



Resolución 2014IR-459-13 del Ararteko, de 10 de diciembre de 2014, sobre el control ambiental de las administraciones públicas vascas de la actividad industrial para el refino de petróleo que desarrolla la empresa Petronor S.A. en Bizkaia.

Antecedentes

1. **Nuevas reclamaciones derivadas de la actividad de Petronor.** El funcionamiento de la planta de refino de petróleo de Petronor S.A. –ubicada en los municipios de Muskiz, Abanto y Ciérvana y Zierbena– continúa originando numerosas quejas ante el Ararteko.

En esta resolución analizamos las reclamaciones de distintas asociaciones vecinales y ecologistas en las que, a lo largo del año 2013 y 2014, han venido denunciando diversos incidentes producidos por el funcionamiento de la actividad industrial de Petronor. Estos incidentes han supuesto la emisión de sustancias contaminantes a la atmósfera que, según nos trasladan las personas reclamantes, han causado molestias por olores en las viviendas colindantes, llegando, en algunos casos, a generar afecciones a la salud de las personas.

Las reclamaciones exponen su desacuerdo con la respuesta ofrecida hasta el momento por las administraciones vascas para preservar el derecho a un medio ambiente adecuado y a la salud pública. En concreto, consideran que no se han tomado las medidas suficientes en el ejercicio del control ambiental y sanitario que competen a esas administraciones públicas.

Por otro parte, también cuestionan el retraso en la puesta a su disposición de la información obrante en las administraciones vascas sobre cuestiones relacionadas con el impacto para la salud y para el medio ambiente de esta actividad industrial y la falta de mecanismos para participar de forma más directa en esos procesos de control ambiental.

Las quejas tramitadas son las siguientes:

- **Expediente 459/2013/QC (Incidente de olores de octubre de 2012).** Reclamación sobre el control ambiental seguido por el Departamento de Medio Ambiente del Gobierno Vasco ante un incidente de malos olores ocurrido el 24 de octubre de 2012 por una pérdida de agua con disulfuros.
- **Expediente 460/2013/QC (Incidente de olores y ruidos de diciembre de 2012).** Reclamación sobre el control ambiental seguido por el Departamento de Medio Ambiente del Gobierno Vasco ante un incidente de malos olores y ruido ocurrido en Muskiz entre el 9 y el 14 de diciembre de 2012.
- **Expediente 461/2013/QC (Acceso a información ambiental sobre el control ambiental en el 2012).** Reclamación por la falta de respuesta del Departamento de Medio Ambiente a un escrito de fecha de 28 de enero de 2013 en el que una asociación plantea diversas cuestiones sobre el impacto para la salud y para el medio ambiente de la actividad industrial de Petronor.





El escrito hacía una relación de los incidentes más relevantes derivados del funcionamiento de esta actividad desde marzo de 2012. En concreto la asociación solicitaba información sobre la intervención administrativa para garantizar el cumplimiento de las condiciones de funcionamiento recogidas en la Autorización Ambiental Integrada (AAI) de la actividad de refino de petróleo respecto a los diferentes focos existentes de contaminación atmosférica, acústica y odorífica. Así solicitaba información sobre la propuesta de Petronor para minimizar el problema del ruido, sobre el estudio olfatométrico y sobre el estudio del impacto de la actividad en su entorno. También requería información sobre el programa de vigilancia anual. Asimismo, la asociación realizaba una serie de propuestas para garantizar una adecuada protección de su derecho al medio ambiente y a la salud. En concreto planteaba la regulación de los niveles máximos de inmisión en el entorno de algunos compuestos orgánicos como el benceno.

También, solicitaba información sobre los datos recogidos en las cabinas de medición de calidad del aire, en las unidades móviles, en los focos de emisión conectados a la red de vigilancia ambiental y en otras actuaciones de control llevadas a cabo por el Gobierno Vasco.

- **Expediente 2318/2013/QC (Acceso a información ambiental sobre el control de la contaminación acústica).** Reclamación por la falta de respuesta del Departamento de Medio Ambiente a un escrito de fecha de 4 de abril de 2013 en el que una asociación planteaba diversas cuestiones sobre el control del ruido procedente de la actividad industrial y sobre la planificación y gestión acústica del municipio de Muskiz.
- **Expediente 2917/2013/QC (Acceso a información ambiental sobre la modificación de la AAI).** Reclamación por la falta de respuesta del Departamento de Medio Ambiente a un escrito de fecha de 18 de octubre de 2013 en el que solicitaban información sobre las autorizaciones administrativas para la determinación de los periodos de arranque y de parada de esta actividad.
- **Expediente 1503/2014/QC. (Incidentes de contaminación de junio y julio de 2014).** Reclamación sobre el control ambiental seguido por el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco ante recientes incidentes ocurridos que han afectado al entorno de la planta. Así la reclamación menciona el incidente del pasado 21 de junio de 2014 que ha originado la emisión de polvo negro de coke depositado en el entorno exterior de la fábrica. También expone el incidente del 2 de julio de 2014 por el que una parada de la actividad de Petronor ha producido un episodio de humo y polvo en el municipio de Abanto y Ciérvana.

2. Información obtenida por el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial. Con la intención de dar a las quejas formuladas el trámite correspondiente hemos solicitado en varias ocasiones información al Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco (a partir de ahora Departamento de Medio Ambiente) para disponer de información sobre los trámites seguidos respecto a las reclamaciones mencionadas.

– **Incidente de olores de octubre de 2012.** En contestación al expediente de queja 459/2012/QC el Departamento de Medio Ambiente nos informó de que el 24 de octubre recibió aviso de SOS DEIAK a las 17:58 de la queja presentada por un vecino del Barrio de Santa Juliana por fuerte olor a gas. El Departamento conforme



al protocolo existente requirió información a la empresa. La empresa les indicó que en uno de los procesos se había sufrido *“una pérdida de agua con disulfuros”*. Los disulfuros tienen un umbral olfativo muy pequeño y su olor se describe como *“huevos podridos”*. Por su parte, el personal técnico adscrito al órgano ambiental le informó sobre los datos obtenidos por la red de vigilancia y control de la calidad del aire de la CAPV, no apreciándose ningún tipo de incidencia en los valores de inmisión de sustancias contaminantes.

En el expediente consta un informe de la empresa (con la referencia MA 4-2012) realizada a requerimiento del servicio de inspección ambiental. El informe expone que la empresa recibió una llamada de SOS DEIAK por la denuncia presentada por olores el 24 de octubre de 2012 a las 13:00. La empresa localizó el foco de emisión en las labores de mantenimiento que realiza en el U3-D-14 que produjo en una válvula la pérdida de agua con disulfuros. La actuación realizada fue minimizar la salida de agua y limpiar la zona arrastrando el agua con disulfuros a la unidad de tratamiento. La empresa comunicó a SOS DEIAK a las 13:15 que dichos olores podían derivar del citado trabajo. Asimismo la empresa propuso una mejora en el procedimiento de trabajo para evitar el riesgo y reducir las fuentes de olores.

– **Incidente de olores y ruidos de diciembre de 2012.** La contestación del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial a la queja 460/2013/QC por el incidente acaecido entre el 9 y 14 de diciembre de 2012 expone lo siguiente.

El Departamento de Medio Ambiente nos informa de que los días 10 y 11 de diciembre de 2012 se recibieron a través de SOS DEIAK denuncias por malos olores procedentes de las instalaciones de Petronor. El 10 de diciembre de 2012 a las 21:10 se recibe una denuncia desde Gallarta por un fuerte olor. La Ertzaintza acude a las instalaciones y comprueba el olor. El jefe de turno de la empresa indica que el funcionamiento de la actividad es correcto. El 11 de diciembre de 2012 a las 19:45 se recibe una llamada desde San Julián de Muskiz por un fuerte olor. La Ertzaintza vuelve a acudir a las instalaciones e indica que el olor es habitual. SOS DEIAK se pone en contacto con el jefe de turno que indica que el funcionamiento es correcto. El responsable de emergencias del Ayuntamiento de Muskiz verifica el fuerte olor y realiza una medición con el explosímetro que da un valor cero. A las 20:49 el jefe de turno indica que el proceso productivo es habitual aunque va a proceder a un reconocimiento. El 12 de diciembre de 2012 el órgano ambiental recibe una comunicación telefónica y por correo electrónico del técnico municipal de Muskiz con las denuncias presentadas. El 18 de diciembre de 2012 técnicos del servicio de inspección adscritos al órgano ambiental realizan una visita de inspección a las instalaciones de Petronor para analizar las denuncias por malos olores ya que esas quejas han coincidido con valores elevados de varios compuestos orgánicos volátiles, tanto en la unidad móvil como en la cabina de San Julián. En la visita los responsables de la empresa informan que los valores detectados están asociados a una operación que se originó el día 11, en torno a las 6:00 de la mañana, en el proceso en el desalador de crudo 2. Esa operación originó una mayor concentración de hidrocarburos en el agua de lavado de crudo por lo que se adoptaron en el momento una serie de medidas para bajar la carga de crudo.

Con fecha de 14 de enero de 2013 la empresa remitió el informe (de referencia MA 1-2013) detallando ese incidente de olores en San Julián de Muskiz. Tras la llamada recibida de SOS DEIAK el 11 de diciembre de 2012 a las 19:30 se

investiga el origen de los malos olores. El origen se identifica en la planta de depuración de aguas residuales por la llegada de agua procedente del desalado del crudo con un arrastre de hidrocarburos sólidos. Esa situación implicó la necesidad de realizar un tratamiento primario del agua. En todo caso el día 11 de diciembre sobre las 19:00 fue preciso reconducir la corriente de agua del desalador a la línea habitual lo que pudo originar el incremento de olor. Ello coincide con valores elevados de varios compuestos orgánicos volátiles que mide la cabina de San Julián, aunque dentro de los valores medios que recoge la normativa que regula la calidad del aire. El informe propone estudiar posibles mejoras en el pretratamiento de las aguas y en el desalado de crudo.

El Departamento de Medio Ambiente considera que en este incidente se han adoptado medidas para atender a las solicitudes de información que se realizan sobre el control de la AAI de Petronor. En todo caso, sobre el procedimiento de respuesta a las quejas el Departamento señala que requieren un análisis que permita determinar lo ocurrido en las instalaciones y determinar si corresponde adoptar algún tipo de medidas. Únicamente una vez cerrado el incidente el órgano ambiental puede informar a las personas interesadas sobre las medidas adoptadas. En este caso la reclamación formalizada por la asociación el 17 de diciembre de 2012 fue remitida al Departamento de Medio Ambiente, a través del Ayuntamiento de Muskiz el 22 de enero de 2013, y contestada el 30 de abril de 2013.

En todo caso recuerda el órgano ambiental que mantiene de forma habitual contacto con los representantes de las asociaciones de vecinos de Muskiz trasladando vía telefónica información sobre los incidentes.

– **Acceso a información ambiental sobre el control ambiental en el 2012.** La reclamación 461/2013/23 exponía la falta de respuesta a un escrito de 1 de febrero de 2013 en el que una asociación exponía diversas cuestiones sobre el funcionamiento de la actividad de Petronor.

El Departamento de Medio Ambiente nos da cuenta de la respuesta remitida a la Asociación con fecha de 26 de marzo de 2013 (en un plazo inferior a dos meses). La respuesta traslada información sobre los incidentes del año 2012. También expone las medidas de control y vigilancia que se desarrollan con carácter general para valorar el cumplimiento de las medidas recogidas en la AAI respecto a las emisiones e inmisiones de compuestos en el aire y focos de ruido provenientes de esta actividad industrial. Por otro lado, menciona las propuestas para evaluar la situación de exposición a compuestos orgánicos volátiles (COVs) más allá de los valores límites legales y la posibilidad de reducir sus niveles de exposición de la población. Entre otras cuestiones también menciona las medidas de control de los focos principales de emisión del olor.

– **Acceso a información ambiental sobre la modificación de la AAI.** El Departamento de Medio Ambiente nos ha remitido la contestación dada el 11 de diciembre de 2013 (en un plazo inferior a dos meses) a la asociación en la reclamación 2917/2013/QC por la falta de respuesta a una solicitud de información de 16 de octubre de 2013 sobre la autorización administrativa que contenga las prescripciones para determinar los periodos de arranque y parada a efectos de la normativa sobre emisiones industriales. El Departamento informa que se ha requerido a la empresa para que presente la documentación necesaria para adecuar la AAI a esa normativa de emisiones industriales. Con posterioridad el

Viceconsejero de Medio Ambiente ha aprobado la resolución de 4 de enero de 2014 por la que se actualiza la AAI de Petronor. Entre otras cuestiones modifica los criterios para determinar los periodos de parada y puesta en marcha.

– **Acceso a información ambiental sobre el control de la contaminación acústica.** En el caso del expediente 2318/2013/QC no fue necesario solicitar información al Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial. Con posterioridad a la remisión de la queja las personas reclamantes nos informaron de la respuesta ofrecida por la administración. Con fecha de 7 de noviembre de 2013 (en un plazo superior a los 6 meses desde su petición de 10 de abril de 2013) el Departamento de Medio Ambiente les remitió la información relacionada con el control del ruido de la actividad de Petronor.

– **Incidentes de contaminación de junio y julio de 2014.** En relación con los dos últimos incidentes mencionados dado el escaso tiempo transcurrido entre los incidentes y la reclamación presentada hemos considerado oportuno esperar un plazo de tiempo para que el Departamento de Medio Ambiente del Gobierno Vasco lleve a cabo las labores de inspección y control ambiental. En todo caso hemos podido acceder a la información facilitada en sede parlamentaria al respecto del incidente en las respuestas remitidas al Parlamento Vasco por el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial de 17 de julio y 4 de septiembre de 2014. Asimismo nos consta la comparecencia al respecto del pasado 26 de septiembre en la sesión celebrada en Comisión de Medio Ambiente y Política Territorial.

El incidente del 22 de junio se produjo por la emisión de partículas de coque producido en la unidad de reducción de fuel oil por un funcionamiento anómalo por la existencia de holguras del sistema de sello de la cámara de corte. La afección medioambiental ha sido considerada reducida y localizada. El promotor ha considerado adoptar una serie de mejoras de la instalación para sellar la cámara y el cierre automático de la válvula superior.

El incidente del 2 de julio de 2014 produjo la emisión de polvo catalizador como consecuencia de una parada de emergencia por un fallo electrónico.

En ambos casos se ha llevado a cabo una inspección por el servicio de inspección de la Viceconsejería de Medio Ambiente y se ha requerido un informe sobre el origen y causas del incidente y la acciones a adoptar para evitar incidentes similares. El Departamento ha informado en el Parlamento Vasco el pasado 4 de noviembre de 2014 que continúa la fase de valoración de esa información, tras la cual procederá a archivar el expediente o, en su caso, la apertura de un expediente sancionador por infracción de la normativa medioambiental.

– **Resolución del Ararteko de 2012 sobre el control y vigilancia de esta actividad industrial.** Sobre el asunto que nos ocupa conviene traer a colación la anterior resolución del Ararteko, de 24 de septiembre de 2012, sobre los procedimientos de información, participación y control medio ambiental relativos a la actividad industrial de refinado de petróleo que se desarrolla en Bizkaia. En esa resolución expusimos una serie de conclusiones sobre el control de esta actividad entre las que se incluían la obligación de tramitar las denuncias presentadas.

Entre otras cuestiones señalamos que el Departamento de Medio Ambiente del Gobierno Vasco debía continuar ejercitando el control y seguimiento de las



medidas correctoras impuestas, conforme la información anual recogida en el programa de vigilancia ambiental y conforme a los mecanismos de control externo que dispone para el seguimiento de la actividad industrial. Sobre el procedimiento a seguir respecto a la tramitación de las denuncias presentadas, le dábamos traslado de una serie de sugerencias para la mejora del protocolo de actuación existente.

En relación con otras medidas administrativas de control ambiental sugerimos al Departamento de Medio Ambiente y al Departamento de Sanidad y Consumo que estudian la posibilidad de proponer unos valores límites para exposiciones agudas de aquellos compuestos orgánicos volátiles más perjudiciales para la salud como es el caso del benceno.

Sobre el acceso a la información, recordamos la obligación de dar respuesta a la solicitud de información ambiental en el plazo previsto en la legislación ambiental.

Asimismo, considerábamos de especial interés que las administraciones concernidas por esta cuestión, en especial el Departamento de Medio Ambiente del Gobierno Vasco, establecieran algún mecanismo de participación ciudadana (mesa, foro u otro formato) para el seguimiento de las afecciones ambientales y a la salud de la población. En este foro deberían estar siempre presentes representantes de la actividad industrial y de las asociaciones, organizaciones o grupos que tengan por objeto la protección del medio ambiente.

– **Seguimiento de la resolución del Ararteko y actuaciones en sede parlamentaria.** Respecto a estas cuestiones recogidas en la resolución del Ararteko, el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial, dentro de la documentación antes mencionada, nos ha remitido un informe de abril de 2013 en el que recogía una valoración de la resolución.

En ese sentido el informe del órgano ambiental expone que los Departamentos de Salud y de Medio Ambiente y Política Territorial, junto con los representantes de los Ayuntamientos de Muskiz y Abanto y Ciérvana, vienen trabajando de forma coordinada en las labores de control ambiental de la actividad de Petronor desde el año 2010. Posteriormente se han incorporado el Departamento de Seguridad y de Desarrollo Económico y Competitividad. En todo caso menciona expresamente que *“Sin perjuicio de lo anterior, y en el marco de una continua mejora en la gestión del control sobre la instalación de Petronor y de acceso a la información por parte de la ciudadanía afectada, se están considerando dentro de este ámbito de coordinación entre Administraciones Públicas, las recomendaciones indicadas por esa institución con objeto de optimizar los procedimientos actualmente existentes”*.

Asimismo –en julio de 2013– mantuvimos una reunión con el Departamento de Medio Ambiente para conocer el estado de concreción de esa propuesta para implementar nuestra resolución. A fecha de la elaboración de esta segunda resolución continuamos pendientes de más detalles sobre la concreción de las previsiones para la mejora de los procedimientos de información a la ciudadanía interesada o de las previsiones de creación de un proceso de diálogo.

También hay algunas iniciativas parlamentarias sobre esta cuestión. Por un lado la Comisión de Medio Ambiente y Política Territorial, en la sesión celebrada el día 18 de noviembre de 2013, ha aprobado la Proposición no de Ley 181/2013, sobre las actividades de Petróleos del Norte S.A. en Muskiz, Abanto y Ciérvana y Zierbena.





En esa resolución se instaba al Ayuntamiento de Muskiz a activar la mesa de seguimiento existente relativa a las afecciones ambientales y a la salud de la población, garantizando la participación de todos los agentes implicados (mencionada únicamente a "*fuerzas políticas y empresa*").

Por otro lado, de mayo de 2013 constan las comparecencias en la Comisión de Medio Ambiente y Política Territorial de la Consejera de Medio Ambiente y Política Territorial, para informar del grado de cumplimiento de las condiciones recogidas en la AAI, y del grupo ecologista Meatzaldea Bizirik para informar de las molestias que produce la actividad de Petronor.

A la vista de estas reclamaciones, tras analizar el planteamiento de las quejas y de la información mencionada en los antecedentes, hemos estimado oportuno remitirle las siguientes:

Consideraciones

1. **Introducción.**

El Ararteko ha continuado recibiendo reclamaciones de asociaciones vecinales y grupos ecologistas que reivindican una adecuada intervención de los poderes públicos vascos para garantizar el derecho de las personas a un medio ambiente adecuado y a la protección de su salud. Las personas que residen en el entorno de la actividad de Petronor también han expuesto las afecciones que continúan padeciendo por varios incidentes que han provocado inmisiones de ruido, olores y contaminación atmosférica. Por ello las personas afectadas insisten en la necesidad de tomar medidas positivas para garantizar una adecuada protección del derecho al respeto de la vida privada y familiar y al domicilio.

Las asociaciones y personas reclamantes acuden ante el Ararteko por considerar que las administraciones públicas vascas no han tomado todas las medidas posibles para garantizar de forma eficaz un reconocimiento adecuado de esos derechos medioambientales. En esos términos el objeto de la reclamación es lograr un adecuado control y vigilancia del funcionamiento de esta actividad industrial tanto en su actividad ordinaria, cumpliendo las obligaciones ambientales recogidas en las autorizaciones existentes, como durante los incidentes y episodios de contaminación de distinta intensidad que han venido acaeciendo en el entorno de esta planta de refinado de petróleo durante los dos últimos años.

El Ararteko es un comisionado del Parlamento Vasco para la defensa de los derechos fundamentales de la ciudadanía y para el control de las administraciones públicas vascas en la defensa de los derechos de los ciudadanos a la buena administración.

Dentro de esa labor diferenciada vamos a proceder a analizar cuál es el ámbito de intervención de los poderes públicos para la salvaguarda de los derechos medioambientales frente a los focos de contaminación que, en este caso, provienen de la actividad industrial de Petronor. Por otro lado, resulta importante que valoremos en esta resolución el contenido de otros derechos instrumentales, que deben prevalecer en una "*buena administración*", como son el derecho a obtener una adecuada respuesta a las solicitudes formalizadas ante las



administraciones públicas, el derecho al acceso a la información medioambiental que obre en su poder y el derecho a participar de forma adecuada en las decisiones alcanzadas por la administración pública.

En ese contexto vamos a analizar las distintas reclamaciones señaladas en los antecedentes para valorar el procedimiento seguido por las administraciones públicas competentes para la prevención y control ambiental respecto a la actividad industrial de refino de petróleo desarrollada por Petronor en Bizkaia. Principalmente, centramos nuestra intervención en la actuación del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial, órgano ambiental competente en el control e inspección de las actividades sujetas a autorización ambiental integrada, en los términos que recoge la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (LPCIC).

En todo caso, coexisten otros ámbitos directamente relacionados como son la protección a la salud pública, la seguridad industrial y la ordenación urbanística en los que intervienen otras administraciones vascas a las cuales también va a ser comunicada esta resolución a los efectos de su conocimiento y valoración.

2. El contenido del derecho al medio ambiente y a la salud de las personas que habitan en el entorno de una actividad industrial.

Con carácter previo conviene recoger el marco jurídico en el que se enmarcan los derechos ambientales expuestos en las reclamaciones. La preocupación ciudadana expuesta en las reclamaciones trae causa de los riesgos y peligros para el medio ambiente y para la salud de las personas que derivan de las emisiones contaminantes a la atmósfera, de los focos de ruido y de olores que genera el proceso productivo de Petronor. Existe también una preocupación ciudadana ante los riesgos de accidentes graves de esta actividad industrial por encontrarse ubicada en un entorno urbanizado.

El contenido del derecho al medio ambiente en nuestro ordenamiento jurídico. Como punto de partida hay que recoger el mandato recogido a los poderes públicos que ha incorporado el artículo 45 de la Constitución Española (CE):

"Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado."

El derecho al medio ambiente, como principio rector de la política social y económica, se ha desarrollado mediante la legislación medioambiental que prevé los correspondientes mecanismos de control e intervención pública que prevengan, eviten y corrijan los daños al medioambiente y a la salud humana que, en su caso, origina la actividad humana.





Este derecho está estrechamente relacionado con otros como son el derecho a la protección de la salud –artículo 43 de la CE– o el derecho a una vivienda digna –artículo 47–. El contenido de este último derecho ha sido desarrollado de forma descriptiva por el artículo 4. a) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, cuando reconoce el derecho de la ciudadanía a disfrutar de una vivienda digna y adecuada *“que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados”*.

Estos principios rectores de la política social y económica deben cohererse con otros derechos como son la libertad de empresa y la defensa de la productividad –artículo 38 CE–, el progreso social y económico que estas actividades implican –artículo 40 CE– y el libre ejercicio del derecho de propiedad dentro de la función social que le asignen las leyes –artículo 33 CE–.

La tutela ambiental y el derecho a la inviolabilidad del domicilio. Otra de las vertientes que recoge este derecho hace referencia al derecho a la inviolabilidad del domicilio y a la intimidad personal y familiar, recogido en el artículo 18 de la Constitución Española. El planteamiento expuesto por las personas reclamantes puede por ello afectar al derecho a la inviolabilidad de su domicilio. En los relatos formulados exponen que las inmisiones de contaminación atmosférica y acústica provenientes de la actividad industrial han alcanzado en ocasiones el interior de sus viviendas provocando molestias que han podido incidir en su calidad de vida. En esos términos esas inmisiones contaminantes podrían llegar a implicar una intromisión contraria al derecho constitucional a la inviolabilidad del domicilio.

La conexión del derecho al medio ambiente con el derecho de las personas a su vida privada y a su domicilio es obra de la jurisprudencia ambiental que debemos al Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en aplicación del artículo 8 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

La ya extensa jurisprudencia del TEDH ha elaborado una suerte de derecho de ejercicio individual a la tutela ambiental¹. Éste es el marco jurídico en el que debemos confrontar cualquier conflicto ambiental en el que puedan originarse afecciones individualizadas a las personas, como el expuesto en este caso por contaminación de una actividad. El contenido de esta tutela ambiental queda definido por los siguientes elementos:

– Los atentados graves al medio ambiente pueden vulnerar el derecho a la vida privada y familiar. El Tribunal europeo recuerda que los daños graves al medio ambiente pueden afectar al bienestar de las personas y privarlas de su derecho a

¹ Asunto *Powell y Rayner contra Reino Unido* (Sentencia del TEDH, de 21 febrero de 1990); Asunto *López Ostra* (Sentencia del TEDH, de 9 de diciembre de 1994); Asunto *Guerra y otros contra Italia* (Sentencia del TEDH, de 19 de febrero de 1998); Asunto *Moreno Gómez*, (Sentencia del TEDH, de 16 de noviembre de 2004); Asunto *Giacomelli contra Italia* (Sentencia del TEDH, de 2 de noviembre de 2006); Asunto *Bacila contra Rumanía* (Sentencia del TEDH, de 30 de marzo de 2010); Asunto *Dubetska contra Ucrania* (Sentencia del TEDH de 10 de febrero de 2011); Asunto *Martínez Martínez contra España* (Sentencia del TEDH de 18 de octubre de 2011); Asunto *Di Sarno y otros contra Italia* (Sentencia de 10 de enero de 2012); Asunto *Martínez Martínez contra España* (sentencias de 3 de julio de 2012); Asunto *Flamenbaum y otros contra Francia* (Sentencia de 13 de diciembre de 2012 y Asunto *Bor contra Hungría* (Sentencia del TEDH 18 de junio de 2013).



disfrutar en su domicilio de su vida privada y familiar sin que, por ello, se ponga en grave peligro la salud de las personas. Los efectos nocivos para la salud no requieren que concurra un grave peligro para la salud. El tribunal debe determinar si los daños producidos –por el ruido u otras inmisiones– superan el umbral mínimo de gravedad para constituir una violación del derecho al respecto del domicilio y de la vida privada. La constatación de ese umbral es relativa y depende de circunstancias como la intensidad, duración de los daños y sus efectos físicos o psicológicos.

– Los poderes públicos deben adoptar medidas razonables y adecuadas para proteger este derecho. El derecho a la inviolabilidad del domicilio no se limita a obligar a los poderes públicos a abstenerse de injerencias arbitrarias. También exige a los Estados la adopción de medidas razonables y adecuadas para proteger los derechos del individuo frente a efectos nefastos para su bienestar.

– Para ello es necesaria una regulación específica evaluando los riesgos e imponiendo medidas correctoras. En el caso de las actividades peligrosas existe una obligación positiva de establecer una reglamentación adaptada a las especificidades de la actividad. En ese proceso de decisión existe un margen de apreciación para cada Estado a la hora de determinar qué medidas de orden práctico deben adoptarse. En todo caso las medidas deben garantizar la protección efectiva de los ciudadanos. Para ello deberán regular unos valores límites de exposición que eviten los efectos nocivos para la salud humana o para su bienestar. Debe tratarse de buscar un equilibrio justo entre los intereses contrapuestos. En todo caso las decisiones públicas que se tomen deben estar suficiente justificadas y deben incluir la realización de investigaciones y estudios apropiados de manera que se evalúen por anticipado los efectos de las actividades.

– Las actividades contaminantes deben estar sujetas a un control administrativo y a una posterior vigilancia. Esa regulación debe formar parte de la autorización, puesta en funcionamiento, explotación, seguridad y el control de la actividad.

– Existe un deber de control público de estas actividades. La obligación de vigilancia y control durante la explotación de la actividad corresponde a los poderes públicos sin perjuicio de que pueda ser gestionada de forma indirecta. Para ello los poderes públicos deben disponer de medios que acrediten que efectivamente se aplican las medidas fijadas en las autorizaciones de acuerdo con los plazos previstos.

– También una obligación de resultado para hacer cumplir con los valores límites de inmisiones provenientes de la actividad. Los poderes públicos deben establecer un plan de acción para reducir la contaminación a niveles compatibles con el bienestar. En caso contrario, los Estados tienen un margen de discrecionalidad para buscar otras fórmulas, teniendo en cuenta el contexto económico, como pudiera ser las políticas de ordenación del territorio y urbanismo. El Alto Tribunal no ignora el interés en mantener la actividad económica y el beneficio social que implican estas actividades industriales. Sin embargo, ese interés no prevalece sobre el derecho de las personas a gozar de un medio ambiente adecuado y respetuoso con la salud.

– Otros derechos instrumentales como el acceso a las informaciones. El Tribunal recuerda la importancia significativa del acceso del público a las informaciones que





obren en poder de los poderes públicos que permiten evaluar el riesgo al que se expone.

En definitiva, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos considera que puede existir una vulneración del derecho a la vida privada y familiar y al disfrute del domicilio en los casos en los que quede acreditada la existencia de un daño ambiental, grave y continuado, y las autoridades públicas no tomen las medidas razonables y necesarias para asegurar efectivamente la protección de las personas expuestas a los efectos nocivos para el bienestar y para su salud.

Esa obligación de intervención pública, que subyace en el mandato del TEDH para una correcta protección de la vida privada y familiar, implica una evidente conexión con la legislación de protección al medio ambiente y a la salud humana. En esos términos el ordenamiento jurídico español ha venido regulando de forma específica medidas administrativas mediante la legislación medioambiental dirigidas, entre otras cuestiones, a proteger y mejorar la calidad de vida de las personas.

Conviene tener presente el contenido de este derecho, de relevancia constitucional, que ha venido perfilando la tutela ambiental de la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo, para poder dar una adecuada respuesta a las reclamaciones que presenten las personas particulares.

3. Las medidas administrativas para la prevención y control integrado de la contaminación proveniente de las actividades industriales.

El actual ordenamiento jurídico español, a instancia principalmente del Derecho Comunitario, ha previsto un sistema de control y prevención de las actividades industriales más contaminantes que puedan generar un impacto para el medio ambiente y la salud de las personas. Ese control administrativo tiene en cuenta, una adecuada evaluación del impacto al medio ambiente, la necesidad de exigir una autorización ambiental integrada (AAI) y una necesaria protección frente a los riesgos industriales.

El actual marco regular es la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación). Esta disposición comunitaria continúa la línea ya trazada en las últimas décadas por la política comunitaria de medio ambiente para la prevención de la contaminación.

En esos términos ha sido transpuesta por la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (Ley 16/2002) y por el Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales (RD 815/2013).

Esta normativa pretende evitar, reducir y, en la medida de lo posible, eliminar la contaminación que derivada de las actividades industriales. Los Estados miembros deben tomar las medidas adecuadas de prevención de la contaminación, para que las actividades industriales no produzcan ninguna contaminación importante y se prevengan los accidentes graves.

Medidas de prevención. Esta normativa exige que estas instalaciones industriales solo puedan funcionar si cuentan con la autorización administrativa



correspondiente. Este permiso debe incluir las medidas necesarias para conseguir un *"alto nivel de protección del medio ambiente"* de acuerdo con las mejores técnicas disponibles. Entre otras cuestiones deben recoger los valores límites de emisión para las sustancias contaminantes y unos requisitos en materia de control de las emisiones para su medición y posterior comunicación regular de los resultados. Esta directiva recoge la posibilidad de que las administraciones ambientales establezcan, de forma justificada y compatible con las disposiciones comunitarias, medidas protectoras más estrictas en su derecho interno.

Riesgo industrial. Otro de los aspectos que regula el control ambiental sobre las instalaciones industriales en las que están presentes sustancias peligrosas es el riesgo extraordinario que pueden derivar de un evento accidental. La normativa comunitaria ha introducido una serie de Directivas relativas al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas. En la actualidad la Directiva 2012/18/UE, de 4 de julio, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves que intervengan sustancias peligrosas que han venido a derogar la Directiva 96/82/CE. El plazo para la aplicación de esta directiva vencerá el próximo 1 de junio de 2015. Hasta esa fecha el ordenamiento español regula esta cuestión mediante el Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio, y sus modificaciones mediante el Real Decreto 948/2005, con objeto de introducir una adecuada prevención de accidentes graves y limitar sus consecuencias para proteger a las personas, bienes y medio ambiente.

Esta normativa sobre el riesgo industrial fija una serie de medidas preventivas como son el informe de seguridad y los planes de emergencia y otras medidas de reacción frente a los accidentes producidos como es la obligación de información después del accidente grave.

Asimismo, establece un vínculo entre la prevención de accidentes graves con las políticas de ordenación del territorio y urbanismo. Para ello dispone de mecanismo como son la evaluación ambiental estratégica de los planes urbanísticos donde se determinen el establecimiento o la modificación de estas instalaciones. También posibilita que, a largo plazo, se mantengan distancias adecuadas entre los establecimientos y zonas de viviendas o espacios públicos frecuentados por el público

Junto con estas medidas se incorporan un sistema de inspección y control in situ de riesgos de accidentes vinculado a una determinada periodicidad o para investigar denuncias graves, accidentes graves y conatos de accidente, incidentes y casos de incumplimiento.

Las medidas de control e inspección ambiental. La inspección ambiental de las actividades industriales ha sido regulado de forma específica por la Directiva 2010/75/UE y posteriormente traspuesto por la Ley 5/2013 y por el Real Decreto 815/2013.

Esta norma define como inspección ambiental: *"Toda acción llevada a cabo por la autoridad competente o en nombre de ésta para comprobar, fomentar y asegurar la adecuación de las instalaciones a las condiciones de las autorizaciones ambientales integradas y controlar, en caso necesario, su repercusión ambiental. Se incluyen en esta definición, entre otras acciones: las visitas in situ, la medición de emisiones, la comprobación de informes internos y documentos de seguimiento, la*





verificación de autocontroles, la comprobación de técnicas usadas y la adecuación de la gestión ambiental de la instalación."

La inspección ambiental debe realizarse, conforme a las previsiones de esta normativa de emisiones industriales, con el fin de garantizar el cumplimiento de la normativa ambiental. Entre otras cuestiones a destacar esta legislación regula los requisitos mínimos para las visitas de inspección y el procedimiento para los informes de cumplimiento.

4. El procedimiento administrativo para controlar el cumplimiento de las condiciones de funcionamiento de la actividad industrial. La verificación periódica de la AAI y la inspección tras denuncias graves e incidentes ambientales.

El servicio de control e inspección ambiental del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial es el órgano de la administración ambiental vasca que lleva a cabo las labores de seguimiento del cumplimiento de las condiciones de funcionamiento de la AAI de Petronor.

Junto con las inspecciones periódicas realizadas el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial dispone de información sobre el cumplimiento de las medidas correctoras mediante los datos obtenidos en continuo, en el caso de la contaminación atmosférica, o en el informe de resultados presentado por Petronor en el Programa de Vigilancia Ambiental. Asimismo, ese servicio de inspección del Gobierno Vasco trata de dar respuesta a las denuncias que presentan debido a la proliferación de incidentes ambientales por problemas de ruidos, olores e inmisiones de distintos compuestos (COVs, partículas de coque) que han afectado a las viviendas del entorno de la planta.

Esta institución ha incorporado en nuestra resolución de 24 de septiembre de 2012 una serie de propuestas al respecto.

Así señalábamos que el Departamento de Medio Ambiente debía realizar el control y seguimiento del pleno cumplimiento de las medidas impuestas en la AAI mediante la información anual recogida en el programa de vigilancia ambiental por la empresa pero también con los medios de inspección y control ambiental que dispone para el seguimiento de la actividad industrial.

Asimismo recordábamos a esa administración ambiental la obligación de dar una respuesta adecuada y eficaz a las denuncias, y a los hechos expuestos en ellas, sobre los problemas de funcionamiento de la actividad industrial.

Por su parte, el Gobierno Vasco ha aprobado por Resolución de 10 de diciembre de 2012 el vigente plan de inspección y control ambiental para el periodo 2011-2018² que recoge las pautas y estrategia de las actuaciones de inspección ambiental que sigue el Departamento de Medio Ambiente.

Sobre esta cuestión conviene tener presente las nuevas previsiones legales antes mencionadas, en transposición de la Directiva de emisiones industriales, respecto

² Resolución de 10 de diciembre de 2012, de la Viceconsejera de Medio Ambiente, por la que se aprueba el Plan de Inspección y Control Ambiental 2011-2018. <http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48-bopv2/es/bopv2/datos/2012/12/1205895a.pdf>



al régimen de inspección ambiental, con efecto directo para las administraciones públicas vascas desde el pasado 7 de enero de 2013³.

Esta directiva comunitaria ha sido traspuesta mediante la Ley 5/2013, de 11 de junio, y el Reglamento de emisiones industriales. Estas disposiciones legales vienen a desarrollar los mecanismos de control, verificación e inspección de las actividades industriales existentes tanto respecto a la verificación periódica de las medidas correctoras de la AAI como respecto a las denuncias por infracciones graves.

Verificación de las medidas correctoras de la AAI. En este caso, corresponde valorar la adecuación del procedimiento seguido por la administración ambiental para hacer cumplir sus competencias de vigilancia y control periódico durante la explotación de la actividad.

La información y documentación exigida a la empresa promotora en el programa de vigilancia ambiental es un instrumento importante para conocer el conjunto de obligaciones propuestas en las AAI y su grado de cumplimiento. De hecho los resultados de los análisis e informes del programa de vigilancia ambiental deben remitirse al órgano ambiental con una periodicidad anual. Este informe realizado por una entidad independiente incorpora los resultados del funcionamiento de las medidas correctoras y de los distintos sistemas de control, con especial mención a las incidencias más relevantes producidas en este período, sus posibles causas y soluciones.

En todo caso, el informe presentado por la empresa con los resultados del funcionamiento no sustituye a las competencias de control y verificación que, siempre y en todo caso, corresponden a la administración ambiental.

La normativa mencionada ha recogido una serie de criterios que conviene mencionar.

– Los **órganos ambientales son los competentes** para realizar las tareas de inspección ambiental para lo que deben disponer de un sistema de inspección ambiental propio para las instalaciones sujetas a autorización ambiental integrada. Esa inspección pública sirve para garantizar un adecuado nivel de comprobación del cumplimiento ambiental y recoja el análisis de toda la gama de efectos ambientales relevantes de la instalación sobre el entorno. Para este sistema de inspección ambiental eficaz las administraciones públicas competentes deben asegurar la adecuada y suficiente dotación de medios personales y materiales. Las labores de inspección ambiental en las instalaciones deben desempeñarse por inspectores ambientales que podrán estar asistidos por asesores técnicos y entidades colaboradoras. Los inspectores ambientales serán funcionarios adscritos al órgano que ejerza las competencias en materia de inspección ambiental. En el ejercicio de sus funciones gozarán de la condición de agentes de la autoridad.

– Todas las instalaciones sujetas a AAI deben estar cubiertas por un **plan de inspección ambiental**. El plan de inspección ambiental debe incluir una evaluación general de los problemas de medio ambiente más importantes. También los planes deben establecer el procedimiento para elaborar los programas de las inspecciones

³ Artículo 80 de la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación).



ambientales y para realizar las inspecciones ambientales correspondientes. Los programas de inspección ambiental deben elaborarse regularmente e incluir la frecuencia de las visitas de inspección a los emplazamientos para los distintos tipos de instalaciones. Las visitas programadas deben realizarse antes de un año del comienzo de la actividad. Este programa de inspección debe tener en cuenta que el período entre dos visitas *in situ* se basará en una evaluación de los riesgos de las instalaciones correspondientes. En el caso de las instalaciones que representen los riesgos más altos las visitas *in situ* programadas deben hacerse con una periodicidad que no superará un año y en las instalaciones que planteen riesgos menores tres años.

– Es importante destacar las obligaciones que recoge la normativa para la **constancia y documentación de la labor inspectora**, su notificación y publicidad. Las actas de inspección son documentos públicos que deben recoger el resultado de la visita *in situ*. Después de cada visita, los órganos competentes elaborarán un informe sobre la actuación realizada en el que incluirán las conclusiones relativas al cumplimiento de las condiciones de la autorización ambiental integrada por la instalación. Dentro de las labores de inspección se menciona entre otros la comprobación de informes internos, documentos de seguimiento y la verificación de los autocontroles.

Ese informe debe notificarse al titular, en un plazo máximo de dos meses a partir de la fecha en que finalice la visita, para que realice las alegaciones que estimen convenientes, por un plazo de quince días. Asimismo, en el caso de constatar cualquier eventual infracción de la legislación la notificación se efectuará sin perjuicio de la tramitación de un procedimiento sancionador.

– Con carácter previo al inicio del expediente sancionador la legislación prevé un supuesto para adoptar, de oficio o a instancia de parte, las **medidas de carácter provisional** que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer y evitar el mantenimiento de los riesgos o daños para la salud humana y el medio ambiente. Estas medidas provisionales se adoptarán basándose en un juicio de razonabilidad y eligiéndose aquella que menos dañe la situación jurídica del titular.

– Por otro lado, conforme a los **principios de publicidad activa**, los órganos competentes tienen obligación de publicar el informe de la actuación realizada en un plazo máximo de cuatro meses, sin más limitaciones que las establecidas en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

La efectiva evaluación o verificación del cumplimiento de las obligaciones impuestas en la autorización ambiental integrada forma parte de las potestades de la administración ambiental en el ejercicio de sus competencias de inspección y control de las actividades contaminantes. La actual redacción del artículo 29 de la Ley 16/2002 señala que la administración ambiental es el órgano competente para adoptar las medidas de control e inspección así como ejercer la potestad sancionadora. Por otro lado, el artículo 22.1.i) de la Ley 16/2002 señala que el contenido de la AAI debe recoger la obligación de comunicar al órgano ambiental regularmente: *“Información basada en los resultados del control de las emisiones*



mencionado en la letra e) y otros datos solicitados que permitan al órgano competente verificar el cumplimiento de las condiciones de la autorización”

Esa verificación administrativa del cumplimiento de las condiciones de la autorización mediante y el resumen de los resultados del cumplimiento de las condiciones de la AAI deben conformar un documento de seguimiento del control ambiental de cada actividad industrial. Ese documento es primordial para justificar el correcto ejercicio de las labores de inspección y control ambiental del órgano ambiental. Asimismo, esa información debe ponerse a la disposición del público interesado, de conformidad con la Ley 27/2008, de 18 de julio, y servir para garantizar una adecuada respuesta a las legítimas pretensiones de información de las personas y asociaciones interesadas en el cumplimiento de estas actividades contaminantes.

En conclusión, la vigente normativa establece la obligatoriedad de un sistema público de inspección medioambiental periódico con el objeto de realizar la verificación y el contraste del cumplimiento ambiental de todas las medidas tomadas para reducir y, en su caso, evitar los afecciones ambientales que produce la instalación.

Inspecciones por denuncias graves o incidentes ambientales. Como relatábamos anteriormente la Directiva de emisiones industriales prevé dos clases de inspección ambiental. Por una lado, la visita de inspección prefijada para el seguimiento de la AAI, anual en el caso de las actividades más contaminantes. Por otro lado, también establece que deben efectuarse inspecciones medioambientales no prefijadas para investigar, lo antes posible, denuncias graves sobre aspectos ambientales, accidentes graves e incidentes ambientales y casos de incumplimientos de las normas.

En este apartado hay que incorporar las denuncias graves que puedan ser formalizadas por las personas afectadas por las afecciones ambientales de la empresa.

Por otro lado, directamente relacionado con el control ambiental, hay que tener presente las previsiones de inspección y control de los riesgos inherentes a los accidentes graves que derivan del artículo 19 del RD 1254/1999 y el sistema de inspección industrial que introducirá el artículo 20 de la Directiva 2012/18/UE. Se define como accidente grave *“Cualquier suceso, tal como una emisión en forma de fuga o vertido, incendio o explosión importantes, que sea consecuencia de un proceso no controlado durante el funcionamiento de cualquier establecimiento al que sea de aplicación el presente Real Decreto, que suponga una situación de grave riesgo, inmediato o diferido, para las personas, los bienes y el medio ambiente, bien sea en el interior o exterior del establecimiento, y en el que estén implicadas una o varias sustancias peligrosas.”*⁴

La obligación de inspección que recoge la normativa requiere una adecuada calificación y respuesta para cada una de las denuncias individualizadas que puedan presentarse exponiendo episodios graves (ruidos excesivos y olores por incumplimiento de las medidas correctoras, afecciones en el entorno de la planta

⁴ El anexo VI del RD 1254/1999 recoge la obligación de notificar a la Comisión europea deberá notificar todo accidente que se ajuste a las consecuencias descritas en los puntos 2, 3, 4 y 5.



derivados de emisiones o vertidos accidentales, incumplimiento de la obligación de comunicar inmediatamente incidentes o anomalías, etc...).

En ese sentido, tras valorar la gravedad de las cuestiones denunciadas, el órgano competente debe considerar la realización de una inspección ambiental no programada –artículo 25.5 del Reglamento de emisiones industriales– conforme al procedimiento establecido.

Después de cada visita de inspección, los órganos competentes deben elaborar un informe de inspección sobre la actuación realizada en el que incluirán las conclusiones relativas al cumplimiento de las condiciones de la autorización ambiental integrada por la instalación.

Es importante señalar la importancia de disponer de medios de inspección suficientes y proporcionales para poder dar una adecuada respuesta a las denuncias presentadas, las administraciones deben dotarse de los medios técnicos y humanos para recabar de oficio las pruebas y evidencias que sirvan para comprobar de manera objetiva el grado de cumplimiento de las condiciones ambientales.

La denuncia ambiental, en el ejercicio de la acción pública existente en esta materia, debe implicar la tramitación de un expediente administrativo en los términos de la legislación medioambiental y 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.

A la vista de la información recabada el órgano competente debe considerar la incoación del correspondiente expediente de disciplina ambiental o, en caso contrario, concluir con la resolución desestimatoria 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 de las diligencias administrativas 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"*.

Conviene precisar que estas labores de control e inspección son complementarias a otras potestades de disciplina ambiental, como es el caso del ejercicio de la potestad sancionadora. Las potestades públicas están vinculadas al interés público. Su ejercicio es irrenunciable e indisponible e implica la obligatoriedad de incoar un expediente sancionador en cada caso que se constate alguna evidencia de infracción conforme a los principios y garantías que recoge la legislación.

Hay que destacar la importancia que tiene el ejercicio de estas potestad de disciplina ambiental (control e inspección y sancionadoras) de las actividades más contaminantes, como es el caso de Petronor, conforme a los principios de publicidad y transparencia.





El actual sistema de inspección y control ambiental –recogido en el Plan de inspección y control ambiental 2011-1018– que dispone el Departamento de Medio Ambiente y Política Medio Ambiental debe garantizar el cumplimiento de todas las actuaciones anteriores.

Así la administración ambiental debe realizar las inspecciones *in situ* que requiere la normativa ambiental de forma periódica y también en caso de denuncia ambiental grave. Para ello, la administración debe dotarse de los medios técnicos y humanos para dar respuesta de forma adecuada a las labores de control ambiental. En el caso de denuncia ambiental grave la administración tras la inspección y tras recabar la información pertinente debe dictar una resolución administrativa en la que concluya si se han cumplido las condiciones de la autorización ambiental integrada por la instalación y si se requiere tomar alguna medida correctora adicional para minimizar las afecciones. Asimismo, debe acordarse –conforme a las pruebas y evidencias aportados o recabadas en la inspección– la incoación o archivo del expediente sancionador que deberá comunicarse a las partes interesadas.

5. Las autorizaciones ambientales integradas de la actividad que desarrolla la refinería de Petronor.

La actividad industrial de Petronor dispone para su funcionamiento de la correspondiente autorización ambiental integrada para la actividad de refino de petróleo –mediante resolución de 6 de mayo de 2008–. También ha sido tramitada una declaración de impacto ambiental y una segunda autorización ambiental integrada –mediante resolución de 19 de noviembre de 2008– para la ampliación derivada de nuevas unidades para reducir la producción de fuel-oil y una planta de cogeneración de energía eléctrica (URF). Con posterioridad el Viceconsejero de Medio Ambiente ha aprobado las resoluciones de 15 de abril de 2010 y 4 de enero de 2014 por las que se ha actualizado la mencionada AAI de Petronor.

Esas resoluciones constituyen la autorización ambiental administrativa requerida, en los términos previstos en la Ley 16/2002, e incorporan las condiciones para la explotación de las instalaciones y los valores límite de emisión de alguna de las sustancias más contaminantes.

Por lo tanto, el marco de funcionamiento de esta actividad es el previsto por la resolución del órgano ambiental que fija, entre otras cuestiones que destacaremos a continuación, una serie de medidas para el control de las emisiones a la atmósfera, para la contaminación acústica y para el control de las inmisiones y olores de la actividad en su entorno.

– Respecto a las **emisiones a la atmósfera**, la AAI exige una serie de medidas protectoras y correctoras para controlar en continuo que las emisiones a la atmósfera no superen los valores límites de emisión de una serie de contaminantes previamente determinados. Para ello debe presentarse los resultados con una periodicidad anual acompañados de un informe de resultado del programa de vigilancia ambiental (apartado E.8). En el caso de las emisiones difusas de los denominados compuestos orgánicos volátiles (COVs) es exigible (apartado D.1.1.4) la instalación de un doble sello en todos los tanques de refinería así como la implantación de un programa de detección y reparación de fugas LDAR y un informe de seguimiento anual. Asimismo, para controlar las inmisiones de



contaminantes atmosféricos debe presentarse una propuesta de seguimiento de la afección de la actividad en el entorno con campañas de medición y estudios de dispersión.

– En relación con los **ruidos** procedentes de la actividad industrial existe (apartado D.1.6) la obligación de que no superar unos niveles de 60 db(A) en el cierre exterior del recinto industrial. También establece una obligación de calidad acústica en los domicilios colindantes. En el interior de esas viviendas el ruido no deberá superar en ningún momento 40 db(A) en horario diurno y 30 db(A) en horario nocturno. Para ello establece la obligación de fijar un plan de mediciones anuales y una propuesta de medición de ruidos (E.7).

– Respecto a los **olores** de la actividad es exigible realizar un inventario de los puntos de la instalación que producen los olores (D.1.6). Junto al inventario se deben aplicar una serie de medidas correctoras para minimizarlos en especial respecto a la planta de depuración de aguas residuales con un plazo determinado para su ejecución.

– La autorización también ha fijado una serie de **medidas preventivas** y condiciones de funcionamiento en **situaciones distintas de las normales** (F.3). Es exigible disponer de un manual de mantenimiento preventivo con un programa de inspección y control con pruebas de estanqueidad, estado de válvulas, tanques, etc... En caso de producirse un incidente o anomalía con posibles efectos negativos sobre el medio ambiente o sobre el control de la actividad (entre otros por un vertido accidental, superación de los límites, pérdida de datos del sistema de medición...) es exigible *"comunicar inmediatamente dicha incidencia o anomalía a la Viceconsejería de Medio Ambiente"*. En el caso de incidentes o anomalías graves *"y, en cualquier caso si se trata de un vertido o emisión atmosféricas accidental"* deberá comunicarse además de inmediato a SOS DEIAK y a los servicios municipales y remitir en 48 horas un informe detallado al órgano ambiental.

6. Inspección y control de la administración ambiental durante los incidentes denunciados por episodios de contaminación.

En esos términos conviene valorar cuál ha sido el procedimiento de inspección y control de la administración ambiental durante los incidentes denunciados en los antecedentes.

El Departamento de Medio Ambiente del Gobierno Vasco expone en las respuestas remitidas en los antecedentes que ha podido comprobar que el funcionamiento normal de la empresa cumple con las condiciones recogidas en las autorizaciones ambientales integradas concedidas. Justifica esa afirmación en los datos e informes obtenidos mediante el programa de vigilancia ambiental y las inspecciones de seguimiento que se han realizado. El Departamento realiza un seguimiento del cumplimiento de la autorización de su actividad a la empresa Petronor a través de la inspección de los datos de los sistemas de medición en continuo de los focos de emisión y de las estaciones de vigilancia de calidad de aire existentes en el entorno.

Respecto a los incidentes ambientales expuestos en los antecedentes, el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial mantiene que, conforme a





los datos obtenidos por las cabinas de la red de vigilancia y control de la calidad de aire, durante los distintos incidentes se han cumpliendo los valores límites de emisión de los parámetros establecidos en la legislación vigente. Respecto al control del ruido el Departamento de Medio Ambiente considera que, en alguno de los incidentes expuestos, no constan denuncias por ruido (incidente de enero de 2013 expediente 460/2013) y, en todo caso, el control del ruido de la actividad industrial se realiza conforme a la metodología y las periodicidades previstas en la normativa de aplicación.

También se ha remitido información sobre las inspecciones realizadas por el órgano ambiental en el caso de varios incidentes (460/2013) adjuntado una copia del acta de inspección y de la respuesta ofrecida por la empresa. En otros incidentes consta la solicitud de información por escrito a la empresa (459/2013).

Los mencionados incidentes no habrían dado lugar a la incoación de ningún expediente sancionador por incumplimiento de las medidas sancionadoras. En el caso de los incidentes mencionados en el 1503/2014 el órgano ambiental ha iniciado expedientes informativos al respecto que no han concluido hasta la fecha en la apertura de expediente sancionador. Si se constata que estos incidentes han dado lugar a propuestas de mejora de la empresa en el funcionamiento de la actividad para minimizar la evaporación de hidrocarburos en la entrada de la depuradora (expediente 460/2013) o la pérdida de agua con disulfuros (459/2013).

A la vista de la información remitida debemos constatar que tras la reiteración de las denuncias presentadas a través de diferentes vías (SOS DEIAK, ayuntamientos o incluso escritos de denuncia) la administración ambiental viene realizando visitas de inspección como se constata en información facilitada y en las actas de inspección remitidas.

En todo caso, debemos incidir en las siguientes cuestiones conforme a la interpretación que cabe realizar de la normativa de emisiones industriales.

– En los casos de denuncias graves, las exigencias de las inspecciones ambientales derivadas de la directiva de emisiones industriales requiere que, tras la visita de inspección, el servicio de inspección ambiental elabore un informe de verificación de las condiciones de funcionamiento de la actividad de Petronor que han sido denunciadas con sus conclusiones sobre el cumplimiento de las condiciones de la AAI.

Para ello el servicio público de inspección ambiental debe realizar las labores de inspección correspondientes para advenir el cumplimiento de las medidas correctoras y también las medidas de auto-monitorización de la empresa.

Asimismo, ese informe de verificación resultante debe publicarse en un plazo de cuatro meses desde la visita y, en la medida que se tome alguna decisión respecto a la denuncia ambiental, remitido a la persona que la haya promovido.

De igual modo ese informe debería analizar si los hechos denunciados y expuestos en el acta pueden ser constitutivos de la correspondiente infracción administrativa.



– En el caso concreto de las **denuncias por ruido** proveniente de la actividad de Petronor la inspección medioambiental debe garantizar que se realicen –con medios propios o concertados– mediciones *in situ*.

Las mediciones ruido que sean requeridas por las personas denunciantes deben servir para comprobar el cumplimiento continuo de los niveles máximos de ruido –recogidos en el apartado D.1.6)– en los focos de emisión de la empresa así como en el límite exterior y también en el interior de las viviendas que así lo requieran.

El control, inspección y sanción de las actividades sujetas a AAI corresponde al Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio conforme estable el Decreto 213/2012, de 16 de octubre, de contaminación acústica de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Es importante señalar la importancia de disponer de medios de inspección y recursos técnicos adecuados para el control ambiental de los distintos focos de contaminación atmosférica, acústica etc.

En eso términos debería revisarse el procedimiento de inspección ambiental para incorporar expresamente estas cuestiones, en especial respecto a las medidas para garantizar su publicidad e información a las partes denunciantes y al público interesado.

7. El control continuado de la repercusión ambiental y las propuestas de nuevas medidas a incorporar a la AAI.

El control ambiental no se limita al momento de la concesión de la AAI sino que genera un vínculo permanente con la actividad industrial encaminado a la intervención administrativa para hacer frente a posibles afecciones y contingencias que por su repercusión ambiental requieran su incorporación en el régimen del control de funcionamiento.

Para corregir estas afecciones, el órgano ambiental dispone de medios para continuar con su obligación de reducir y minimizar la contaminación a niveles compatibles con el bienestar de los ciudadanos.

El artículo 25 de la Ley 16/2002 establece que el órgano ambiental debe considerar de oficio la revisión periódica de las condiciones de la autorización ambiental integrada y, de ser necesario, actualizar en una serie de supuestos tasados.

En cualquier caso, cuando la contaminación producida por la instalación haga conveniente la revisión de los valores límites de emisión impuestos o la adopción de otros nuevos, cuando resulte posible reducir significativamente las emisiones sin imponer costes excesivos a consecuencia de importantes cambios en las mejores técnicas disponibles, cuando la seguridad del funcionamiento del proceso o actividad haga necesario emplear otras técnicas o así lo exija la normativa estatal o autonómica para cumplir nuevas normas de calidad ambiental o, cuando sea necesario cumplir normas nuevas o revisadas de calidad ambiental.



Asimismo se establece un procedimiento de revisión en un plazo de cuatro años a partir de la publicación de las conclusiones de las mejores técnicas disponibles (MTD).

Es preciso señalar que el Departamento de Medio Ambiente ha propuesto en al menos dos ocasiones la actualización de las medidas correctoras recogidas en la AAI con el objetivo de mejorar el control ambiental de esta actividad de refinería. Esas actualizaciones, decididas por la administración ambiental, han traído causa en las constantes denuncias ciudadanas por molestias y episodios de contaminación o ante la existencia de nueva normativa de aplicación. Esa colaboración ciudadana en el control ambiental ha resultado un valor añadido para identificar la conveniencia de las mejoras en la vigilancia y control de las emisiones y para reducir el impacto de esta actividad en su entorno.

Es por ello por lo que conviene traer a colación alguna de las cuestiones que continúan siendo expuestas en las denuncias por el funcionamiento de la actividad que requieren en nuestra opinión una valoración. Nos referimos a aquellas afecciones o molestias que, sin quedar acreditado que impliquen un incumplimiento de las condiciones recogidas en la AAI, ni de los valores límites recogidos, pueden plantear riesgos para el medio ambiente o para la salud pública que deben ser debidamente evaluados.

8. Control y prevención de la contaminación atmosférica ante las emisiones difusas de compuestos orgánicos volátiles como el benceno.

Una de las cuestiones expuestas en las reclamaciones hace referencia a los episodios de contaminación atmosférica por picos de benceno y tolueno en el entorno de Petronor. Esos episodios puntuales, aun cuando no suponen incumplimiento de la normativa de calidad del aire ni de las condiciones de las AAI, continúan siendo motivo de preocupación de las personas residentes en el entorno de la planta de Petronor por los riesgos sanitarios que pueden implicar para la salud de las personas.

Actuación de la administración ambiental. La administración nos ha dado cuenta de las medidas tomadas por la empresa para monitorizar los niveles de exposición o inmisión en el entorno y para reducir las emisiones difusas desde la planta. Por otro lado, en nuestra anterior resolución ya recogíamos las propuestas de la administración medioambiental y sanitaria para evaluar y reducir el riesgo de estos episodios junto, con nuestra sugerencia de valorar la posibilidad de proponer unos valores límites de inmisión para esas exposiciones agudas de aquellos COV más perjudiciales para la salud como es el caso del benceno. En respuesta a estas propuestas de mejora en la vigilancia y control de la actividad industrial, el Departamento de Medio Ambiente nos ha trasladado que continúan trabajando, en coordinación con el Departamento de Salud, para caracterizar la situación de riesgo más allá de los valores límites legales y poder reducir la exposición aguda de la población por la inmisión de algunos COVs procedentes de esta actividad industrial, como es el caso del benceno.

Marco normativo de la calidad del aire y control de emisiones respecto a los COVs. La actual normativa comunitaria y estatal regula de forma específica las medidas de prevención de la calidad del aire únicamente respecto al benceno, sustancia considerada como agente genotóxico y carcinógeno. La Directiva 2008/50/CE del

Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, incorpora los valores límites para el benceno en el aire ambiente para toda la Unión Europea, aunque los Estados miembros pueden mantener y adoptar medidas de mayor protección. La Directiva únicamente fija un valor límite del benceno para la protección de la salud de $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ de promedio anual. La actual legislación comunitaria no ha considerado incluir a nivel comunitario umbrales de alerta⁵ o de umbrales de información⁶ respecto al benceno. El Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, incorpora el mismo objetivo de calidad del aire para el benceno aun cuando posibilita en su artículo 3.3.f) que las comunidades autónomas puedan establecer otros objetivos de calidad del aire más estrictos que los fijados en esa normativa.

En el caso de las emisiones o focos procedentes del sector industrial, el artículo 22 de la mencionada Ley 16/2002 prevé, dentro del contenido mínimo de la AAI, la obligación de establecer unos valores límites de emisión para las sustancias contaminantes enumeradas. En esa norma incluye expresamente a los COVs como sustancias contaminantes en el anejo 2. El artículo 7.2 establece que la administración ambiental estatal, sin perjuicio de las normas adicionales de protección que dicten las comunidades autónomas, debe establecer valores límites de emisión o parámetros equivalentes basados en las mejores técnicas disponibles

Por su parte, la normativa que regula de forma específica los límites de emisión de COVs en las fuentes de emisión industrial –el Real Decreto 117/2003, de 31 de enero– se centra en las emisiones de actividades debido al uso de disolventes. Otra mención encontramos en la normativa que establece el suministro de información sobre emisiones del Real Decreto 508/2007, de 20 de abril, por el que se regula el Reglamento E-PRTR. Esta norma recoge la obligación de informar a las actividades sujetas a AAI del nivel de emisión de sustancias contaminantes. En el caso de los COVs el valor umbral de información pública de emisiones a la atmósfera es de 100.000 kg/año.

Sin perjuicio de su previsión expresa en la Ley 16/2012, que deriva de la directiva de emisiones industriales, la normativa mencionada no establece unos valores límite de emisión para el caso de las emisiones difusas de los COVs para las refinerías de petróleo.

En estas actividades industriales las emisiones de COV derivan de emisiones fugitivas no vinculadas a un proceso concreto (fugas y derrames de la red de tuberías y depósitos, emisiones procedentes del sistema de aguas residuales, pérdidas en tanques de almacenamiento o vapores procedentes de las estaciones de carga y trasiego).

Para hacer frente a esta fuente de contaminación y controlar y reducir los COVs el vigente documento de referencia sobre mejores técnicas disponibles sobre

⁵ Nivel a partir del cual una exposición de breve duración supone un riesgo para la salud humana que afecta al conjunto de la población y que requiere la adopción de medidas inmediatas por parte de los Estados miembros.

⁶ Nivel a partir del cual una exposición de breve duración supone un riesgo para la salud de los sectores especialmente vulnerables de la población y que requiere el suministro de información inmediata y apropiada.



refinerías de petróleo (publicado por la Comisión Europea en febrero de 2003⁷) identifica una serie de mejores técnicas disponibles, incluyendo un método para cuantificar las emisiones, entre las que se destaca la implantación de un programa LDAR (Detección y Reparación de Fugas) para reducir estas emisiones difusas.

Hasta la fecha –once años después de su aprobación– no se dispone de esa actualización. La Directiva de Emisiones industriales recoge la obligación de revisar y actualizar los documentos de referencia de las MTD *“a más tardar a los ocho años de su publicación de la versión anterior”*. Únicamente podemos hacer referencia a las consideraciones recogidas en el borrador final del documento de referencia de las MTD para las refinerías en su versión de julio de 2013⁸. Ese documento de trabajo actualiza y revisa alguna de las MTD respecto a la prevención y control de los COVs. Para ello recoge, entre otras medidas, mecanismos para monitorizar estos compuestos, mantener el programa LDAR para evitar fugas y derrames de la red de tuberías, medidas para reducir las emisiones en el sistema de depuración de aguas residuales así como la recuperación de los vapores mediante diversas técnicas (absorción, adsorción, membrana, etc.).

Competencia de la CAPV para fijar nuevos objetivos de calidad del aire y normas adicionales de protección de las emisiones industriales. En ese contexto las comunidades autónomas pueden regular normas adicionales de protección ambiental para evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos para la salud humana de sustancias contaminantes, como son los COVs. En este caso los objetivos de calidad del aire en el País Vasco podrían recoger nuevos valores límite o umbrales de alerta y de información para exposiciones de breve duración. En el caso de las emisiones industriales el Gobierno Vasco puede promover valores límites de emisión para el conjunto de la instalación u obligaciones técnicas que garanticen un control y reducción de los COVs.

Estas decisiones públicas –cuya iniciativa debe partir de la administración ambiental– deben estar suficiente justificadas y deben incluir la realización de investigaciones y estudios apropiados de manera que se evalúen por anticipado los efectos de estas actividades. Para ello el órgano competente autonómico deberá tener en cuenta la evaluación de riesgo y la determinación de una estrategia para su limitación, conforme a las determinaciones del principio de precaución en los términos previstos en la Comunicación de la Comisión de 2 de febrero de 2000 sobre el recurso al principio de precaución COM(2000)1.

La regulación autonómica de unos valores límites o umbrales determinados para prevenir las exposiciones agudas de benceno garantizaría la necesaria seguridad jurídica a todos los agentes intervinientes en estos procesos tanto a la hora de incorporar estas obligaciones en la AAI como para poder requerir su aplicación formal.

En relación con la posibilidad de establecer mecanismos de protección adicionales podemos mencionar dos normativas que resultan de referencia para valorar esta cuestión.

⁷ <http://www.prtr-es.es/data/images/Resumen%20Ejecutivo%20BREF%20Refiner%C3%ADas-9A9E81E56E894437.pdf>

⁸ http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/BREF/FD_REF_July_2013online.pdf

La Recomendación de la Comisión Europea, de 30 de mayo de 2008, sobre las medidas de reducción del riesgo del benceno C(2008) 2271, recomienda que las autoridades competentes de los Estados miembros correspondientes establezcan, en las autorizaciones ambientales integradas, condiciones, valores límite de emisión o parámetros o medidas técnicas equivalentes respecto al benceno a fin de que se apliquen las mejores técnicas disponibles (MTD). Para ello han de tener en cuenta las características técnicas de las instalaciones correspondientes, su ubicación geográfica y las condiciones ambientales locales.

La transposición de la Directiva de Emisiones industriales y la incorporación a la normativa nacional de las medidas acordadas en la revisión del protocolo de Gotemburgo, perteneciente al Convenio de 1979, sobre contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia⁹, también recoge una serie de medidas para la reducción de las emisiones de los COVs como la imposición de valores límites de emisión.

En ese orden de cosas, conforme con las anteriores consideraciones, referencias legales y los estudios y valoraciones mencionadas, insistimos en la oportunidad de que la administración vasca promueva medidas para evaluar y reducir el riesgo para la salud humana y para el medio ambiente de estos episodios de COVs como el benceno y otros de riesgo asimilable. En su caso, podrían plantearse modificaciones normativas para reducir y, en su caso, evitar las exposiciones agudas de estos COVs mediante la inclusión de nuevos objetivos de calidad del aire, la exigencia de nuevos requisitos técnicos para las actividades de refino de petróleo o la determinación de unos valores límite para el conjunto de la instalación.

9. El control administrativo de las afecciones derivadas de los malos olores.

La contaminación odorífera o por malos olores provenientes de fuentes antropogénicas es motivo de molestias y de queja entre las personas residentes en el entorno de los focos de emisión. En el caso de actividades industriales, como es el caso de las refinerías de petróleo, los focos de emisión de estos olores molestos pueden localizarse en la depuración de las aguas residuales o en las emisiones difusas de COVs que implica esta actividad.

La relación entre el olor y las molestias percibidas es compleja de definir. Hay una confluencia de factores físicos y químicos cuantificables, pero también otros de carácter subjetivo más difíciles de evaluar.

Debemos precisar que el impacto de la contaminación odorífera puede ser muy diverso. Aunque en un principio habría que considerar que los compuestos olores no implican una causa directa de afecciones a la salud, convendría evaluar los riesgos que implican una exposición continuada a malos olores de compuestos que no tienen la categoría de tóxicos pero que dada su intensidad o tono hedónico pueden causar molestias y ciertos trastornos físicos o psíquicos a la población expuesta. Por otro lado, otra cuestión a estudiar son los posibles efectos para la salud de determinadas sustancias tóxicas contaminantes aun por debajo de los valores de emisión regulados en la normativa de contaminación atmosférica. Éste es el caso de los COVs, antes mencionados. El benceno tiene un umbral olfativo

⁹ Instrumento de ratificación del protocolo publicado en el BOE de 12 de abril de 2005.



que está por debajo de los valores medios anuales que recoge la normativa de contaminación atmosférica.

Esta materia ha sido objeto de regulación en otros países de nuestro entorno como Países Bajos, Alemania o Reino Unido. En cambio esta cuestión no ha sido específicamente regulada hasta la fecha por el Estado español. Algunas comunidades autónomas y municipios están desarrollando legislaciones concretas que están sirviendo para establecer un incipiente marco de intervención y control administrativo respecto al olor. Ese es el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía que ha incorporado esta tipología de contaminación mediante el Decreto 239/2011 por el que se regula la calidad del medio ambiente atmosférico y se crea el Registro de Sistemas de Evaluación de la Calidad del Aire.

En el País Vasco no existe actualmente un marco normativo que recoja el régimen de intervención para evaluar los focos de emisión de olores o, en su caso, determinar con carácter general unos niveles máximos de inmisión de olores en viviendas o espacios urbanos. Si consta que esta cuestión ha sido objeto de valoración por parte de los responsables de la administración ambiental en alguna de las propuestas de modificación de la actual Ley 3/1998.

La incorporación de medidas correctoras para paliar los efectos de esta contaminación se ha recogido hasta la fecha, caso por caso, mediante la correspondiente AAI o en la licencia de actividad correspondiente.

En el anterior apartado hemos mencionado la importancia de la regulación de unos criterios ambientales para incorporar de forma adecuada estas obligaciones en la AAI y poder requerir su aplicación formal.

Por ello esta institución considera oportuno sugerir la oportunidad de regular con carácter esta categoría de contaminación odorífera en nuestra legislación medioambiental y establecer unos parámetros o estándares objetivos de protección.

En el caso de la actividad de Petronor la AAI ha recogido la obligación de elaborar un inventario de puntos en las instalaciones que producen malos olores y una propuesta de medidas correctoras para minimizar los olores, en especial, en la depuración de las aguas, así como un plazo de ejecución. La elaboración del inventario de olores ha dado lugar a una serie de medidas correctoras entre otras en la DAR y en los tanques de techo flotante. Está prevista la implementación de un estudio olfatómico que determine la frecuencia de los controles y la evaluación de las medidas.

En todo caso los incidentes expuestos en los antecedentes hacen referencia a la persistencia de problemas de olores por causas accidentales o emisiones difusas. Esas denuncias y la posterior inspección han dado lugar a la determinación de nuevas mejoras en los procesos que eviten los olores. En cualquier caso, el número de reclamaciones es un indicio de que el problema de los olores no ha sido suficientemente resuelto. Las medidas correctoras impuestas difieren las obligaciones a un plan de gestión de los olores promovido por la empresa (hasta la fecha pendiente de ejecutar en algunos aspectos como es el caso de las medidas previstas para mejorar el funcionamiento de la planta depuradora de aguas).





La persistencia del problema de olores implicaría en nuestra opinión la necesidad de revisar y, en su caso, actualizar o concretar las exigencias del plan de acción.

El borrador de documento de referencia de MTD establece una serie de consideraciones respecto a la estrategia de gestión de olores que servirían para determinar su contenido para ser incluido en la AAI.

Así establece que debería incorporarse un protocolo para llevar a cabo la vigilancia de olor y, lo que es más importante en nuestra opinión, un protocolo de respuesta a los episodios de olores identificados. Para la elaboración de esos protocolos es indudable la necesidad de incorporar la participación activa de la población del entorno de la refinería.

Por otro lado, tras el inventario de los olores es necesario incorporar en la AAI un calendario de ejecución de todas las acciones que deben tomarse y un programa de revisión para la actualización periódica del plan.

Asimismo, para poder fijar unos parámetros evaluables, convendría que el órgano competente en la Comunidad Autónoma promoviera un marco normativo que permitiera fijar una caracterización objetiva de los olores y unos niveles de calidad para poder evaluar su cumplimiento.

10. Los procedimientos de acceso a la información ambiental.

En este apartado vamos a realizar una valoración sobre el retraso en la respuesta ofrecida a los escritos solicitando información, acceso a documentos e información en poder de la administración u otro tipo de peticiones (expedientes 461/2013, 2318-2013 y 2917-2013).

La institución del Ararteko viene insistiendo en la obligación de las administraciones públicas de dar respuesta expresa a cuantas solicitudes formulen los interesados con celeridad, agilidad y eficacia, hasta llegar a la definitiva resolución o fin del expediente.

En los casos expuestos en los antecedentes, en dos solicitudes el plazo no excedió de 2 meses y en el otro caso fueron más de 6 meses el tiempo de respuesta.

Los motivos por los cuales no ha sido posible dar una respuesta en el plazo previsto en el ordenamiento no deben obviar las obligaciones que derivan del derecho de la ciudadanía a una buena administración que, en este caso, se concretarían en la obligación de acuse de recibo de la solicitud y de dar respuesta en un plazo de tiempo razonable.

El artículo 2.3.d) de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información medio ambiental, participación pública y justicia en materia de medio ambiente, considera como tal a la documentación escrita sobre el estado de los elementos del medio ambiente así como las medidas administrativas destinadas a proteger estos elementos y a la ejecución de la legislación medioambiental.

El artículo 10 de la mencionada Ley establece el procedimiento y plazo a seguir para tramitar las solicitudes de información. En el caso de que la información





solicitada no resulte lo suficientemente precisa *“la autoridad pública pedirá al solicitante que la concrete y le asistirá para concretar su petición de información lo antes posible.*

Respecto al plazo *“la autoridad pública competente para resolver facilitará la información ambiental solicitada o comunicará al solicitante los motivos de la negativa a facilitarla, teniendo en cuenta el calendario especificado por el solicitante, lo antes posible y, a más tardar, en los plazos que se indican a continuación:*

1.º En el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud en el registro de la autoridad pública competente para resolverla, con carácter general.

2.º En el plazo de dos meses desde la recepción de la solicitud en el registro de la autoridad pública competente para resolverla, si el volumen y la complejidad de la información son tales que resulta imposible cumplir el plazo antes indicado. En este supuesto deberá informarse al solicitante, en el plazo máximo de un mes, de toda ampliación de aquél, así como de las razones que lo justifican.”

En conclusión, el acceso a la información medioambiental debe hacerse de forma rápida y preferente. Para ello, la legislación ha establecido unos plazos de resolución que no deben superar el plazo de un mes desde la recepción de la petición en el registro encargado de dar contestación, salvo prórroga expresa por otro mes que siempre deberá ser comunicada al solicitante.

La existencia de unos plazos especialmente breves responde al carácter instrumental de este derecho de acceso a la información. La inmediatez en la respuesta administrativa es una premisa fundamental para poder ejercitar el resto de derechos de participación o de justicia ambiental.

Es por ello por lo que las administraciones públicas deben poner los medios necesarios para prestar el servicio de información ambiental dentro de esos términos perentorios para dar una respuesta.

Debemos destacar los esfuerzos llevados a cabo por esa administración pública para mejorar o recortar los plazos de respuesta a las solicitudes de información.

En anteriores resoluciones el Ararteko ha señalado a ese Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial que, es comprensible que la ausencia de los medios personales necesarios o la concentración temporal de las solicitudes pueden impedir, en ocasiones puntuales, el cumplimiento de una respuesta en el plazo de un mes.

Ello no obsta para que la administración cumpla con la obligación de comunicar al solicitante el acuse de recibo de la solicitud y de la ampliación del plazo para contestar previsto en el artículo 10 de la Ley 27/2006.

Asimismo, sin perjuicio de las obligaciones legales señaladas, conviene apelar a la necesidad de buscar fórmulas que permitan agilizar la remisión de esa información mediante medios electrónicos o utilizar otros mecanismos de participación alternativos.





Las nuevas tecnologías y las obligaciones derivadas de la Ley 11/2006, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, son sin duda un aliado para conseguir con muchos menos esfuerzos la remisión de esa documentación por medios electrónicos

También resulta, en nuestra opinión, de interés buscar fórmulas alternativas para hacer llegar esa información y favorecer la participación de las asociaciones interesadas en temas ambientales. Dentro de esas medidas, podemos mencionar las comunicaciones directas y las reuniones o encuentros entre la administración y estas asociaciones.

En todo caso, estas formulas complementarias no deben implicar en la práctica una merma en el cumplimiento de las obligaciones que pueden derivar de la Ley 27/2006, en especial en supuestos como el recogido en esta reclamación en el que se manifiesta una voluntad clara de recibir la información ambiental.

11. Participación de las asociaciones en la gestión del control y disciplina ambiental.

Al hilo de las anteriores consideraciones conviene reiterar una última reflexión sobre una cuestión que ya sido recogida en la anterior resolución: la posibilidad de establecer formulas de participación de los diferentes agentes interesados en el proceso de control administrativo del funcionamiento de esta instalación.

No hemos recibido una respuesta expresa hasta la fecha a nuestra propuesta dirigida al Departamento de Medio Ambiente del Gobierno Vasco para establecer mecanismos de participación en el seguimiento que hace de las condiciones ambientales de la actividad de Petronor.

Sí hemos podido conocer la existencia de espacios de encuentro en los que alguna de las asociaciones promotoras de las reclamaciones ha podido acceder. Es el caso de la comisión municipal del Ayuntamiento de Muskiz que ha retomado sus sesiones informativas sobre el funcionamiento de la actividad de Petronor. También hemos tenido conocimiento de los paneles públicos asesores creados por la propia empresa Petronor en el entorno del municipio de Muskiz y de Abanto-Zierbena. Estos encuentros se vienen celebrando con el objetivo de que la empresa pueda facilitar de forma directa respuesta a las demandas de información vecinal.

En nuestra opinión todos los mecanismos de participación que se promuevan son elementos positivos que sirven sin duda para conocer de primera mano cuales son las preocupaciones ambientales de la población residente en el entorno de esta refinería. También son un cauce directo para informar de aspectos relacionados con el funcionamiento de la actividad. Como hemos afirmado en otras ocasiones estas experiencias pueden resultar efectivas para acercar posturas o, al menos, para posibilitar el reconocimiento de las partes concernidas.

Las fórmulas de participación y sus técnicas de dinamización son muy variadas. En todo caso nuestra propuesta estaba dirigida a la participación en los procesos y decisiones administrativas que competen a la administración ambiental, al Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial. Esto es, la creación de un foro estable de interlocución en torno al seguimiento y control ambiental de la planta de Petronor.





La participación no solo es de interés en los procesos de autorización de esas actividades, sino también en aquellos casos en los que, tras ser autorizados por la administración y sujetas a las correspondientes medidas correctoras, no quedan debidamente resueltas la totalidad de las afecciones al medio ambiente o la salud de las personas.

Es por ello por lo que las administraciones públicas competentes pueden servirse de procesos participativos en los que intervengan las partes interesadas para disponer de información de las molestias y afecciones que continúan siendo percibidas por la población y poder decidir las medidas correspondientes para lograr el resultado pretendido que no es otro que eliminar o, en su caso reducir la contaminación a niveles compatibles con el bienestar de la población.

En cualquier caso entendemos que estas mesas deben incluir, junto a los órganos administrativos competentes, en este caso el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial, un representante de la entidad industrial y un representante de las asociaciones vecinales o ecologistas, en especial, de aquellas surgidas o ubicadas en el entorno.

En estos procedimientos la constitución de una mesa de encuentro en la que participan las partes interesadas sirve como instrumento de difusión de la información ambiental y un cauce para la presentación de propuestas, denuncias u otras reivindicaciones.

La participación no debe ser en ningún caso un menoscabo del ejercicio de sus potestades de control e inspección ambiental. Esas potestades públicas resultan de ejercicio obligatorio y, como exponíamos con anterioridad, no están sujetas a transacción o acuerdo.

Dentro del ámbito de trabajo de este foro convendría incorporar la realización de estudios sobre la evaluación de los riesgos sanitarios que puede implicar una exposición crónica a la contaminación atmosférica proveniente de esta actividad de refino de petróleo.

Otra cuestión importante es la participación ciudadana para el control de las molestias que provocan los malos olores de la refinería. La contaminación odorífera implica episodios de olores que han tratado de ser identificados y minimizados por las medidas correctoras a las que se han sometido la actividad de Petronor. En todo caso en la medidas de que esas afecciones continuando siendo percibidas por la población del entorno. Por ello convendría establecer mecanismos de participación de la población afectada por los olores para monitorizar de forma eficaz la identificación de los focos de emisión de olores, establecer un protocolo de respuesta ante episodios de olores así como para poder evaluar de forma adecuada la implantación de un sistema eficaz de control.

En vista de los datos obrantes en la queja y en la información remitida por las administraciones concernidas y de las anteriores consideraciones, realizamos las siguientes:

Conclusiones





– **Sobre el sistema de inspección medioambiental y el trámite de las denuncias graves.**

La vigente normativa medio ambiental establece la obligatoriedad de disponer de un sistema de inspección medioambiental con el objeto de realizar periódicamente –en un plazo que no supere el año en las actividades de mayor riesgo como sería el caso de la actividad de Petronor– visitas *in situ* para la verificación del cumplimiento ambiental de toda la gama de efectos ambientales relevantes de la instalación.

Por otro lado, también deben efectuarse inspecciones medioambientales no prefijadas para investigar, lo antes posible, denuncias graves sobre aspectos ambientales, accidentes graves e incidentes ambientales y casos de incumplimientos de las normas.

En este apartado hay que incorporar las denuncias graves formalizadas por las afecciones ambientales de Petronor cuya tramitación e inspecciones realizadas en todos los casos las pautas recogidas en la Directiva 2010/75/UE de emisiones industriales.

El actual sistema de inspección y control ambiental –recogido en el Plan de inspección y control ambiental 2011-1018– aprobado por el Departamento de Medio Ambiente y Política Medio Ambiental debe garantizar el cumplimiento de todas las actuaciones del procedimiento previsto en los artículo 23 y 24 de la Directiva 2010/75/UE.

Para ello la Administración ambiental debe **dotarse de los medios técnicos y humanos** para dar respuesta de forma adecuada a esas labores de control ambiental ante las denuncias por infracción de las medidas correctoras de ruido, olores y contaminación atmosférica.

En el caso de denuncias por **exceso de ruido** debe **realizar mediciones *in situ*** para comprobar el cumplimiento de las medidas impuestas en la AAI de Petronor.

En el caso de denuncia ambiental grave la administración –tras la inspección y tras recabar la información pertinente– debe **dictar una resolución administrativa** en la que concluya si se han cumplido las condiciones de la autorización ambiental integrada por la instalación, si se requiere tomar alguna medida correctora adicional para minimizar las afecciones. En esa resolución debe acordarse la **incoación de un expediente sancionador o archivo de las diligencias**, conforme a las pruebas y evidencias aportadas o recabadas en la inspección.

En el caso de que existan **indicios de incumplimiento** de las condiciones recogidas en la AAI –como sería el caso de no comunicar inmediatamente las incidencias o anomalías– el órgano ambiental deberá **incoar el correspondiente expediente sancionador** para determinar, conforme el procedimiento previsto, cualquier eventual responsabilidad sancionadora por infracción de la normativa medioambiental.





En todo caso, el ejercicio de la acción pública en el medio ambiente implica la **obligación de comunicar a las partes interesadas los trámites** seguidos al respecto de las denuncias.

Las asociaciones denunciantes o interesadas deben **disponer de información** sobre los trámites correspondientes y en especial, sobre el **documento de verificación anual de las condiciones de funcionamiento de la actividad de Petronor** elaborado por la administración ambiental.

– **Sobre el tratamiento a los episodios de exposición aguda de COVs y de fuertes olores.**

El Ararteko insiste en la oportunidad de que la administración ambiental vasca promueva medidas normativas pertinentes para evitar y, en su caso, **reducir las exposiciones agudas de COV** mediante nuevos objetivos de calidad del aire o la inclusión de requisitos técnicos o valores límite para las actividades de refino de petróleo.

La persistencia del problema de olores implicaría en nuestra opinión la necesidad de revisar y, en su caso, **actualizar o concretar** las exigencias del **plan de acción contra los olores** que recoge la AAI. Ese plan debería incorporar un protocolo para llevar a cabo la vigilancia de olor y un protocolo de respuesta a los episodios de olores identificados en el que deberían participar de forma activa la población del entorno de la refinería. Es necesario incorporar un calendario de ejecución de todas las acciones que deben tomarse dentro de este programa y un programa de revisión para la actualización periódica del plan.

– **Sobre el acceso a la información ambiental.**

El acceso a la **información medioambiental** debe hacerse de forma **rápida y preferente**. Por ello las administraciones públicas deben poner los medios necesarios para prestar el servicio de información ambiental dentro de esos términos perentorios para dar una respuesta.

Debemos destacar los esfuerzos llevados a cabo por esa administración pública para mejorar o recortar los plazos de respuesta a las solicitudes de información.

Es comprensible que la ausencia de los medios personales necesarios o la concentración temporal de las solicitudes pueden impedir, en ocasiones puntuales, el cumplimiento de una respuesta en el plazo de un mes. Ello no evita la obligación de comunicar al solicitante el acuse de recibo de la solicitud y de la ampliación del plazo para contestar.

Asimismo, sin perjuicio de las obligaciones legales señaladas, conviene apelar a la necesidad de buscar fórmulas que permitan agilizar la remisión de esa información mediante medios electrónicos o utilizar otros mecanismos de participación alternativos.

– **Sobre la creación de una mesa de dialogo a instancia del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial.**





Debemos valorar de forma positiva los mecanismos de participación que han surgido a instancia del Ayuntamiento de Muskiz y de la empresa Petronor que han servido para intercambiar información.

En todo caso el Ararteko quiere insistir en la importancia de que se constituya una **mesa de seguimiento del control medioambiental** de la actividad de Petronor **promovida** por la administración medioambiental, en este caso el **Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial**, con representantes de la entidad industrial y representantes de las asociaciones vecinales o ecologistas, en especial de aquellas surgidas o ubicadas en el entorno. La constitución de una mesa de dialogo en la que participan las partes interesadas es un instrumento de difusión de la información ambiental y un cauce para la presentación de propuestas, denuncias u otras reivindicaciones para implantar y hacer cumplir la legislación ambiental.