

Resolución del Ararteko, de 12 de marzo de 2014, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Arrankudiaga dar respuesta a la denuncia para el cumplimiento de la legalidad medioambiental en la actividad para almacenamiento y gestión de residuos en el polígono industrial de Arbide.

Antecedentes

1. Una persona acude al Ararteko para poner en nuestra consideración la falta de actuación administrativa para el control ambiental, ante una denuncia presentada por las actividades que desarrolla la empresa (...) en el barrio Arbide de Arrankudiaga.

En concreto, plantea que esa empresa desarrolla una actividad de reciclaje y valoración de residuos metálicos desde finales de 1998 sin disponer de las pertinentes autorizaciones urbanísticas y medioambientales para el desarrollo de dicha actividad. También expone la falta de acreditación del correspondiente control del uso de material radiactivo durante ese proceso.

La persona reclamante menciona que la empresa está instalada en un pabellón cerrado y en otro espacio abierto sin cubrir. Es en esa parcela exterior donde se depositan las chatarras alcanzando alturas que no respetarían las medidas de seguridad. Asimismo, la empresa utiliza un terreno colindante, anejo a la empresa, para el almacenamiento y depósito de materiales y vehículos, que está siendo utilizado como ampliación de la actividad principal sin disponer de ninguna autorización.

Según declara la reclamante estos hechos han sido denunciados al Ayuntamiento de Arrankudiaga. Asimismo, nos adjunta una denuncia presentada por correo electrónico al servicio de inspección del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco, cuya copia fue remitida al Ayuntamiento de Arrankudiaga con fecha de 31 de enero de 2013. El objeto principal de la denuncia era solicitar la regularización de esta actividad industrial. Por otro lado, la persona reclamante solicita el cumplimiento de las medidas correctoras requeridas para esta actividad respecto al depósito de material en el espacio exterior de la empresa y al correspondiente control de los materiales radiactivos. Asimismo, denuncia el almacenamiento de material en una parcela colindante que no está autorizado.



Según nos traslada la reclamante, no ha recibido con posterioridad más información sobre las actuaciones de control administrativo seguidas.

Por ese motivo, solicitan la intervención del Ararteko para instar al ayuntamiento o, en su caso, a la administración pública competente al cumplimiento de la legalidad medioambiental.

2. Admitida a trámite esta reclamación, solicitamos información al Ayuntamiento de Arrankudiaga y al Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco sobre el trámite seguida con la denuncia ambiental presentada por la promotora de la queja.

En el caso del Ayuntamiento de Arrankudiaga hemos solicitado información sobre las licencias medioambientales y urbanísticas que dispone esta actividad para su funcionamiento y sobre las medidas correctoras impuestas para el ejercicio de actividad. Asimismo solicitamos información sobre las medidas tomadas para analizar el cumplimiento de la legalidad ambiental y urbanística de la actividad como consecuencias de las denuncias mencionadas.

En respuesta el Ayuntamiento de Arrankudiaga nos remitió un informe, de junio de 2013, en el que nos daba cuenta de la situación urbanística de esta actividad industrial. La empresa está ubicada en el polígono industrial de Arbide de Arrankudiaga, dentro del sector apta para urbanizar (SAPUI 1) delimitado por las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Arrankudiaga. Este suelo no ha sido objeto del oportuno desarrollo urbanístico a pesar del tiempo transcurrido. El ayuntamiento nos traslada las circunstancias urbanísticas y judiciales que han impedido hasta esa fecha el desarrollo de ese ámbito de suelo industrial. En concreto menciona la sentencia de 30 de junio de 2011 del Tribunal Superior de Justicia que ha anulado las determinaciones urbanísticas aplicables al sector industrial de Arbide. Como consecuencia de ello la actividad en la actualidad no cuenta aun con licencia. No obstante la actividad cumpliría con los usos industriales previstos en el planeamiento. Considera el informe municipal que esta actividad no puede entenderse perjudicial o dañosa para los vecinos colindantes dado que la empresa acredita que dispone de las pertinentes certificaciones medioambientales que garantizan la inocuidad de la actividad. De igual modo la empresa dispone de autorización del Departamento de Medio Ambiente del Gobierno Vasco como gestor de residuos no peligrosos para la recogida, recepción, almacenamiento, clasificación, prensado y cizallado de residuos metálicos férricos y no férricos.

En todo caso, el informe municipal no adjunta información sobre la respuesta dada a la persona reclamante sobre las cuestiones concretas denunciadas por la ampliación de la actividad en una parcela colindante.

Por su parte, el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco nos ha informado del trámite seguido con la denuncia presentada por la persona reclamante. En relación con la actividad de gestión de residuos, la normativa de residuos determina que las instalaciones de gestión de residuos requieren autorización del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma. En este caso ese órgano ambiental concedió a la empresa autorización para la gestión de residuos no peligrosos en sus instalaciones en diciembre de 2004. Por otro lado, nos informa de la comunicación remitida a la persona reclamante sobre la información ambiental solicitada. En esa respuesta el órgano ambiental explica que, en los términos de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente, las actividades clasificadas susceptibles de originar daños al medio ambiente y a la salud deben sujetarse al régimen de licencia administrativa o comunicación previa. En el caso de las instalaciones de almacenamiento, valorización y eliminación de residuos la Ley 3/1998 prevé que están sujetas a licencia de actividad clasificada (apartado 10 del anexo II.A). Esta Ley atribuye a los ayuntamientos las competencias para el control, inspección y sanción de las actividades. Incluso el artículo 65 de la Ley 3/1998 regula la obligación municipal de actuar ante las actividades sin la correspondiente licencia pudiendo llegar a su clausura. En virtud de ello concluye que es el Ayuntamiento de Arrankudiaga el órgano competente para adoptar cuantas medidas resulten necesarias para garantizar que la actividad se desarrolle al amparo de la licencia de actividad clasificada. El Departamento de medio ambiente expone que esta instalación dispone de arco de detección de radiaciones ionizantes.

3. Traslada estas cuestiones a la persona interesada, esta mantiene su desacuerdo con la falta de control e inspección del funcionamiento de la actividad por las administraciones públicas. Por un lado, reitera la inexistencia de una autorización administrativa que permita la puesta en marcha de la actividad y de una licencia de actividad que establezca su marco de funcionamiento. Esa falta de control no puede sustituirse por otro tipo de certificaciones ambientales. En todo caso, la persona reclamante insiste en la denuncia por la utilización de los terrenos anejos a la instalación para la actividad diaria de la empresa.

Consideraciones

- 1.- **Objeto.** El objeto de nuestra intervención es analizar la actuación del Ayuntamiento de Arrankudiaga en relación con el control e inspección del funcionamiento de la actividad industrial dentro de las instalaciones de la empresa (...) en el barrio de Arbide y la utilización de una parcela exterior como almacenamiento de materiales.

La reclamante expone la necesidad de un control ambiental para exigir que esta actividad industrial disponga de la correspondiente licencia administrativa y que cumpla las medidas correctoras exigibles a esta clase de actividades molestas respecto al acopio de chatarra de forma segura y al control de los materiales radiactivos. También plantea la necesidad de intervenir en la ampliación de la zona de depósito de materiales en una parcela colindante con esta actividad.

- 2.- **Obligación de responder a las denuncias presentadas.** En primer lugar hay que señalar el trámite a seguir ante las denuncias presentas por infracción de la normativa urbanística y medio ambiental.

En ese sentido las denuncias y la reclamación presentadas, en la que se infiere una demanda de inspección de la actividad para comprobar su adecuación a la normativa, requiere en todo caso una tramitación administrativa.

Todas las comunicaciones remitidas a ese ayuntamiento que hagan referencia a unos hechos concretos y que denuncien el incumplimiento de cualquier instalación o actividad sujeta a control ambiental o urbanístico deben llevar a su calificación como denuncia, y ser remitida al órgano competente para el trámite correspondiente.

La denuncia, en el ejercicio de la acción pública existente en materia de defensa de la legalidad urbanística y medioambiental en esta materia, debe implicar la tramitación de un expediente administrativo en los términos de la legislación urbanística y medioambiental conforme a las reglas previstas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En ese sentido, tras valorar las cuestiones denunciadas, el órgano competente debe considerar la incoación del correspondiente expediente o, en caso contrario, concluir con la inadmisión de la pretensión del solicitante. En todo caso, el ejercicio de la acción pública implica la obligación de comunicar a las partes interesadas el archivo de la intervención a los efectos del ejercicio de

las acciones y recursos que correspondan en cada caso. Así debemos tener en cuenta que el artículo 34 de la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, establece cuando menos *"el derecho a recibir comunicación del órgano competente sobre la apertura o no de aquél y, en su caso, de la resolución que le ponga fin"*.

La denuncia presentada expone varias cuestiones de relevancia administrativa. Por un lado solicita la regularización de esta actividad industrial. Por otro lado, la persona reclamante reclama el cumplimiento de las medidas correctoras impuestas a esta actividad respecto al depósito de material en el espacio exterior del pabellón y el control de los materiales radiactivos. Asimismo denuncia la existencia de un depósito de material en una parcela colindante que no está autorizado.

A pesar de ella, por la información remitida a esta institución, no consta ninguna actuación municipal ni expediente administrativo seguido dirigido a comprobar los hechos denunciados.

- 3. La intervención administrativa en el control previo de la actividad industrial.** El Ayuntamiento de Arrankudiaga expone que esta actividad no dispone aun de las correspondientes licencias administrativas. El informe municipal no precisa si esta actividad cuenta con las correspondientes licencias urbanísticas, en este caso para la construcción de esta instalación industrial (construcción del pabellón, autorización del uso para depósito exterior de materiales). Tampoco menciona la existencia de las correspondientes licencias medioambientales, en este caso la licencia de actividad de la instalación de almacenamiento y valorización de residuos férricos junto con las correspondientes medidas correctoras.

El ayuntamiento únicamente explicita que la empresa dispone de varias certificaciones de cumplimiento de las normas de calidad, salud y seguridad, protección medioambiental y responsabilidad social auditadas por una entidad privada.

Sin perjuicio del valor que puede otorgarse a estos certificados sobre el cumplimiento de normas de calidad y gestión, esa certificación emitida por una entidad privada, responde a criterios y parámetros distintos a las exigencias que recoge la legislación urbanística y medioambiental.

La mencionada certificación ambiental tampoco excluye al promotor de la actividad del cumplimiento de las correspondientes obligaciones legales que la



legislación urbanística y medioambiental impone a las actividades clasificadas susceptibles de causar molestias o producir riesgos para las personas.

En todo caso, las administraciones públicas no pueden renunciar ni dejar en manos de entidades privadas al ejercicio de sus competencias y potestades públicas para la inspección o el control medioambiental del funcionamiento de esta actividad.

La actuación de los poderes públicos para exigir el control y adecuación a la legalidad ambiental de las actividades clasificadas no es una mera cuestión facultativa. El ejercicio de estas potestades públicas es una cuestión de orden público que el ordenamiento jurídico les atribuye en defensa del interés general y para garantizar el cumplimiento de los deberes que derivan de esa legislación.

Resulta evidente que este tipo de actividades industriales, si no se someten a una regulación técnico-jurídica adecuada, pueden provocar un conflicto entre el interés particular de los titulares de la actividad industrial a ejercer su negocio y el interés general a preservar el medio ambiente y evitar el riesgo de inmisiones contaminantes a las personas que residen en las proximidades.

4. **Las licencias urbanísticas para las obras de edificación y usos urbanísticos.** El promotor de obras o usos está sujeto al régimen de las licencias urbanísticas para las obras de edificación y sus modificaciones, con carácter previo a su ejecución, en los términos previstos en los artículos 207 y 210 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo.

En esos términos requieren licencia urbanística las obras de edificación de las instalaciones industriales y su modificación, la acumulación de vertidos y depósito de materiales y el cambio de los usos a los que se destina el terreno.

Esas obligaciones de los propietarios y de los promotores de las obras son controladas por las administraciones locales. La LSU establece en su artículo 204 que corresponde a los ayuntamientos velar por el cumplimiento de la legalidad urbanística. En concreto se señala en su apartado segundo lo siguiente:

El ejercicio de las potestades reguladas en este título tiene carácter irrenunciable. A tal efecto, las autoridades y los funcionarios están obligados a iniciar y tramitar, en los plazos previstos en cada caso, los procedimientos establecidos para el ejercicio de tales potestades. El incumplimiento de este deber dará lugar a responsabilidad disciplinaria.

En ese orden de cosas, hay que poner de manifiesto el carácter indisponible e irrenunciable que implica el ejercicio de las potestades administrativas de inspección, protección de la legalidad urbanística, restauración del orden infringido y sanción de las infracciones.

En este caso, la suspensión de las normas recogidas para este sector industrial por las actuales NNSS o la ausencia de un desarrollo posterior de esas determinaciones no exime en ningún caso de la obligación municipal de exigir y hacer cumplir con la legalidad urbanística vigente. En especial, hay que hacer mención las nuevas actuaciones llevadas en el polígono industrial como son la acumulación y depósito de materiales en la parcela colindante exterior que ha sido denunciado por la persona reclamante y no consta ninguna actuación municipal para comprobar si disponen de licencia y para restablecer la legalidad urbanística.

5. - **Licencias para el funcionamiento de las actividades clasificadas con incidencia en el medio ambiente.**.. Por otro lado, el control ambiental requiere un título administrativo habilitante, con carácter preceptivo y previo a su puesta en funcionamiento de la actividad, que justifique su idoneidad ambiental. Asimismo, el control ambiental no se limita a la autorización sino que, para su correcto desarrollo, requiere un seguimiento y una exigencia de resultado respecto a los objetivos de calidad ambiental prefijados.

En este caso, el artículo 55.1 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, establece que las actividades clasificadas están sujetas al régimen de licencia administrativa o de comunicación previa como un requisito necesario para su puesta en funcionamiento.

La mencionada norma establece una doble autorización, una primera licencia de actividad donde se fijen las medidas correctoras que garanticen una adecuada calidad ambiental y una posterior comunicación del promotor que asegure su efectivo cumplimiento. Tal como señala en el artículo 61.2 de la Ley 3/1998, una vez implantadas las medidas correctoras impuestas en la licencia de actividad clasificada y habilitadas las instalaciones, el inicio de la actividad se sujetará a un régimen de comunicación previa.

Debemos recordar que el artículo 65 establece que, sin perjuicio de las sanciones que procedan, cuando el Alcalde tenga conocimiento de que una actividad funciona sin las licencias pertinentes o sin haber realizado la comunicación previa, le requerirá al titular para que regularice la situación en

un plazo máximo de seis meses. En caso contrario, o si la actividad no pudiera legalizarse *"deberá procederse a su clausura, previa audiencia del interesado"*.

En el caso que nos ocupa, el Ayuntamiento de Arrankudiaga, a pesar de las denuncias de la persona reclamante no ha intervenido para regularizar la actividad que se viene desarrollando. Si bien el informe municipal constata que *"tal actividad no cuenta aun con licencia"* se ha limitado a informarnos de que la actividad dispone de certificaciones medioambientales.

En este sentido, debemos recordar que las entidades locales en ningún caso pueden inhibirse ante situaciones contrarias a la legalidad urbanística y medioambiental. Frente a las actividades que no gozan de la necesaria autorización administrativa, el criterio mantenido en la jurisprudencia del Tribunal Supremo es de reputar como clandestinas las actividades sin licencia, considerando ajustada a Derecho su clausura por parte de la autoridad municipal mientras no se legalice efectivamente la actividad, todo ello conforme al procedimiento establecido en la Ley 3/1998 de protección del medio ambiente.

- 6- Control e inspección del cumplimiento de las medidas correctoras.** Al margen de la obligación de disponer de las correspondientes licencias, el ayuntamiento debe velar por el cumplimiento de las medidas correctoras impuestas antes del funcionamiento y durante el desarrollo de la actividad potencialmente molesta.

En este caso es el ayuntamiento el órgano competente para inspeccionar la adecuación del depósito exterior de residuos con la normativa sectorial en cuanto a control del ruido, emisiones a la atmosfera y demás exigencias medioambientales. También debe intervenir en el caso de modificación de esa actividad como es el caso de comprobar su ampliación en una parcela colindante.

De nuevo debemos señalar que la actuación de los poderes públicos para exigir el control y adecuación a la legalidad ambiental de las actividades clasificadas no es una mera cuestión facultativa. El ejercicio de estas potestades públicas es una cuestión de orden público que el ordenamiento jurídico le atribuye en defensa del interés general.

Es importante señalar que cualquier eventual exceso de los límites fijados en las medidas correctoras conlleva la obligación municipal de incoar el correspondiente procedimiento de inspección y control ambiental en los términos previstos en el artículo 64 de la Ley 3/1998, General de Protección de Medio Ambiente del País Vasco.



De igual modo, hay que insistir en que las competencias municipales de disciplina ambiental no se limitan a requerir la adecuación a la normativa ambiental. Si la administración comprueba que se exceden de los límites previstos en las medidas correctoras, aun siendo un incumplimiento en momentos puntuales, está obligada a incoar el correspondiente expediente sancionador en los términos previstos en el artículo 106 y siguientes de la Ley 3/1998, General de Protección de Medio Ambiente del País Vasco.

En este sentido, las entidades locales en ningún caso pueden inhibirse ante situaciones perjudiciales para orden público y para el medio ambiente esperando a que se traduzcan en daños ciertos a las personas o bienes, ni tampoco dilatar el expediente, con base en la esperanza de que los responsables de la actividad se avengan a adecuar la actividad a la legislación. Es necesaria la intervención municipal para que cese la situación de riesgo, adoptando ella misma las oportunas medidas correctoras u ordenando su realización a los directamente responsables.

Por ello, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se eleva la siguiente

Recomendación de 12 de marzo de 2014, al Ayuntamiento de Arrankudiaga para que

- Dé el trámite que pueda corresponder a las denuncias presentadas por infracción de la normativa urbanística y medioambiental respecto a esta actividad industrial en cuanto a la exigencia de las correspondientes licencias administrativas.
- Por otro lado, debe garantizar el cumplimiento de las medidas correctoras exigibles a esta clase de actividades molestas respecto al acopio de chatarra de forma segura y al control de los materiales radiactivos. Asimismo, debe intervenir respecto a la ampliación de la zona de depósito de materiales en una parcela colindante con la actividad.
- En el caso de que ese Ayuntamiento de Arrankudiaga tenga conocimiento de esa actividad industrial funciona sin las licencias pertinentes, y sin perjuicio de las sanciones que procedan, el alcalde debe actuar para regularizar esta situación en los términos que recoge el artículo 65 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.