fuerza de aquellos fenómenos y por su repercusión en la interpretación y aplicación de las normas de acuerdo -también- con la realidad social de momento (artículo 3-1 del Código Civil)”

En definitiva, la sentencia considera que la Ley Foral 4/2005 establece un sistema global de intervención medio-ambiental de mayor potencialidad protectora que la ofrecida por el artículo 4 del RAMINP. Pero, el TSJ no se va quedar ahí y va a dar un paso más en relación con el pretendido carácter básico del RAMINP.

### **C) La derogación del RAMINP y su premoriencia como norma de carácter básico**

Como ya he señalado, la Ley 34/2007 de 15 de Noviembre de calidad del aire y protección de la atmósfera ha derogado el RAMINP. Con lo cual, como dice la sentencia, queda claro que el RAMINP “ya no es de aplicación en Navarra ni con carácter directo como norma básica del Estado ni con carácter supletorio”.

Sin embargo, la sentencia va más allá y entiende que el RAMINP ya había perdido su carácter básico con anterioridad. Dicho carácter básico no había sido proclamado por legislación post-constitucional en materia de medio ambiente, sino que lo había hecho el Tribunal Supremo “por comparación de su contenido con el contenido de la legislación autonómica”. Continúa diciendo la sentencia que “por razones de aplicación temporal de las leyes y no sólo por vinculación a los motivos del recurso de casación el Tribunal Supremo no se pronunció en las sentencias de referencia sobre el carácter básico del RAMINP en relación con normativa estatal posterior a la que era de aplicación en los expedientes de autorización de actividades clasificadas cuya resolución fue objeto del recurso contencioso-administrativo”.

Pues bien, nuestro TSJ considera que dado que ni la Ley 16/2002 de 1 de julio de prevención y control integrados de la contaminación, ni la Ley 37/2003 de 17 de noviembre del Ruido, proclamaron el carácter básico del RAMINP (tal y como exige la doctrina del TC), “la disposición derogatoria (apdo. 1) de la Ley 34/2007 no es sino la constatación de la premoriencia del RAMINP como norma estatal de carácter básico (...) Alcanzó ese status en razón a su contenido y lo ha perdido cuando ese contenido se ha diluido en la legislación estatal más reciente como un azucarillo en un vaso de agua”<sup>45</sup>.

### **D) La disposición adicional 3ª de la LFIPA**

Como ya se ha visto, la declaración de inaplicabilidad del RAMINP efectuada por la disposición adicional 3ª de la LFIPA no es algo excepcional en el panorama legislativo autonómico, sino más bien es algo bastante generalizado,

tanto antes como –sobre todo– después de las controvertidas sentencias del TS. Desde el punto de vista de la técnica legislativa, ese tipo de declaraciones pueden resultar de dudosa constitucionalidad, pero son comprensibles –y hasta necesarias– habida cuenta de la inseguridad introducida por la doctrina del TS.

En la sentencia aquí comentada se vuelve a rechazar el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad sobre dicha disposición, porque como en anteriores sentencias, se llega a la inaplicabilidad del RAMINP no por la citada disposición adicional, sino por considerar que el sistema de intervención ambiental de la LFIPA mejora el régimen de protección ambiental dispensado por el artículo 4 del RAMINP. Como dice la sentencia, el RAMINP “no deja de tener aplicación en Navarra porque así lo diga la disposición adicional 3ª de la Ley Foral 4/2005 sino que esa norma lo dice, en congruencia con su exposición de motivos (apartado 2) porque desplazado por ella el RAMINP este ha dejado de tener aplicación en Navarra”.

---

45. Merece la pena transcribir la argumentación completa del TSJ: “El Tribunal Constitucional a propósito de las normas preconstitucionales ha distinguido entre el concepto formal y el concepto material de las bases ex artículo 149-1 de la Constitución. Y así ha dicho que las normas no son básicas por el mero hecho de estar contenidas en una ley y ser en ellas calificadas como tales (lo cual sería consecuencia lógica de una noción formal de base) sino que lo esencial del concepto de bases es su contenido o estructura (sentencias de 28-1-1982; 11-5-1989; 6-5-1993; 27-6-1996; etc.).

sí, no ha sido obstáculo al reconocimiento del carácter básico del Reglamento MINP el hecho meramente formal de que no estuviese declarado como tal por ley postconstitucional.

Por la misma razón, pero al revés, no era necesario esperar a la derogación del Reglamento MINP para que el mismo perdiera su status de norma básica reconocida por la doctrina legal de constante e ineludible mención.

Alcanzó ese status en razón a su contenido y lo ha perdido cuando ese contenido se ha diluido en la legislación estatal más reciente, sino antes como un azucarillo en un vaso de agua.

Así las cosas la disposición derogatoria de la Ley 34/2007 no tiene más valor que el declarativo de un acto de defunción, vs. un valor de interpretación auténtica sobre el carácter de la norma derogada antes de su derogación (artículo 3-1 del Código Civil).

Dicho con otras palabras: el Reglamento MINP no ha dejado de ser norma –básica– de aplicación directa en Navarra por virtud de la precitada disposición derogatoria, sino que perdido “materialmente” dicho carácter esa disposición ha venido a sancionar tal efecto.

Desde luego, una norma reglamentaria como el RMINP que no adquirió el carácter de básica por virtud de una declaración formal de ley no pierde tal carácter por virtud de una declaración de ese rango.

No decimos que hubiera sido derogada tácitamente por normas posteriores y perdida así su vigencia (artículo 2-2- del Código Civil) sino que engullida por otras normas posteriores perdió su status de norma básica y esto es lo que ha venido a significar la mencionada derogatoria de la Ley 34/2007 al señalar su persistencia únicamente como norma residual o supletoria.

En conclusión, y por lo que hace al caso el artículo 4 del Decreto 2414/1961 no era de aplicación en Navarra a la fecha (5-9-2005) de presentación de la solicitud de autorización de actividad clasificada, resuelta por el acuerdo recurrido”.

## V. OTRAS CUESTIONES JURÍDICO-AMBIENTALES DE LAS QUE TRATA LA SENTENCIA<sup>46</sup>

### 1. La inexistencia de acción pública para invocar la aplicación del régimen de distancias del RAMINP

Desde mi punto de vista, la cuestión más llamativa de las abordadas en la sentencia es la legitimación exigible para invocar la aplicación de la regla de las distancias del RAMINP. Y ello porque, salvo error por mi parte, a pesar de la dilatada vigencia del RAMINP, es la primera vez que se plantea esta cuestión en la jurisprudencia.

En efecto, antes de pronunciarse sobre la aplicación del RAMINP, la sentencia –en su fundamento VI– se plantea “si la recurrente ostenta legitimación para invocar *pro domo sua* el artículo 4 del Reglamento MINP”. La respuesta va a ser negativa por una serie de consideraciones que pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

a) En primer lugar, la necesidad de que exista núcleo de población agrupada para que sea aplicable el RAMINP. La vivienda de la recurrente no está integrada en el núcleo de población agrupada. Como la regla de distancias se refiere al núcleo de población agrupada su infracción no afecta a la situación o esfera jurídica de la recurrente y su anulación por esta razón sólo le beneficiaría “de rebote”. La sentencia recuerda la doctrina jurisprudencial sobre la necesidad de que exista un núcleo de población agrupada para que sea aplicada la regla de las distancias. No puede identificarse, concluye la sentencia, núcleo de población agrupada con núcleo de población dispersa y sólo en el primer caso es aplicable el RAMINP.

b) No hay acción pública para exigir la aplicación del artículo 4 del RAMINP. El TSJ quiere dejar claro que no hay una acción pública para exigir la aplicación del régimen de distancias, por lo que la pretensión de la actora es una acción *uti singuli*:

---

46. Además de las cuestiones a las que me refiero, la sentencia también se tuvo que pronunciar sobre otros aspectos de menor relevancia o que se rechazaron sin necesidad de un gran desarrollo argumentativo, por lo que las expongo en el texto. Fueron las siguientes: defectos en la documentación técnica que debe acompañar a la solicitud de autorización de actividades en suelo no urbanizable (F. J. 2º, II, b); necesidad de que la licencia de actividad se realice con evaluación de impacto ambiental (F. J. 2º, V); la inexistencia de vulneración del derecho a la vida privada y familiar y a la intimidad del domicilio reconocido por el artículo 8 del CEDH (F. J. 2º, VIII).

“Ni la actora ejercita una acción pública o popular, ni podría actuar con ese carácter. Actúa en defensa de su propio y particular interés como dueña o habitante de un caserío situado en el entorno próximo de la industria, esto es, una acción individual, *uti singuli*. En cambio, el interés protegido por el artículo 4 del Reglamento MINP es un interés colectivo, aun se entienda este como la suma de los intereses individuales de los propietarios o usuarios de las viviendas situadas en el núcleo de población agrupada del término municipal de Igantzi, y no como un interés distinto y diferenciado de ese interés plural. En cualquier caso la acción *uti singuli* o *uti universi* vinculada a la protección dispensada por el susodicho precepto no puede ser ejercida por quien se halla en situación no comprendida en su ámbito de aplicación”.

c) No existe una acción pública en materia ambiental. La sentencia va más allá del RAMINP y examina el ordenamiento jurídico en su conjunto para constatar si existe una acción pública ambiental que le permitiera a la actora invocar la aplicación de la regla de las distancias. La conclusión es que no existe y se afirma que ni la Ley Foral 4/2005, ni la Ley Estatal 27/2006 la faculta para ejercer una acción de dicha clase.

En relación con la primera de esas leyes (la LFIPA) la sentencia no se muestra tan expresiva como respecto a otras cuestiones, limitándose a señalar que, aunque su artículo 8 reconoce la acción pública para exigir ante las Administraciones competentes el cumplimiento de lo dispuesto en dicha Ley Foral, “no regula esa norma el acceso a la justicia en la materia y no podría hacerlo al menos con carácter general porque la legislación procesal es competencia del Estado”.

Siendo esto cierto no lo es menos que también cabe considerar a la acción pública ambiental como una medida adicional en materia de protección ambiental<sup>47</sup>, tal y como han entendido la LFIPA y otras leyes autonómicas que también reconocen esa acción<sup>48</sup>. Y existiendo una acción pública administra-

47. Así lo ha entendido por ejemplo, QUINTANA LÓPEZ, T., “Legitimación procesal y defensa del ambiente”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 4, p. 142. En cambio, consideran que la competencia entra de lleno en lo procesal JORDANO FRAGA, J. *La protección del derecho a un ambiente adecuado*, Bosch, Barcelona, 1995, p. 333; y RUIZ DE APODACA, A. (en el libro con Razquin Lizarraga, J. A.), *Información, participación y justicia en materia de medio ambiente*, cit., p. 393.

48. Es el caso, por ejemplo, de la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección Ambiental de Murcia (art. 89), y de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco (art. 3.4). Véase una relación completa de la legislación ambiental tanto de carácter general, como sectorial que reconocen esta acción pública en RUIZ DE APODACA, A. (en el libro con Razquin Lizarraga, J. A.), *Información, participación y justicia en materia de medio ambiente*, cit., pp. 394-397.

tiva para exigir a la Administración ambiental la observancia de la legalidad ambiental, parece claro que el resultado de esa acción podrá ser fiscalizada por los tribunales. De todas formas, lo que no sería admisible es el ejercicio de la acción pública de la LFIPA para demandar la aplicación de una medida de dudoso carácter ambiental como es la de las distancias –más cercana en la materia sanitaria o, incluso en la urbanística–, que no sólo no ha recogido en su articulado, sino que además ha proclamado expresamente –tanto en su exposición de motivos, como en su disposición adicional 3ª– el rechazo de la norma que la establecía.

Respecto a la Ley 27/2006, de 18 de julio, de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio-ambiente, señala la sentencia que “reconoce la acción popular en las vías administrativa y jurisdiccional a personas jurídicas que cumplan determinados requisitos y en relación con determinadas vulneraciones (artículos 23 y 24)” lo que no es el caso de la recurrente. A continuación recuerda la STS de 16 de junio de 2007 donde se afirma que “el ordenamiento jurídico no concede una acción pública en materia de protección del medio ambiente ni siquiera en la reciente Ley 27/2006 de 18 de Julio. Y según esa misma sentencia ni el derecho genérico al medio ambiente adecuado que proclama el artículo 45 de la Constitución, ni la necesaria interpretación de las normas procesales conforme al principio *pro actione* salvan la falta de legitimación, en su caso, del recurrente”.

Ciertamente, a pesar de los intentos doctrinales en defender la existencia de una acción popular ambiental como mínimo constitucional, como consecuencia de la íntima conexión de los derechos contenidos en los artículos 23, 24 y 45 de nuestra Constitución<sup>49</sup>, y de algunas sentencias que aplicaron criterios amplios de legitimación ambiental, lo cierto es que no termina de cuajar el reconocimiento explícito de dicha acción en la legislación estatal. Y de ello parece quejarse también el TSJ en la sentencia aquí comentada:

“Así, podrá apreciarse, si acaso, un retroceso en la Ley 27/2006 sobre nuestra jurisprudencia que se ha distinguido por un criterio amplio respecto a la legitimación activa en materia medio ambiental (Ss. del TS. de 8-5-1979; 25-4-1989; 22-4-2002; etc.) antes que tachar de retrógrado el solo planteamiento de la cuestión en nuestra providencia de 4-9-2008. Y puede tenerse la recurrente si quiere por más legitimada que ONG o asociaciones ecologistas, etc. pero hay dos cosas que no debía olvidar:

---

49. JORDANO FRAGA, J. *La protección del derecho a un ambiente adecuado*, cit.

a) Que de conformidad con el artículo 9 del Convenio de Aarhus corresponde a los Estados signatarios determinar de forma coherente con el objetivo de facilitar al público interesado un amplio acceso a la justicia lo que constituye el interés suficiente y el menoscabo de un derecho, lo que España ha hecho a través de la Ley 27/2006 en los términos señalados.

b) La acción popular sólo puede ejercerse en los casos expresamente previstos por la Ley (artículo 19-1.h LJCA)”

La conclusión final, en suma, es que “la recurrente no está legitimada para invocar *uti singuli* o *uti universi* la aplicación del artículo 4 del Reglamento MINP”.

## **2. Las actividades peligrosas para la salud, la seguridad e integridad de las personas o de los bienes**

Otra de las alegaciones de la recurrente es la ausencia de los preceptivos informes en materia sanitaria y de seguridad que exige el artículo 55.2 LFIPA para “el caso de actividades que presenten riesgos para la salud de las personas o para la seguridad e integridad de las personas o de los bienes y se determinen reglamentariamente”. La sentencia señala, en primer lugar, que la actividad en cuestión no se ha identificado como actividad con riesgos para la salud o para la seguridad, ni en el Reglamento de desarrollo de la LFIPA, ni en la normativa reglamentaria anterior a la LFIPA. Y a ello añade lo siguiente:

“Además, el riesgo para personas o bienes a que se refiere la norma ha de ser un riesgo cierto, directo, significativo y evaluable, además de su determinación reglamentaria, y no un riesgo o afección difuso, incierto o meramente eventual”.

Por lo tanto, no basta para exigir dichos informes que se invoque una presunta peligrosidad de la actividad, sino que ha de tratarse de un riesgo cierto y significativo y, sobre todo, que se haya determinado reglamentariamente. Y es que, a diferencia de otras normas, la LFIPA ha optado por el establecimiento de listas cerradas para concretar las actividades sometidas a la misma. Esta opción es menos flexible que la de las listas abiertas, pero otorga mayor seguridad jurídica.

### 3. La consideración de las alegaciones presentadas por los ciudadanos no requiere una respuesta individualizada y expresa

El artículo 55.3 de la LFIPA señala que el informe del Departamento de Medio Ambiente sobre el proyecto de la actividad clasificada se realizará “a la vista de la documentación y de las alegaciones presentadas y, en su caso, de los informes [en materia sanitaria y de seguridad] a que se refiere el apartado anterior”.

La tendencia de la legislación ambiental es la de dar cada vez mayor relevancia a la participación pública. Y para que no se quede en un mero deseo legislativo, se obliga a formalizar y a hacer pública la manera en que se ha tenido en consideración a las alegaciones presentadas por el público<sup>50</sup>.

En cualquier caso, a la vista de la LFIPA, el TSJ entiende que en este caso no es necesario que el informe vinculante del Departamento de Medio Ambiente contenga una valoración de las alegaciones presentadas por los interesados. Para la sentencia

“no es necesario que ese informe-resolución contenga una valoración de las alegaciones presentadas por los interesados, sino que se dicte a la vista de las mismas y de la documentación técnica aportada al expediente.

Responder a las alegaciones y resolver a la vista de las mismas y de la documentación técnica son dos cosas distintas. Lo segundo se cumple así cuando se resuelve en el sentido favorable a las alegaciones de los interesados, como cuando se resuelve en el sentido contrario a ellas y no se cumple cuando lo que se resuelve es ajeno o de todo punto indiferente a las cuestiones planteadas en los escritos de alegaciones o examinadas en la documentación técnica a propósito del proyecto de implantación de cuya autorización se trata”.

En este caso, considera la sentencia que no se ha producido infracción legal puesto que sí se ha resuelto a la vista de las alegaciones y se analizan diversas medidas correctoras que se incorporaron al informe del Ayuntamiento como consecuencia de las alegaciones de la propia recurrente y de otros vecinos.

---

50. Así, por ejemplo, el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental establece que “los resultados de las consultas y de la información pública deberán tomarse en consideración por el promotor en su proyecto, así como por el órgano sustantivo en la autorización del mismo” (art. 9.5). Y, por otro lado, se establece que en la publicidad del proyecto autorizado deberá informarse específicamente sobre “las principales razones y consideraciones en las que se basa la decisión, en relación con las observaciones y opiniones expresadas durante la evaluación de impacto ambiental (art. 15.5).

#### 4. Sobre el proyecto acústico exigido por la normativa de ruidos

La normativa reglamentaria navarra sobre ruidos y vibraciones dispone que “en los expedientes de actividades MINP referentes a nuevas actividades o ampliación de las existentes los proyectos técnicos correspondientes deberán incluir un proyecto acústico que justifique el cumplimiento del presente Decreto Foral cuando las actividades estén situadas en las proximidades de viviendas, instalaciones sanitarias o actividades docentes así como cuando se presuma que los niveles sonoros exterior o interior puedan suponer incrementos apreciables del nivel sonoro del ruido de fondo existente en cualquier punto de zonas sanitarias, docentes o residenciales” (art. 10.1 del Decreto Foral 135/1989, de 8 de junio).

Tres cuestiones se analizan en la sentencia sobre la exigibilidad de este proyecto acústico (F. J. 2º, III):

En primer lugar, la proximidad a la vivienda. Considera la sentencia que no concurre en el supuesto de hecho la proximidad a la viviendas a la que se refiere el precepto transcrito<sup>51</sup>.

En segundo lugar, se advierte que la disposición sobre ruidos en cuestión se dirige a la protección de intereses colectivos y, por ello, no está legitimada la recurrente para invocar su aplicación:

“En el recurso no se actúa otro interés que el individual de la recurrente, con lo cual no puede examinarse la eventual lesión al interés individual o colectivo de los moradores de otras viviendas.

Tal apreciación, en efecto, no puede hacerse si la acción ejercitada no es de carácter público. La norma invocada protege intereses colectivos o públicos (de ahí la utilización del plural) cuya defensa no corresponde a la recurrente.

Ella es uno más de los posibles afectados, no constituye el grupo o conjunto de afectados (propietarios o habitantes de las viviendas próximas a la industria) protegido por la norma precitada”.

---

51. En concreto, dice lo siguiente: “la instalación autorizada dista 979 metros del caserío en que habita la recurrente; 1289 metros del núcleo de población agrupada y una distancia comprendida entre esas dos de otros caseríos asentados en el entorno (informe del Departamento de Obras Públicas de 26-10-2007; documento Nº 3 adjunto al escrito de proposición de prueba de la actora). Con esas distancias no estamos en el supuesto previsto por la norma transcrita de “actividad situada en las proximidades de viviendas”, quiere esto decir en su entorno más cercano, no superior pongamos a 500 metros como límite referencial, (sic, el Anexo II, (Grupo B, epígrafe 2-2.2) sobre emisiones contaminantes de la atmósfera, si bien con respeto al núcleo de población y no a viviendas diseminadas)”.

Y, en tercer lugar, la sentencia sigue un criterio antiformalista a la hora de valorar la exigencia de un proyecto acústico, pues considera que no tiene que existir necesariamente como documento específico y separado del conjunto del proyecto:

“Tampoco hay que entender por proyecto acústico un documento en que por separado del proyecto básico se haga el estudio de los niveles del ruido y de las medidas correctoras y desde ese punto de vista el requisito puede entenderse cumplido con el documento 7 del proyecto (folios 413 y siguientes) y con el informe de Socotec sobre ruido en la zona (tomo II del expediente) atendiendo a lo exigido por el Decreto Foral 135/1989”.

## **5. Sobre las afecciones al ambiente atmosférico y sus medidas correctoras**

En materia de contaminación atmosférica se utiliza el mismo criterio antiformalista y la sentencia niega que sea exigible un proyecto específico de contaminación atmosférica.

El proyecto autorizado –dice la sentencia– “contiene un estudio de afecciones sobre la atmósfera y una propuesta de medidas correctoras, y que lo que exige el artículo 39 del Decreto Foral 6/2002 no es la presentación formal de un proyecto sino la información precisa de las afecciones sobre el ambiente atmosférico y de las medidas correctoras que se propongan, lo cual ha de ser suficiente para cumplir los objetivos de protección de ese medio (...). En definitiva, con la integración de aquella información (de valor técnico equiparable a la exigida por el artículo 8 de la Orden de 18-10-1976) en el proyecto general de la planta debe darse por cumplida la formalidad en cuestión” (F. J. 2º, IV).

## **6. La improcedencia de invocar los precedentes administrativos en materia ambiental**

La última de las consideraciones destacables de la sentencia tiene que ver con la invocación del precedente administrativo. La recurrente toma como precedente una resolución anterior que no autorizó un proyecto de instalación de una planta semiportátil solicitada por la misma entidad promotora de la autorización que se recurre.

La sentencia rechaza esta invocación del precedente por dos razones. En primer lugar, por el carácter reglado de la resolución, que hace que no pueda dejar de concederse una autorización por vinculación al precedente negativo. La concesión o denegación de la autorización dependerá en todo caso del cumplimiento de los requisitos legales (F. J. I):

“La comparación es ociosa porque la autorización de actividad concedida por la resolución recurrida es de carácter reglado con lo cual no podía dejar de concederse por vinculación al precedente negativo señalado por la recurrente y si se ha concedido es porque la Administración ha dado por cumplidos los requisitos de cuya observancia depende el otorgamiento de la licencia. Al revés, no podría ser denegada si no por resolución debidamente motivada sobre el incumplimiento de los requisitos exigidos por la legislación de protección medio-ambiental o de otra clase (artículo 54-1.a) Ley 30/1992). Por lo tanto, lo que hay que discutir -y también se discute- es la debida aplicación del régimen de autorización de la actividad y no la motivación de la resolución recurrida respecto a un acto precedente” (aptdo. I, F. J. II).

Pero, además, en relación con las autorizaciones ambientales ha de tenerse presente que han de tratarse de supuestos en los que todos sus elementos sean idénticos. En este caso, se rechaza la alegación porque ni los proyectos para los que se solicitó la autorización son iguales, ni tampoco era idéntico el emplazamiento proyectado:

“Además, la recurrente compara los dos proyectos de instalación (el autorizado por la resolución recurrida y el desautorizado por una anterior) como si fueran dos gotas de agua que manan de la misma fuente; como si un entorno natural fuese comparable a los efectos con otro por muy paradisíacos que sean los dos.

La comparación se hace groso modo y sin reparar en que el impacto sobre el medio no sólo depende de las características de este sino también de otros muchos factores como las medidas correctoras que proponga el solicitante de la licencia y/o las que pueda exigir la Administración.

Hay que salvar muchas distancias entre ambos proyectos de instalación dado su distinto emplazamiento y otros factores como los señalados, lo cual hace insalvable la comparación de uno y otro” (aptdo. I, F. J. II).

Esta afirmación final resulta plenamente acertada con las tendencias actuales de la legislación ambiental. En efecto, en los proyectos con repercusiones ambientales cada vez cobra más importancia –tanto en la legislación, como en la jurisprudencia– el emplazamiento o ubicación de una instalación. Es un factor esencial a la hora de ponderar el impacto ambiental de la misma y la imposición de medidas correctoras. Idénticos proyectos con similares características técnicas y con emisiones contaminantes similares podrán ser o no autorizados en función de las condiciones ambientales de su emplazamiento.

Así, por ejemplo, la autorización ambiental integrada debe determinar los valores límites de emisión en función, entre otros criterios, de la ubicación geográfica de la instalación y de las condiciones locales del medio ambiente (art. 15 LFIPA). Y en la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental, a la hora de valorar el sometimiento a evaluación de los proyectos del Anexo II deben tenerse en cuenta, como mínimo su “naturaleza, dimensiones o localización” (art. 2.1)<sup>52</sup>.

Por eso, como acertadamente dice la sentencia, el precedente administrativo no es invocable si la ubicación o emplazamiento de la instalación para la que se solicita la autorización no es el mismo. Mucho menos lo será, si además el proyecto de instalación –y las medidas correctoras propuestas– es también distinto.

## VI. FINAL

La STSJ de Navarra de la sala de lo contencioso-administrativo de 2 de octubre de 2008, aquí comentada, pasará a la historia como la que desterró cualquier duda sobre la definitiva inaplicabilidad del RAMINP en Navarra.

Siendo ello importante, sobre todo por las meditadas reflexiones en las que basa su conclusión, la sentencia también será recordada –y aplicada, lo que es mucho más relevante– por el resto de las consideraciones que contiene sobre muy distintos aspectos de la legislación ambiental (la inexistencia de una acción pública ambiental y la consiguiente necesidad de legitimación para

---

52. A este respecto, una constante en la jurisprudencia del TJCE ha sido la de exigir que, al menos esos tres criterios –naturaleza, dimensiones y localización– sean tenidos en cuenta al valorar las repercusiones ambientales de los proyectos. No considerar esos criterios constituye una extralimitación en el margen de apreciación que la Directiva confiere a los Estados miembros para decidir sobre el sometimiento a EIA de los proyectos del Anexo II. A esta jurisprudencia me he referido en ALENZA GARCÍA, J. F., “La evaluación de impacto ambiental a la luz de la jurisprudencia comunitaria”, en el vol. col. (dir. NOGUEIRA LÓPEZ, A.), *Evaluación de impacto ambiental*, ed. Atelier, en prensa.

invocar la aplicación de medidas ambientales de carácter general, el antiformalismo sobre la documentación técnica que valora los distintos aspectos ambientales de un proyecto, o la improcedencia de invocar los precedentes administrativos en materia ambiental).

Debemos congratularnos de que, al margen de las cuestiones concretas tratadas en la sentencia, existan pronunciamientos jurisprudenciales como el aquí comentado en el que se analicen detenidamente, con rigor y, también, con carácter didáctico, todos los aspectos planteados por tan complejos asuntos, sin que las prisas por resolver el litigio dejen en el tintero reflexiones que permitan una mejor comprensión e interpretación del cada vez más inmanejable ordenamiento jurídico.