

Expediente: 13/2026

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 84/1990, de 5 de abril, por el que se regula la implantación territorial de polígonos y actividades industriales en Navarra.

Dictamen: 18/2026, de 25 de mayo

DICTAMEN

En Pamplona/Iruña, a 25 de mayo de 2026,

el Consejo de Navarra, integrado por doña Ana Clara Villanueva Latorre, Presidenta; don Eduardo Santos Itoiz, Consejero-Secretario; doña Inés Olaizola Nogales, don Rafael Lara González y don Hugo López López, Consejera y Consejeros.

siendo ponente doña Ana Clara Villanueva Latorre,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1^a. Consulta

El día 10 de marzo de 2026 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 84/1990, de 5 de abril, por el que se regula la implantación territorial de polígonos y actividades industriales en Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 4 de marzo de 2026.

Estimando este Consejo que el expediente remitido se encontraba incompleto, ejerció la facultad conferida por los artículos 18 de la LFCN y 28 del Decreto Foral 14/2025, de 26 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra,

habiéndose solicitado y remitido de forma adicional y complementaria la siguiente documentación:

1.- Publicación de la consulta pública previa en la plataforma «*Participa Navarra*» desde el 23 de junio de 2022 hasta el 20 de julio de dicho año.

2.- Borrador del texto proyectado y publicado en el trámite de información pública de 9 de febrero de 2023; anuncio de dicho trámite en la plataforma «*Participa Navarra*»; alegaciones y aportaciones presentadas durante dicho período e informe sobre todas ellas.

3.- Anuncio del trámite de información pública en la referida plataforma durante el periodo comprendido entre el 27 de febrero y el 20 de marzo de 2025.

4.- Borrador del texto sometido a informe preceptivo del Consejo Social de Política Territorial de Navarra.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido resultan las siguientes actuaciones procedimentales de interés:

1.- Con fecha 31 de mayo de 2022, la Directora del Servicio Jurídico y de Planificación Territorial del entonces Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda, Paisaje y Proyectos Estratégicos del Gobierno de Navarra, emitió informe por el que proponía iniciar el procedimiento para la elaboración del proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 84/1990, de 5 de abril, por el que se regula la implantación territorial de polígonos y actividades industriales en Navarra y designar al Servicio Jurídico y de Planificación Territorial como órgano encargado de su tramitación, en colaboración con el Servicio de Territorio y Paisaje.

La lectura de su texto revela que la razón fundamental para proceder a la reforma de dicha norma venía constituida por la necesidad de su adaptación a la regulación del suelo no urbanizable en la normativa foral vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Junto a ello, se indicaba la conveniencia de reflexionar sobre el listado de actividades industriales

contenido en la norma. Y, finalmente, se exponía la igual necesidad de flexibilizar alguna de las condiciones requeridas por el texto vigente para la implantación de las actuaciones objeto de regulación con la finalidad de facilitar, en un perímetro determinado, la confluencia de varias actividades industriales vinculadas entre sí.

Todas esas disposiciones y razones son asumidas por la Orden Foral 27/2022, de 2 de junio, del entonces Consejero de Ordenación del Territorio, Vivienda, Paisaje y Proyectos Estratégicos, por la que se inicia el procedimiento para la elaboración del Proyecto.

2.- En cumplimiento de lo establecido por el artículo 133.1 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral (en adelante, LFACFSPIF), el proyecto normativo en elaboración se sometió a consulta previa, desde el 23 de junio de 2022 hasta el 20 de julio de dicho año, mediante el anuncio en el Portal de Transparencia del Gobierno de Navarra que se ha unido al expediente. En dicho trámite se recibieron tres aportaciones; así consta en el informe de 8 de febrero de 2023, que estima como adecuadas determinadas sugerencias relacionadas con las condiciones de emplazamiento en las cañadas y con la divisibilidad de las parcelas.

3.- Con fecha 18 de febrero de 2025, la Directora del actual Servicio Jurídico Administrativo del Territorio, emite informe.

En el mismo se da cuenta de que, el 9 de febrero de 2023, se abrió el proceso de participación pública *«insertando en el portal de gobierno abierto del Gobierno de Navarra, el texto del proyecto de la modificación del Decreto Foral 84/1990»* y que el mismo concluyó el 12 de marzo de 2023.

Ha sido puesto a disposición de este Consejo el texto que fue sometido a información pública, la publicación de dicho trámite en la página de Gobierno Abierto, las aportaciones realizadas durante el mismo por el Ayuntamiento de Larraga y la Unión de Agricultores y Ganaderos de Navarra (UAGN), así como los informes, final y complementario, de participación y audiencia.

En dicho informe se explica que, al haber variado la estructura departamental del Gobierno de Navarra, era necesario modificar la Orden Foral iniciadora del proceso para designar al Servicio Jurídico-Administrativo del Territorio como órgano encargado de su tramitación, en colaboración con el Servicio de Territorio y Paisaje. A su vez, se pone de manifiesto que el Proyecto ha sido objeto de una nueva reflexión y propuesta tras el proceso de participación, de manera que se ha considerado darle un mayor alcance, fundamentalmente, en relación con nuevas perspectivas sobre el paisaje y con las nuevas políticas de lucha contra la despoblación.

Consecuentemente con ello, se propone someter a nueva información pública la redacción de la propuesta modificada.

Y así es razonado y dispuesto en la Orden Foral 21/2025, de 18 de febrero, del Consejero de Cohesión Territorial, por la que se modifica la Orden Foral 27/2022, de 2 de junio.

4.- El borrador nuevamente elaborado es objeto de sometimiento a información pública a través de la plataforma «*Participa Navarra*» desde el 27 de febrero al 20 de marzo de 2025, constando su anuncio en el expediente.

Durante dicho período se recibió una aportación, con fecha 17 de marzo de 2025, en relación con las condiciones de emplazamiento establecidas en el artículo 7, que es objeto de desestimación motivada en informe de fecha 16 de mayo de 2025.

5.- Constan en el expediente los siguientes informes emitidos por la Directora del Servicio Jurídico-Administrativo del Territorio:

- Informe de impacto climático, de fecha 14 de abril de 2025, en el que se concluye que las medidas normativas previstas no afectan ni tienen repercusión directa en la mitigación y la adaptación al cambio climático siendo así que, en todo caso, la implantación de actividades industriales en suelo no urbanizable o sus ampliaciones requieren la tramitación del correspondiente procedimiento de autorización de conformidad con lo dispuesto en la normativa ambiental. El mismo es objeto de observaciones por parte del Director de la Oficina de Cambio Climático de Navarra plasmadas en el

informe de fecha 28 de abril de 2025, en el que se destaca que: a) La ampliación de las actividades industriales autorizables en el suelo no urbanizable realizada en el nuevo artículo 6 puede suponer un impacto climático, especialmente en materia de mitigación; b) La regulación de los aparcamientos, pese a no tener cambios sustanciales, no tiene en cuenta los artículos del Capítulo III sobre movilidad sostenible de la Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética; c) Las modificaciones en materia de aumento del tamaño de las construcciones e instalaciones ya existentes o la flexibilización de las condiciones de instalación pueden tener un impacto favorable o desfavorable que no puede ser valorado de forma anticipada y que, en todo caso, la implantación o ampliación de actividades industriales en suelo no urbanizable requiere la tramitación del correspondiente procedimiento de autorización en el marco de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental y de la Ley Foral 17/2020, de 16 de diciembre, reguladora de las Actividades con Incidencia Ambiental, donde se valora el cumplimiento de las determinaciones exigidas por la citada Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo.

- Informe de evaluación de impacto de género, emitido en la misma fecha que el anterior, en el que se concluye que la modificación proyectada es fundamentalmente de carácter técnico y que, en consecuencia, no incide de manera inmediata en la actividad de la Administración frente a la ciudadanía, de manera que la norma no resulta pertinente a la integración del principio de igualdad de género, habiéndose empleado en su redacción un lenguaje inclusivo. Dichas conclusiones son compartidas en el informe de observaciones emitido por la Directora Gerente del Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua (INAI/NABI) de fecha 22 de abril de 2025.

- Informe de evaluación sobre orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género, también de 14 de abril de 2025, y en el que, por razón de la falta de incidencia de la regulación en la actividad de la Administración frente a los derechos de las personas LGTBI+, se concluye que no puede disponer la adopción de ninguna medida de prevención de la discriminación. La Subdirección de Igualdad LGTBI+ confirma la falta de pertinencia por motivos de orientación sexual, expresión de género e identidad

sexual o de género en el informe de observaciones emitido por el ya citado organismo autónomo de fecha 24 de abril de 2025.

- Informe de impacto sobre accesibilidad y discapacidad de fecha 12 de febrero de 2026, en el que se concluye que la norma proyectada no tiene impacto en materia de accesibilidad y discapacidad dado que la materia sobre la que versa no incide en la posición personal y social de las personas con discapacidad y, en consecuencia, no afecta en nada al logro de la igualdad de oportunidades y de la participación en la inclusión plena y efectiva de las mismas en sociedad.

6.- Al expediente se acompaña memoria económica, memoria organizativa, memoria normativa y memoria justificativa.

La memoria económica, de fecha 14 de abril de 2025, concluye que la aprobación del Proyecto no conlleva la asunción o previsión de gastos ni supone impacto económico alguno. Consta en la misma la conformidad de la Intervención.

La memoria justificativa es emitida con fecha 5 de agosto de 2025. Como se desprende de su texto, la modificación tiene como pretensión *«tender un puente entre la antigua regulación de las actividades industriales en el suelo rústico y una reforma más profunda que vendrá de la mano de la revisión de la ley de ordenación territorial que está en proceso»*. De esta manera, a la razón inicial, se añade la necesidad de acomodar la regulación del Decreto Foral a la configuración del suelo no urbanizable en la normativa urbanística foral y la de potenciar el medio rural en desarrollo de la *«Estrategia de lucha contra la despoblación en Navarra»*.

Para lograr tales objetivos, se destaca la renovación de la terminología empleada adecuándola a la realidad, la actualización de las remisiones normativas ya superadas y la flexibilización de las condiciones requeridas hasta ahora para la implantación de actuaciones industriales.

Y, finalmente, se vuelve a hacer alusión a que el Proyecto obedece también a la incorporación de algunas de las propuestas valoradas en el

informe resultante del trámite de audiencia y de participación ciudadana abierto con fecha 9 de febrero de 2023.

La memoria normativa, de la misma fecha que la anterior, parte de la competencia de la Comunidad Foral de Navarra en materia de ordenación del territorio y urbanismo [art. 44.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA)] para enlazar con la norma general reguladora de la materia, el Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo (en lo sucesivo, TRLFOTU), como norma de cobertura del Reglamento que se pretende modificar en la medida en que desarrolla la implantación en suelo no urbanizable de determinadas actividades industriales.

Consecuentemente con ello, la memoria relaciona los preceptos que se modifican con explícita remisión a la memoria justificativa en lo que se refiere a los motivos que fundamentan la nueva redacción de cada uno de ellos. Además, a la misma se acompaña una tabla comparativa de los textos comprensiva de la explicación detallada de los cambios propuestos.

De la misma fecha es la memoria organizativa en la que, simplemente, se viene a informar que la estructura orgánica administrativa no se ve afectada por el contenido del Proyecto.

7.- El borrador del Proyecto en ese estado fue remitido por medio de correo electrónico de 14 de abril de 2025, desde el Servicio Jurídico de Ordenación del Territorio a la Agrupación Vasco Navarra de Arquitectos Urbanistas, al Colegio Oficial de Arquitectos Vasco Navarro, a la Federación Navarra de Municipios y Concejos, a las oficinas de Nasuvinsa en Baztán-Bidasoa, Aoiz, Sangüesa y Tudela, y a las Oficinas de Rehabilitación de Viviendas y Edificios (ORVES) de las comarcas de Pamplona y Tafalla, así como a las de las sedes de Leizaola, Sakana y Tierra Estella. En el cuerpo de dicho correo se les otorgaba la posibilidad de presentar alegaciones o sugerencias con anterioridad al 5 de mayo de 2025.

No consta en el expediente aportación alguna.

8.- Con fecha 14 de abril de 2025, el texto del Proyecto fue remitido a consulta de todos los Departamentos del Gobierno de Navarra, a través de las Secretarías Generales Técnicas, para la presentación de observaciones, lo que podría realizarse hasta el 5 de mayo de dicho año, sin que conste haberse recibido aportación alguna.

9.- Obra unida al expediente Convocatoria de la Comisión de Régimen Local remitida el 25 de junio de 2025, a celebrar el 3 de julio de 2025, en cuyo orden del día, punto segundo, se recoge *«Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 84/1990, de 5 de abril, por el que se regula la implantación territorial de polígonos y actividades industriales en Navarra»*. Se acompaña a la misma el borrador remitido con la referida tabla comparativa de los textos y comprensiva de la explicación detallada de los cambios propuestos.

El acta de dicha sesión también se ha unido al expediente, junto con la presentación proyectada, como base de la explicación realizada por la parte representante de la Administración de la Comunidad Foral. Tal y como se recoge en la misma, tras el correspondiente debate, que se centró en la justificación de omitir la relación de actividades autorizables con la finalidad de flexibilizar su implantación o ampliación sin perjuicio del cumplimiento de la legislación sectorial, la representación de la Administración Local de Navarra otorgó su voto favorable. Así lo certifica también la Secretaria de dicha Comisión.

10.- Con fecha 25 de noviembre de 2025, la Secretaría General Técnica del Departamento de Cohesión Territorial emite el correspondiente informe. En él se enumeran las competencias de la Comunidad Foral de Navarra sobre la ordenación del territorio y urbanismo; se justifican las modificaciones a introducir por la norma proyectada; se enumera cada uno de los preceptos modificados, explicando los motivos que han fundamentado su nueva redacción; y se detalla el procedimiento seguido para su tramitación, concluyendo que se han cumplimentado los principios de buena regulación. Finalmente, se indica la necesidad de recabar el informe del Servicio de Secretariado del Gobierno, Relaciones Institucionales y Acción Normativa de la Dirección General de Presidencia, Gobierno Abierto y Relaciones con el

Parlamento de Navarra, en aplicación de las instrucciones de elaboración de reglamentos aprobadas por Acuerdo de Gobierno de Navarra de 27 de noviembre de 2006, el examen por la Comisión de Coordinación, así como el dictamen preceptivo de este Consejo de Navarra, concluyéndose que la propuesta normativa se acomoda al ordenamiento jurídico y que el procedimiento seguido ha sido el correcto.

11.- El Proyecto es informado con fecha 26 de enero de 2026 por el Servicio de Secretariado del Gobierno, Relaciones Institucionales y Acción Normativa. En el informe se incluyen las referencias al marco constitucional de competencias, a la normativa de la que dimana la proyectada y el procedimiento seguido en su elaboración, para, posteriormente, realizar unas consideraciones sobre el mismo, así como sobre la forma, estructura y técnica de la norma.

En cuanto al procedimiento, se pone de relieve: la ausencia del estudio de cargas administrativas; la misma omisión del informe de impacto sobre niños, niñas y adolescentes; la intervención mediante su informe preceptivo y no vinculante del Consejo Social de Política Territorial de Navarra; así como la consideración como necesario de un trámite específico de consulta al Departamento de Medio Ambiente en atención a que la materia afectada es de su competencia.

En cuanto a la estructura y redacción, se realizan sugerencias de modificación, todas las cuales han sido objeto de rectificación e implementación en el texto remitido a este Consejo.

Por lo que se refiere a la valoración técnica de la norma, se manifiestan las siguientes puntualizaciones:

En relación con la modificación del artículo 6, se cuestiona la compatibilidad de la nueva redacción del apartado g) con la ordenación dispuesta en los artículos 110.2 y 3 y 111 del TRLFOTU.

En relación con la modificación del artículo 7, se advierte de una posible errata en la denominación de uno de los Anexos. Además, se pone de

manifiesto que se está haciendo una referencia al artículo 83 del referido TRLFOTU cuando se encuentra en tramitación una modificación del mismo.

En relación con la modificación del artículo 11, se advierte de una posible contradicción del significado de la nueva redacción.

Con relación a la modificación del artículo 32, se cuestiona la posibilidad de suprimir el requisito de la inclusión en el informe a emitir por la correspondiente Entidad local de la indicación de la categoría de suelo.

Finalmente, por lo que se refiere a los aspectos de fondo, se exponen las dudas sobre la nueva redacción del artículo 7 en relación con la posibilidad de que la cartografía pueda sustituir a los planes generales municipales para la categorización y subcategorización del suelo, así como sobre la sustitución del término «*parcela*» por el de «*recinto*».

12.- Con fecha 5 de febrero de 2026, la Jefa de Sección de Régimen Jurídico de Ordenación del Territorio y Urbanismo y la Directora del Servicio Jurídico-Administrativo del Territorio emiten informe sobre dichas observaciones que exponen de la siguiente manera:

En primer lugar, se manifiesta que se adjunta el estudio de cargas administrativas y el informe de impacto de la norma proyectada sobre niños, niñas y adolescentes. Así mismo, ponen de relieve la previsión de sesión plenaria del Consejo Social de Política Territorial de Navarra para el 16 de febrero de 2026, no sin antes advertir que en la sesión de 14 de mayo de 2025, se informó a las personas asistentes sobre la modificación y sus implicaciones.

Obra así en el expediente el referido estudio de cargas, elaborado con fecha 5 de febrero de 2026, en el que se concluye que las modificaciones que se pretenden implementar en la norma facilitan, precisamente, la implantación y desarrollo de determinadas actividades empresariales en suelo no urbanizable eliminando obstáculos que los podían dificultar.

Así mismo, ha quedado unido Informe de evaluación del impacto sobre niños, niñas y adolescentes que, al igual que en informes anteriores, reitera

su carácter técnico y falta de incidencia de la norma proyectada en las relaciones de menores y adolescentes con la Administración.

En segundo lugar, justifica la falta de necesidad de recabar informe específico del Departamento de Medio Ambiente en que la referencia realizada al mismo en el texto del Decreto Foral 84/1990, de 5 de abril, por el que se regula la implantación territorial de polígonos y actividades industriales en Navarra, no lo es al competente por razón de la materia sino al que en ese momento la ostentaba, debiendo entenderse referida al cualificado en materia de ordenación del territorio y urbanismo. A ello añade que la norma proyectada ningún desarrollo de intervención ambiental contiene y que la materia «*paisaje*» contenida en su texto se residencia en la actualidad en la Dirección General de Ordenación del Territorio.

En tercer término, como ya se ha anticipado, son aceptadas todas las sugerencias de sistemática y presentación.

En cuarto lugar, y en relación con las valoraciones técnicas, se justifican las razones por las que se mantiene la redacción de los preceptos cuestionados.

Y, finalmente, por lo que se refiere a los aspectos de fondo, se ofrece para cada precepto una redacción alternativa con la finalidad de mejorarla y superar las dudas expuestas.

13.- Consta en el expediente convocatoria del Consejo Social de Política Territorial de Navarra enviada con fecha 7 de abril de 2025, para celebrar sesión el día 14 de mayo de 2025. En el punto 6 del orden del día consta, entre otros desarrollos normativos con incidencia en la ordenación del territorio, «*la modificación del DF 84/1990 de industrias en SNU*».

Y, tal y como se había informado, se nos ha remitido también convocatoria extraordinaria de dicho Consejo, en la que no consta fecha, para la sesión a celebrar el 16 de febrero de 2026, en cuyo punto 3 del orden del día figura el «*Debate y aprobación, si procede, del informe preceptivo del Consejo Social de Política Territorial sobre el Proyecto de Modificación del Decreto Foral 84/1990, por el que se regula la implantación de polígonos y*

actividades industriales en Navarra». Se nos ha enviado junto a ella el borrador sometido a consideración de dicho Consejo Social de Política Territorial que resulta ser la anterior versión a la finalmente remitida a este Consejo de Navarra.

En el acta de dicha sesión se hace constar la aprobación del informe preceptivo mediante la emisión de 18 votos a favor, una abstención y ningún voto en contra. Así se certifica también por el Secretario de dicho Consejo con fecha 19 de febrero de 2026. Igualmente, se ha puesto a disposición de este Consejo de Navarra el texto completo del informe emitido en el que se hace constar la iniciativa y el proceso de elaboración de la norma, su justificación y alcance y la valoración y posición del Consejo Social de Política Territorial, donde se expresa que la norma proyectada constituye un avance significativo para la implantación coherente de actividades industriales en el medio rural y permite mejorar la competitividad regional.

14.- Por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 4 de marzo de 2026, el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 84/1990, de 5 de abril, por el que se regula la implantación territorial de polígonos y actividades industriales en Navarra, se toma en consideración, previo examen por la Comisión de Coordinación con fecha 2 de marzo de 2026, solicitándose la emisión de dictamen a este Consejo de Navarra.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta está integrado por una exposición de motivos, un artículo único con quince apartados en los que se contienen un número igual de modificaciones o adiciones a la norma que se pretende modificar y una disposición final.

De su contenido se dará cuenta en sede de su análisis jurídico.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El Proyecto sometido a consulta modifica el Decreto Foral 84/1990, de 5 de abril, por el que se regula la implantación territorial de polígonos y

actividades industriales en Navarra (en adelante, DF 84/1990), dictado en ejecución de las normas urbanísticas vigentes en aquel momento en la Comunidad Foral de Navarra, es decir, la Ley Foral 12/1986, de 11 de noviembre, de Ordenación del Territorio, así como la Ley Foral 6/1987, de 10 de abril, de Normas Urbanísticas Regionales para protección y uso del territorio, posteriormente derogadas por la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra, que, a su vez, fue sustituida por la Ley Foral 5/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, hoy refundida, después de importantes modificaciones, en el ya citado TRLFOTU.

La disposición final primera del TRLFOTU contiene la autorización al Gobierno de Navarra para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean precisas para su desarrollo y ejecución.

Al tratarse, por tanto, de una norma que desarrolla las previsiones de la normativa urbanística foral, más concretamente, la referida al Suelo No Urbanizable (en adelante, SNU), el presente dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo de conformidad con el artículo 14.1.g) de la LFCN.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidenta o Presidente (en adelante, LFGNP) dedica su Título IV a la iniciativa legislativa y la potestad normativa del Gobierno de Navarra, Título, que fue modificado por la Ley Foral 9/2019, de 4 de marzo. Las premisas establecidas en el mismo se completan con las previstas en la LFACFSPIF, que regula, en sus artículos 132 y 133, el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro.

De acuerdo con el primero de los preceptos citados, el procedimiento de elaboración se inicia en el Departamento competente por razón de la materia mediante la redacción del texto de la propuesta de disposición. De la literalidad del apartado 3 del artículo 132 se infiere que el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente, de modo que además de la correspondiente justificación, el proyecto se acompañará de los documentos que acrediten su oportunidad, consulta a los Departamentos

afectados, identificación del título competencial prevalente, marco normativo en que se encuadra, adecuación al ordenamiento jurídico, listado de las normas que quedan derogadas, afectación a la estructura orgánica, impacto por razón de género y de accesibilidad y discapacidad, descripción de la tramitación y consultas, audiencias e información pública realizadas. Asimismo, la propuesta se acompañará de la estimación del coste a que dé lugar. De conformidad con el apartado 5 del artículo 132, la propuesta normativa habrá de ser informada por la Secretaría General Técnica del Departamento competente con el contenido mínimo señalado en el referido apartado. Antes de su aprobación, se remitirá a todos los Departamentos del Gobierno de Navarra y será examinado en la Comisión de Coordinación recogida en el artículo 18 de la LFGNP.

Por su parte, el artículo 133 de LFACFSPIF se dedica a la participación de la ciudadanía en el procedimiento de elaboración de normas con rango reglamentario, previendo tanto la consulta pública previa a través del Portal del Gobierno Abierto de Navarra, para recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la norma proyectada, como los trámites de información pública y audiencia de las personas u organizaciones o asociaciones que representen a personas cuyos derechos e intereses se vean afectados; trámites participativos, que deberán hacerse de forma que dichos sujetos tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberá ponerse a su disposición durante 15 días hábiles el borrador de la iniciativa normativa y un informe justificativo de la necesidad y oportunidad de su aprobación.

Son normas sectoriales a tener también en cuenta en la elaboración de disposiciones de carácter general, por lo que a la evaluación de impactos se refiere, la Ley Foral 12/2022, de 11 de mayo, de protección de niños, niñas y adolescentes y de promoción de sus familias, derechos e igualdad (art. 7); la Ley Foral 31/2022, de 28 de noviembre de atención a personas con discapacidad en Navarra y garantía de sus derechos (art. 25); la Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de igualdad de mujeres y hombres (art. 22); la Ley Foral 8/2017, de 19 de junio, para la igualdad de las personas LGTBI+ (art. 47); la Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de cambio climático y transición Energética (arts. 16 y 71); y la Ley Foral 15/2009, de 9 de diciembre, de

medidas de simplificación administrativa para la puesta en marcha de actividades empresariales o profesionales (art. 9).

También es de tener en cuenta por su aplicación al supuesto, el artículo 69 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra, toda vez que en su número 1 atribuye a la Comisión Foral de Régimen Local la función de informar los anteproyectos de Ley Foral y demás disposiciones generales sobre materias que afecten a la Administración Local de Navarra.

Finalmente, por la materia sustantiva objeto de regulación, resulta preceptiva la intervención del Consejo Social de Política Territorial de Navarra ya que el artículo 4, apartado 2, del Decreto Foral 166/2004, de 5 de abril, por el que se regula el Consejo Social de Política Territorial de Navarra, la contempla, con carácter no vinculante, cuando se trate, entre otros supuestos, de disposiciones de carácter general reguladoras de la ordenación del territorio.

Pues bien, en el presente expediente, conforme se dispone en dicha normativa legal, con carácter previo a la elaboración del Proyecto, se realizó una consulta pública desde el 23 de junio de 2022 hasta el 20 de julio de dicho año, en el que ya se recibieron tres aportaciones; siendo informadas favorablemente alguna de ellas y dando comienzo al procedimiento mediante la correspondiente Orden Foral de inicio.

Elaborado el texto del proyecto de Decreto Foral, fue publicado en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra, desde el 9 de febrero hasta el 12 de marzo de 2023, y en dicho trámite fueron realizadas aportaciones por el Ayuntamiento de Larraga y la UAGN.

Precisamente, el contenido de tales alegaciones, unido al hecho de la nueva configuración departamental, condujo a un proceso de reflexión que abocó a la modificación de la original Orden Foral de inicio para ampliar el objeto de la norma y la redacción de un nuevo borrador que fue nuevamente sometido a Información Pública desde el 27 de febrero al 20 de marzo de 2025.

Acompañan al Proyecto las memorias normativa, justificativa y económica que motivan su conveniencia y necesidad. También se hallan incorporados al expediente los informes de impacto climático, con las correspondientes observaciones de la Oficina de Cambio Climático; impacto por razón de sexo, y sobre la orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género, sobre los que se cuenta, igualmente, con las apreciaciones remitidas por el Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua; e impacto sobre accesibilidad y discapacidad, infancia y adolescencia; y se ha elaborado el estudio de cargas administrativas.

Por otro lado, el borrador fue objeto de remisión a diferentes asociaciones y entidades a fin de darles la oportuna audiencia desde el 14 de abril hasta el 5 de mayo de 2025, es decir durante tan solo 11 días hábiles, no constando la participación de ninguna de ellas.

La norma proyectada ha sido objeto de análisis por la Comisión Foral de Régimen Local y fue remitida a todos los Departamentos del Gobierno de Navarra. Y si bien, este Consejo asume las razones esgrimidas por la unidad tramitadora en relación con la falta de remisión específica al Departamento de Medio Ambiente, por ser la afectación prevista en la inicial norma una consecuencia de pretéritas estructuras orgánicas en relación con determinadas competencias como el paisaje, quizás hubiera sido conveniente hacerlo desde la perspectiva de la intervención ambiental, aun cuando la norma no desarrolle directamente dicha normativa; en cualquier caso, el referido Departamento ninguna aportación realizó dentro de dicho traslado general.

Obran igualmente en el expediente el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento, un informe jurídico del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, en el que se realizan determinadas observaciones, y otro elaborado por la Jefa de Sección de Régimen Jurídico de Ordenación del Territorio y Urbanismo y la Directora del Servicio Jurídico-Administrativo del Territorio aceptando parte de las modificaciones propuestas por dicho Servicio y exponiendo motivadamente la falta de asunción del resto.

Finalmente, el texto, anterior a dichas modificaciones, fue analizado por el Consejo Social de Política Territorial que emitió informe positivo, sin que el hecho de no haberse remitido la versión final reste valor alguno a su intervención en la medida en que las posteriores aportaciones al texto fueron de carácter eminentemente técnico.

En consecuencia, tenemos que concluir que el expediente, pese a su extensión temporal, que ha sido plenamente justificada por los cambios departamentales, y, fundamentalmente, por la reflexión a que condujo el primer trámite de participación, se ha diligenciado siguiendo el orden lógico preciso para poder verificar la trazabilidad de las modificaciones que se han ido incorporando a lo largo de su tramitación, permitiendo a este Consejo comprobar su sucesiva justificación; pudiéndose también afirmar que se ha cumplido debidamente con los trámites de consulta previa, información pública (en dos ocasiones) y audiencia, así como la intervención de todos los departamentos y órganos llamados a participar.

Una única cuestión, ya apuntada, debemos advertir: la falta de observancia de la totalidad del plazo de la audiencia otorgada a las asociaciones y entidades referenciadas, que debió haber sido de 15 días de conformidad con lo establecido en el artículo 133.4 de la LFACFSPIF; y con ello, recordar la consecuente importancia de su observancia a fin de evitar la concurrencia de cualquier vicio de carácter invalidante.

De todo ello se deriva que el proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen se ha tramitado, con carácter general, de acuerdo con la normativa vigente.

II.3ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra

La norma proyectada descansa en las mismas competencias de desarrollo que las que habilitaron la aprobación de la norma, el referido DF 84/1990 cuya modificación se pretende; a saber: el artículo 44.1 de la LORAFNA, en la medida en que asume como competencia exclusiva de Navarra la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (en correspondencia con el art. 148.1.3 de la CE, en la interpretación y con el alcance establecidos por la STC 61/1997, de 20 de marzo).

Por otra parte, el artículo 23.1 de dicha LORAFNA atribuye al Gobierno de Navarra la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con los artículos 2, 7.12 y 55 de la LFGNP, el Gobierno de Navarra ejerce la potestad reglamentaria, y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (art. 12.3 y 55.2 de la LFGNP).

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado, ya que tiene por objeto llevar a cabo una modificación del DF 84/1990.

II.4ª. Marco normativo

Tal y como se ha expuesto, la Comunidad Foral de Navarra tiene competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo, la cual, en el ámbito legislativo, se encuentra hoy desarrollada por el ya mencionado TRLFOTU. En consecuencia, dicho texto servirá de parámetro del examen de legalidad, y más precisamente, los artículos reguladores del SNU: el artículo 92, en cuanto a su conceptualización y los artículos 110 a 113, en cuanto al régimen de las actividades y usos en dicha clase de suelo. Junto a ello, serán de observancia el respeto a las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio, así como la coherencia con el ámbito de regulación de los instrumentos de ordenación urbanística.

A su vez, y dado el objeto de regulación del DF 84/1990 deberá tenerse en cuenta en el análisis jurídico la necesaria salvaguarda de la normativa ambiental constituida, de conformidad con el orden competencial establecido en los artículos 149.1.23 de la CE y 57 c) de la LORAFNA, por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (en lo sucesivo, LEIA), así como a la normativa foral de desarrollo y protección adicional constituida, actualmente, por la Ley Foral 17/2020, de 16 de diciembre, reguladora de las Actividades con Incidencia Ambiental (en lo sucesivo, LFRAIA); así como de la normativa sobre cambio climático constituida, como normativa básica, por la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética y, como normativa de desarrollo por la Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de cambio climático y transición energética (en lo sucesivo, LFCCTE); y todo ello

con la misma salvaguarda de la legislación sectorial en materia de bienes públicos o política agraria y forestal.

De esta manera, los bloques normativos citados han de ser, sin perjuicio de tener presente el resto del ordenamiento jurídico, el primordial parámetro de contraste a la hora de dictaminar sobre la legalidad del Proyecto.

II.5ª. Sobre la adecuación jurídica del Proyecto

A) Justificación

Como ha quedado expuesto, tanto el Proyecto como las diferentes memorias e informes obrantes en el expediente contienen la justificación de su aprobación que consiste, fundamentalmente, en la necesidad de acomodar la regulación de la implantación territorial de polígonos y actividades industriales a la normativa urbanística vigente en la medida en que la norma que se pretende modificar se dictó en desarrollo de las leyes forales de urbanismo aprobadas en los años 80, anteriores, incluso, a la consolidación de los fundamentos del actual derecho urbanístico establecidos por la STC 61/1997, de 20 de marzo, y que, por tanto, se han visto sucesivamente superadas desde finales del pasado siglo.

En este sentido, tal y como se expone en su «*Preámbulo*» (debiera decir «*Exposición de Motivos*») la modificación pretende tender un puente entre la antigua regulación de las actividades industriales en suelo rústico y la futura reforma que en el momento actual se está gestando y que persigue como uno de sus objetivos fundamentales el desarrollo del medio rural para luchar contra la despoblación.

Y para ello, la norma actualiza la relación de actividades industriales que son susceptibles de implantación en SNU, recoge las condiciones territoriales de implantación reguladas en los Planes de Ordenación Territorial (en adelante, POT), suprime o modifica algunas determinaciones que condicionan la implantación de las edificaciones y la urbanización interior y, por último, flexibiliza algunas de las condiciones hasta ahora requeridas para la implantación de industrias, facilitando la confluencia en un mismo

emplazamiento de varias empresas o de actividades industriales vinculadas que sean desarrolladas por una misma empresa.

En consecuencia, puede estimarse que el ejercicio de la potestad reglamentaria se ha realizado, tal y como exige el artículo 58.1 de la LFGNP, de manera motivada.

B) Contenido del proyecto

El Proyecto contiene un artículo único y una disposición final.

El artículo único contiene quince apartados con igual número de preceptos modificados del DF 84/1990.

El apartado **uno** modifica el artículo 6 en el que se contienen las actividades autorizables.

Más concretamente, en su apartado a), redefine de un modo más abierto el concepto de actividades vinculadas al lugar, prescindiendo de su establecimiento como *numerus clausus* y de su primera transformación, para referirse de forma más genérica a su vinculación con la extracción o aprovechamiento de los recursos naturales en que se ubican; incluye dos actividades nuevas en los apartados b) y c) («*construcciones singulares destinadas a actividades ligadas a la actividad agraria, tales como trujales, bodegas, queserías y otras instalaciones agroalimentarias similares*» y «*las industrias agroalimentarias aisladas*»); flexibiliza en su apartado d) las actividades peligrosas, pasando de su anterior definición tasada a una meramente ejemplificativa dentro de lo que denomina «*actividades que ocasionen riesgos a los usos propios del suelo urbano y urbanizable*»; igualmente deja abierto, en el apartado e), el concepto de «*actividades industriales que exijan grandes superficies de depósito de materiales al aire libre*»; se amplía también el concepto y los supuestos relativos a actividades que requieran de grandes superficies, adaptando las dimensiones mínimas en cada emplazamiento al actual mapa local conforme a lo ahora dispuesto en el apartado f); y, finalmente, se incluyen, en el apartado g), actividades que reutilicen edificaciones o instalaciones existentes o en desuso cualquiera que sea su destino, si bien, el supuesto restringe su condición de autorizable a su

ubicación en el ámbito territorial en riesgo de despoblación de acuerdo con lo establecido por la Dirección General competente, así como a que no se comprometa el desarrollo ordenado del territorio y a que la actividad no resulte inapropiada en el contexto geográfico de la implantación.

El precepto responde al objetivo principal de la reforma, es decir, flexibilización y lucha contra la despoblación y la nueva relación de actividades autorizables respeta la legalidad en la medida en que debe quedar enmarcada en el régimen establecido en los artículos 110, 111, 112 y 113 del TRLFOTU y su correspondiente remisión a la normativa ambiental y sectorial. Sin embargo, la observación realizada por la Oficina de Cambio Climático en relación con el impacto que la norma puede suponer, especialmente en materia de mitigación, suscita la duda a este Consejo sobre la eventual necesidad de someter el propio Proyecto a Evaluación Ambiental Estratégica, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 de la LEIA, al que se remiten los artículos 8 y 9 de la LFRAIA, en atención a la interpretación que el TJUE ha venido haciendo sobre el objeto de dicha evaluación y su extensión a proyectos normativos [SSTJUE 7 de junio de 2018 (asunto C-671/16) y 25 de junio de 2020 (asunto C-24/19)]. Ello no obstante, la falta de precisión por parte de dicha oficina de la necesidad de cualquier análisis desde dicha perspectiva nos impide un pronunciamiento distinto al expuesto sobre la adecuación de la regulación proyectada a la legalidad.

El apartado **dos** modifica el artículo 7 que regula las condiciones de emplazamiento. Además de actualizar la normativa de cobertura a la que se realiza la remisión, incluyendo los instrumentos de ordenación territorial aprobados en aplicación de la misma (POT), la nueva redacción del precepto concreta de forma precisa la categoría de SNU donde son autorizables las actividades industriales (suelo no urbanizable de Preservación) excluyendo, también de forma explícita, las sub-subcategorías en las que no serán autorizables. El precepto introduce además la posibilidad de instalaciones de determinadas actividades relacionadas con el sector agroalimentario en el suelo categorizado como de Protección por su Elevada Capacidad Agrícola, pero lo hace únicamente en el ámbito territorial de los POT 4 Zonas Medias y POT 5 Eje del Ebro por su eventual compatibilidad con los objetivos de dichas áreas. Por otro lado, el precepto simplifica las condiciones de emplazamiento,

remitiéndose a la regulación de los referidos instrumentos de ordenación del territorio, concretamente al Anexo temático Patrimonio Natural PN9- Paisaje, así como a las instrucciones técnicas que puedan dictarse en aplicación de lo que hoy regula el artículo 83 del TRLFOTU previendo, correctamente, su futura sustitución por otra norma de rango legal. Se suprimen del precepto las determinaciones cuyo análisis corresponde realizar dentro de los procedimientos de autorización ambiental de conformidad con lo previsto en la legislación específica. Y, finalmente, se prevé la posibilidad de la ausencia de categorización o sub-categorización del SNU en las determinaciones estructurantes de los Planes Generales Municipales estableciendo, siempre dentro de los procedimientos de autorización de usos y actividades, la aplicación de la cartografía orientativa de Unidades Ambientales y documentación y fichas contenidas en los POT.

El precepto es respetuoso con la legislación urbanística, ambiental y sectorial y cumple específicamente con uno de los objetivos que integran la justificación de la norma, cual es, la incorporación de una perspectiva integral contenida en los correspondientes instrumentos de ordenación territorial.

El apartado **tres** modifica el artículo 8 dedicado a las parcelas. La nueva redacción da cumplimiento a una de sus justificaciones mediante la supresión de la imposibilidad de instalar en ellas más de una actividad, lo cual no se considera obstáculo para la protección y uso racional del territorio, máxime cuando se contempla con carácter excepcional y, en todo caso, manteniendo como regla general el carácter indivisible de las parcelas.

El apartado **cuatro** modifica el artículo 9 sobre la ocupación máxima y precisa adecuadamente, con respecto a la redacción ahora vigente, dos términos. Por un lado, al hablar de la superficie se refiere a la «*parcela*» y al «*ámbito requerido por la actividad*»; en tanto que, por otro, y en relación con las actividades objeto de regulación, incluye tanto edificaciones como instalaciones para contemplar también aquellas que no tienen edificaciones *stricto sensu* como silos o depósitos.

El apartado **cinco** modifica el número 1 del artículo 10 simplemente para evitar referencias a normas concretas que pueden quedar superadas y

sustituidas por otras y acogiendo la correcta técnica normativa de referencia a la materia.

El mismo objetivo es perseguido por el apartado **seis** que modifica el apartado 2 del artículo 11, sustituyendo la referencia a la Ley Foral 11/1986, de 10 de octubre, de Defensa de las Carreteras de Navarra, por la referencia genérica a la normativa que regule el dominio público viario.

El apartado **siete** añade un nuevo número, el 5, al artículo 12, relativo a las condiciones que deben cumplir los movimientos de tierra a realizar para la instalación de actividades, para incluir una excepción *«por razones técnicas y/o ambientales»*. La justificación de tal excepción viene determinada por la exigencia de su motivación y el objetivo de lograr la implantación de actividades en las que no pueden cumplirse dichas condiciones. Sin embargo, la corrección de la redacción pasaría por eliminar la expresión «y/o», impropia en una norma por su carácter ambiguo, y dejar simplemente la conjunción «o» para contemplar ambas razones, ya sea de forma conjunta o alternativa.

El apartado **ocho** modifica el número 7 del artículo 13 limitándose a matizar la referencia al departamento competente para adecuarse a la estructura orgánica de cada momento.

El apartado **nueve** añade el número 5 al artículo 16, dedicado a las condiciones sobre saneamiento, depuración y vertidos líquidos, con la finalidad de salvaguardar lo dispuesto en la correspondiente normativa sectorial, así como la competencia de la actividad de control a ejercer por otras administraciones y organismos públicos.

El objetivo del apartado **diez** se limita a simplificar la redacción del número 2 del artículo 20 para actualizar y precisar la referencia a las líneas de telecomunicación.

El apartado **once** modifica el apartado 2 del artículo 21, relativo a aparcamientos interiores para suprimir la referencia mínima de una plaza por cada 100 metros cuadrados de edificación, lo cual es acorde con la proporcionalidad y con el objetivo de mínima intervención en el SNU. Ello no obstante, y de conformidad con las observaciones realizadas por la Oficina de

Cambio Climático, el precepto pudo contemplar las previsiones contenidas en los artículos 50 y 52.3 de la LFCCTE, en relación con la exigencia de incluir instalaciones de recarga en los aparcamientos interiores, así como la correspondiente reserva para uso exclusivo de vehículos libres de emisiones, las cuales, deberán ser, en cualquier caso, respetadas.

El apartado **doce** modifica el artículo 22 relativo a la jardinería y arbolado para simplificar sus exigencias destacando la supresión de la plantación de «*especies autóctonas*», lo cual, no parece encontrar justificación con los objetivos de preservación del paisaje propuestos, ni coherencia con la protección de la biodiversidad, apreciándose la conveniencia de su mantenimiento, al menos, con carácter prioritario.

El apartado **trece** modifica el artículo 29 que, en relación con la altura máxima de edificación, amplía sus posibilidades permitiendo la elevación, junto a la ya contemplada exigencia del proceso productivo, a la derivada de la integración ambiental y paisajística, dando cabida a uno de los objetivos fundamentales de la modificación normativa.

El apartado **catorce** ofrece una nueva redacción al artículo 30 relativo a las industrias ya existentes. El objetivo principal de su texto, contenido en su ordinal segundo, es excluir de la prohibición general de cambio de uso de instalaciones agropecuarias a industriales al territorio en riesgo de despoblación, en consonancia con la actividad autorizable incluida en el apartado g) del artículo 6. A su vez, la nueva redacción de su número 3 permite la posibilidad de instalación de más de una actividad en una misma parcela coherentemente con lo dispuesto en la nueva redacción del artículo 8.

El apartado **quince** ofrece una nueva redacción al artículo 32 que delimita y simplifica el objeto y contenido a emitir en el procedimiento de autorización por la Entidad local competente y que, con relación a todos los aspectos de índole urbanística, se contiene en el apartado c), referido con carácter general a todas las determinaciones propias del planeamiento urbanístico municipal.

La disposición final se limita a establecer su entrada en vigor a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

Por último, este Consejo considera que podría ser conveniente la inclusión de una disposición transitoria que diera certidumbre al régimen aplicable a solicitudes de autorización ya presentadas o en tramitación al amparo del DF 84/1990 ahora vigente, en la medida en que la modificación afecta a tipos de actividades, condiciones de emplazamiento, implantación y edificación, así como a precisiones procedimentales.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 84/1990, de 5 de abril, por el que se regula la implantación territorial de polígonos y actividades industriales en Navarra, resulta conforme con el marco normativo que desarrolla.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.