



RECOMENDACIÓN 13/2006, DE 20 DE JUNIO, AL AYUNTAMIENTO DE MUXIKA, PARA QUE EXIJA LA LEGALIZACIÓN DE UNA ACTIVIDAD INDUSTRIAL Y SE PRACTIQUEN LAS INSPECCIONES NECESARIAS CON OBJETO DE DETERMINAR SOBRE LA NECESIDAD DE LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES.

RECOMENDACIÓN 14/2006, DE 20 DE JUNIO, AL DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DEL GOBIERNO VASCO, PARA QUE OBLIGUE A LA REGULARIZACIÓN DE LOS FOCOS DE EMISIONES DE UNA ACTIVIDAD INDUSTRIAL, ASÍ COMO QUE SE SIGAN LAS ACTUACIONES DE CONTROL NECESARIOS SOBRE ÉSTOS.

Antecedentes

1. El objeto de la queja hace referencia a las molestias que los residentes de los barrios de Astelerra, Zabale y Txakele de Muxika padecen por los ruidos que genera la actividad citada, sobre todo en horario nocturno, así como por las emisiones a la atmósfera que produce. Además, manifiestan su malestar por la permisividad y pasividad mostrada por esa administración dado que consideran que, a pesar de las reiteradas denuncias que a lo largo de estos últimos quince años han ido formulando, lejos de adoptar posibles soluciones a las cuestiones planteadas, ha permitido que la empresa vaya ampliando sus instalaciones y la actividad desarrollada sin las correspondientes autorizaciones municipales y, en consecuencia, sin los debidos controles con objeto de garantizar su correcto funcionamiento.
2. Analizada la documentación que la plataforma SOS MUXIKA nos ha facilitado hemos podido constatar que ya en el año 1995, los vecinos afectados por la empresa INAMA, S.A., al haberles sido notificado que la citada actividad iba a proceder a la instalación de una planta de cogeneración, se dirigían a esa entidad local en los siguientes términos:

“...es ILÓGICO que una empresa dedicada a la fabricación de tablero aglomerado de madera como es el caso de la empresa denominada INAMA, S.A., con el consiguiente POLVO que en ella se genera, se halle totalmente abierta en su perímetro, exceptuando parte de ella, con el consiguiente acarreo de polvo continuo y tráfico denso de camiones. Encontrándose los



vecinos afectados totalmente incapaces de abrir tan siquiera una sola ventana de nuestros domicilios, ante la posibilidad de poder ventilar nuestros domicilios particulares. No hablemos ya, del polvo depositado en nuestros coches, terrenos, casas, etc., y teniendo en cuenta que hay un número elevado de vecinos próximos a la empresa que son enfermos asmáticos, agravando aún más su enfermedad el polvo generado por dicha empresa (convendría hacer un estudio del porqué de la existencia de tantas personas afectadas padeciendo de los bronquios, casualmente personas, que viven cercanas la empresa). Polvo que se halla libre de circular por los edificios vecinos, teniendo en cuenta en las condiciones en las que se encuentra en la empresa, libre al exterior (...).

(...) A pesar de que el ruido durante el día es insoportable, nada comparable al ruido que en ella se produce durante la noche, sobre todo cuando se produce la entrada de un nuevo relevo. Relevo que entra a funcionar a las 6 de la mañana y pone en marcha parte de la maquinaria de la empresa, tales como la peladora (máquina en la cual mediante golpes continuos y rotatorios consigue desprenderse la corteza de la madera). Esta de más, indicar cual puede ser el efecto que produce esta ruido una vez empieza a funcionar a partir de las 6 de la mañana, llegando a ser totalmente imposible que ningún vecino de la zona pueda llegar a conciliar el sueño... ”

3. Diez años más tarde, los vecinos y vecinas que conforman la plataforma SOS MUXIKA se dirigen a esta institución señalando que en la actualidad siguen padeciendo los mismos problemas por las molestias de ruidos, vibraciones, olores, humos, polvo, etc., circunstancias éstas que se han visto agravadas como consecuencia de la ampliación producida, tanto en cuanto a sus instalaciones y actividades, como en el horario de su funcionamiento.
4. Con objeto de recabar una información exacta sobre la situación administrativa y urbanística de la actividad de referencia nos hemos dirigido tanto al Ayuntamiento de Muxika como al Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco. También hemos mantenido varios encuentros con responsables de ambas administraciones de cara a obtener una explicación, si cabe, más precisa sobre las actuaciones seguidas en torno a las circunstancias que concurren en el presente caso.

Consideraciones



Hemos de precisar que si bien es cierto que las autorizaciones administrativas necesarias para el funcionamiento de una actividad como la que nos ocupa son diversas, atendiendo a las denuncias formuladas por las personas afectadas por la instalación, en cuanto al grave deterioro medioambiental que el entorno está soportando, así como las graves afecciones que directamente vienen padeciendo, trataremos de analizar la situación de legalidad de la empresa INAMA, S.A., teniendo en cuenta la normativa medioambiental que resulta de aplicación.

En este sentido, debemos indicar que en nuestra Comunidad Autónoma Vasca, es la Ley 3/1998, de 27 de febrero, Protección General del Medio Ambiente, la norma que actualmente determina el procedimiento de legalización de este tipo de instalaciones.

Con anterioridad a su entrada en vigor, el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, (en adelante RAMINP) establecía el régimen específico de concesión de las preceptivas licencias municipales como instrumentos que permitían contrastar la incidencia de la actividad en el medio ambiente.

Por otra parte, en materia de contaminación atmosférica, la principal norma sectorial que resulta de aplicación es la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico y el Decreto 833/1975, de 6 de febrero, que la desarrolla.

El sometimiento de estas actividades a un procedimiento definido viene condicionado por el hecho de que su funcionamiento es previsiblemente productor de efectos perniciosos o susceptibles de producir molestias e incomodidades. De esta forma, la sujeción del normal ejercicio de la actividad a medidas más estrictas pretende proteger el interés general, en este caso, identificado con el derecho a un medio ambiente de calidad y a la salud de las personas que residen en las inmediaciones de estas instalaciones potencialmente contaminadoras.

A partir del marco jurídico precisado y a la vista de la documentación e información que nos han sido facilitados, pasamos a realizar las siguientes consideraciones:



1. Se trata de una empresa que viene funcionando aproximadamente desde el año 1964. Si bien en sus comienzos inició su actividad como un pequeño taller de serrería, con posterioridad y paulatinamente ha ido ampliándose, dedicándose actualmente a la fabricación de tablero aglomerado de partículas a partir de madera. Además dicha actividad dispone de una planta de cogeneración, que viene funcionando, aproximadamente, desde el año 1995.

Las ampliaciones que se habían ido introduciendo en la actividad hasta el año 1994 no habían sido legalizadas conforme al procedimiento que recoge el RAMINP, normativa que resultaba de aplicación en nuestra CAV hasta la aprobación de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.

En este sentido, en aras a determinar la situación jurídica de la instalación, en ese momento, con anterioridad al inicio del procedimiento de legalización de la actualización de la empresa, nos parece clarificador transcribir el informe emitido por el Delegado Territorial de Medio Ambiente de Bizkaia de fecha 11 de julio de 1994, y que iba dirigido al Ayuntamiento de Muxika tras la visita de inspección realizada con motivo de una denuncia presentada por emisiones de polvo y ruidos producidos por la empresa INAMA; S.A.. Así en dicho informe se refiere:

“En relación con el oficio remitido a esta Viceconsejería de Medio Ambiente, con fecha 20 de junio de 1994, adjuntando denuncia presentada por (...), por emisiones de polvo y ruidos que emite la empresa INAMA, S.A. ubicada en ese término municipal, le significo que efectuada visita de inspección a la empresa el día 8 de Julio del presente, por técnico adscrito a esta Viceconsejería, acompañado por el Teniente Alcalde D. (...) y el aparejador municipal D. (...), y previa reunión mantenida por representantes de la empresa, se toma la determinación que INAMA, S.A., presente en ese Ayuntamiento un proyecto completo del conjunto de la actividad, para una nueva recalificación e imposición de medidas correctoras adecuadas a la actualidad, ya que la licencia que disponen de la actividad, data de 1964, habiéndose efectuado desde entonces un cambio completo del proceso.

Por lo tanto Vd. Deberá requerir a la empresa para que en un plazo de 60 días, presente proyecto técnico actualizado del conjunto de la actividad incluyendo la COGENERACIÓN próxima a realizar...”



Con ello pretendemos evidenciar la situación de clandestinidad en la que en ese momento venía funcionando la empresa, quedando despejada cualquier duda respecto de la falta de correspondencia existente, entre la actividad ejercida y la licencia concedida en el año 1964.

A partir de ese instante y, ante el requerimiento municipal formulado, la empresa presenta la correspondiente solicitud para la legalización de la planta de cogeneración y la actualización de las distintas actividades que vienen desarrollándose, aproximadamente, en el mes de octubre de ese mismo año 1994.

De las pruebas que se deducen del expediente municipal de legalización tramitado, hemos podido constatar que, a fecha de hoy, dicho procedimiento ha quedado inacabado y, que INAMA S.A. no dispone de la licencia de apertura y funcionamiento de la industria de fabricación de tablero aglomerado y tampoco para la planta de cogeneración.

Para contrastar dicha afirmación, en la medida que nos permite la documentación que nos ha sido facilitada, vamos a tratar de concretar los trámites seguidos por parte de la autoridad municipal, en conformidad con el procedimiento establecido en el citado RAMINP.

En primer lugar, comprobamos que se proceda a admitir a trámite la solicitud de legalización formulada mediante el informe del técnico municipal de 3 de noviembre de 1994. Se somete a información pública el expediente municipal incoado, en el BOB nº 9, de 13 de enero de 1995 y, se notifica a quienes se consideran afectados de la apertura de la fase de información pública.

Con fecha 1 de febrero de 1995 tiene entrada en el Ayuntamiento de Muxika un escrito de alegaciones, firmada por 79 personas afectadas por la instalación.

Con fecha 14 de marzo de 1995 el Técnico Municipal informa favorablemente el proyecto de actividad, y el día 7 de agosto de 1995 lo informa también, favorablemente, el Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco.

Si bien en la copia del expediente remitido a esta institución no consta la copia certificada del informe de la Corporación, ni del informe jurídico previo a su remisión al entonces Departamento de Ordenación del Territorio,



Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, se constata, en la relación de antecedentes del informe de calificación emitido por dicho Departamento en fecha 8 de febrero de 1996, que ambos informes igualmente fueron favorables.

Del mismo modo, queremos precisar que resulta llamativo que en el expediente municipal conste el escrito presentado en la fase de alegaciones, avalado por 79 firmas y que en el informe de calificación se señale que no ha habido oposición al proyecto.

Por otra parte dicho informe clasifica la actividad de molesta, insalubre y peligrosa con motivo de los ruidos, olores, emisión de gases y la presencia de materiales inflamables y combustibles que genera y, se imponen las medidas correctoras que la instalación debe cumplir como garantía de su adecuado funcionamiento.

Siguiendo el procedimiento establecido, el Pleno del Ayuntamiento, en sesión extraordinaria celebrada el día 18 de diciembre de 1997, acuerda conceder, la preceptiva autorización o licencia de actividad para la legalización de la industria de fabricación de tablero aglomerado y para la planta de cogeneración, condicionada a:

“...A) Requisitos:

- 1. La instalación deberá ajustarse a las peticiones y proyectos presentados, anteriormente citados.*
- 2. Para obtener el acta de comprobación favorable el peticionario habrá de solicitar del Ayuntamiento que efectúe la oportuna visita de comprobación, cumpliéndose las prevenciones del artículo 34 RAMINP. A la solicitud se acompañará una certificación del Técnico Director de obras e instalaciones en la que se especifique la conformidad de éstas a la licencia que les ampara.*
- 3. Que, en el supuesto de que, antes de solicitar la visita de comprobación, se hayan de hacer pruebas para verificar el funcionamiento de máquinas o de instalaciones, el titular habrá de comunicarlo a la Alcaldía con cinco días de antelación, explicitando la duración y las medidas adoptadas para garantizar que estas pruebas o afectará al entorno, ni crearán riesgo para las personas ni los bienes. A la realización de estas pruebas, podrán asistir los técnicos que desee el Ayuntamiento...”*



Es a partir de este momento, en el que se debería, por parte de la titularidad de la empresa, haber solicitado las correspondientes licencias de obras para acometer la instalación proyectada de la planta de cogeneración y las labores precisas para la actualización del resto de las instalaciones a las medidas correctoras impuestas.

Esto no obstante, del propio expediente municipal se puede verificar que, con anterioridad a la concesión de dicha licencia de instalación, la autoridad municipal había concedido la licencia de obras para ejecutar la nueva instalación de cogeneración proyectada. Es más, debemos precisar que la concesión de dicha licencia se había producido con anterioridad al inicio de la tramitación del expediente MINP, mediante acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento en sesión celebrada el día 13 de octubre de 1994, cuando la presentación de los correspondientes proyectos técnicos de legalización se produce en noviembre de 1994.

Por último, hemos de señalar que el artículo 34 del RAMINP determina que:

“Obtenida la licencia de instalación de una actividad calificada como molesta, insalubre, nociva y peligrosa, no podrá comenzar a ejercerse sin que antes se gire la oportuna visita de comprobación por el funcionamiento técnico competente, no sólo por la actividad de que se trate, sino también por la naturaleza del daño que puede causarse. En el caso de que no dispusiere el Ayuntamiento de tal funcionario podrá solicitarlo del correspondiente Organismo provincial.”

En este sentido, podemos significar que consta en el expediente municipal un acta de comprobación de la instalación de tratamiento de madera, aglomerado y cogeneración del técnico municipal de fecha 3 de agosto de 2001, en la que se significa que en visita de inspección realizada en noviembre de 2000 se constata:

“Se han adoptado todas las medidas de protección impuestas en la licencia variándose únicamente los BIEs que se han instalado justo al lado de las puertas principales de acceso a la nave.

Se ha instalado un gran depósito de agua con capacidad superior a la indicada en las medidas correctoras.



Finalmente se comprueba el funcionamiento de las medidas correctoras para determinar su eficacia y si son suficientes para garantizar la protección del entorno según los indicios o valores de referencia que señalan la normativa vigente, y se constata: que son correctas y suficientes.”

A pesar de que el propio técnico municipal afirma que se garantiza la eficacia de las medidas correctoras implantadas, viene a precisar que *“no se han comprobado las medidas correctoras nº 78 y 14 por carecer los servicios municipales de los medidores necesarios en cada caso de emisión de partículas a la atmósfera (mg/Nm³) por lo que se deberá comprobar en su caso por los técnicos de la Viceconsejería de Medio Ambiente.”*

Esto no obstante concluye que *“De todo ello resulta que puede iniciarse la actividad de referencia promovida por la empresa INAMA, S.A. condicionada a:*

- Se deberá de aportar por parte de la empresa certificado de dirección de obra redactado y firmado por técnico competente y visado por el Colegio Oficial correspondiente, en el que se haga constar que las instalaciones se ajustan al proyecto y que han sido instauradas las medidas correctoras impuestas.*
- Se aportará la medición de emisión de partículas a la atmósfera realizada por empresa especializada o en su defecto se encargara por parte del Ayuntamiento de Muxika la medición a técnicos de la Viceconsejería de Medio Ambiente.”*

Por último, en relación con la comprobación de los niveles sonoros se informa que se procede, en fecha 7 de junio de 2001, a realizar la oportuna medición en compañía del técnico de la Diputación Foral de Bizkaia, resultando que los niveles obtenidos no superan los máximos establecidos e impuestos por la viceconsejería de Medio Ambiente. Dicha afirmación se efectúa sin que se constaten los valores obtenidos, de cómo se ha realizado la comprobación, sobre qué fuentes sonoras se ha actuado, cuáles han sido los puntos de inmisión considerados,... Esta carencia informativa imposibilita cualquier verificación posterior sobre lo intervenido. Además, es necesario añadir que resulta innegable la falta de rigor de la inspección practicada si nos atenemos al tiempo invertido en su realización, según se indica en el informe se procedió a realizar dicha medición sonora entre las 12,30 horas y



las 13,00 horas, lo que a todas luces parece insuficiente teniendo en cuenta la dimensión de las instalaciones de esta empresa.

A la vista del contenido del referido informe técnico municipal podemos concluir que resulta evidente que el acta de inspección no cumple con las previsiones que se contemplan en el artículo 34 del RAMINP ya que no sólo no se verifica correctamente la instalación de las medidas correctoras impuestas en la licencia de actividad, sino que además se omite la comprobación de su eficacia. La inspección previa en los términos prefijados por la norma exige que ésta no deba girarse sólo por la actividad de que se trate sino también por la naturaleza del daño que pudiera causarse. Además no cabe realizar otra interpretación puesto que la posterior actividad inspectora que contempla la norma (artículo 35 y siguientes) se ejerce en vista de la eficacia de los medios de corrección previamente establecidos (artículo 38).

En todo caso, observamos que dicha acta de comprobación no dio lugar a la concesión de la preceptiva licencia de apertura ya que del expediente municipal cotejado verificamos que dicha autorización no ha sido otorgada.

A la vista de las irregularidades detectadas en el procedimiento municipal tramitado y, teniendo en cuenta que la licencia de actividad o instalación en ningún caso legitima la apertura y funcionamiento de las actividades clasificadas sin que previamente se haya verificado la instalación de las medidas correctoras impuestas, además de la comprobación que la autorización de puesta en marcha implica, podemos señalar que actualmente la empresa INAMA, S.A. se encuentra en funcionamiento en la misma situación de clandestinidad que se encontraba en el año 1994, con el agravante de que la empresa ha tenido un importante desarrollo en sus instalaciones que en ningún momento ha sido objeto, conforme a la legalidad vigente, de intervención por parte de la autoridad municipal.

A esta aseveración debemos añadir que es doctrina del Tribunal Supremo que ni el transcurso del tiempo, ni el pago de los correspondientes tributos, ni la tolerancia municipal pueden implicar acto tácito de otorgamiento de licencia . Asimismo, la actividad ejercida sin licencia se conceptúa como clandestina y como una situación irregular de duración indefinida que no legitima el transcurso del tiempo.



No hay duda en admitir que las licencias son regladas y que no reconocen derechos puesto que estos se encuentran ya en el patrimonio de su titular. Sin embargo también es cierto que las licencias suponen una intervención de la administración de cuya autorización depende el ejercicio de tal derecho. La práctica de dicha actividad, el lugar donde puede ejercitarla, las condiciones de su ejercicio y modalidades, están regladas por el ordenamiento jurídico y sujetas a las normas previstas en éste y, es a la administración a la que se le encomienda tal actividad de comprobación de que la instalación pretendida se ajuste a derecho.

En cambio, tal como anteriormente precisábamos, la actuación municipal en todo momento se ha caracterizado por una falta de coherencia en su intervención fiscalizadora, puesto que si bien se dio curso a la tramitación del expediente de legalización, en ningún momento se ha percibido voluntad alguna por parte de la autoridad municipal de apostar por el principio preventivo que la técnica de las licencias de actividad determina.

Al respecto, basta recordar que se han ido concediendo las correspondientes licencias de obras sin que en ningún momento se hay observado la necesidad de someter dichas solicitudes al procedimiento de autorización medioambiental establecido conforme a la normativa vigente. Por ejemplo, las licencias de obras concedidas para la instalación de un nuevo parque de almacenamiento de serrín, chírlora, astillas y agua contra incendios, Fase 2 y para la instalación de una nave para la instalación de valor añadido (Decreto de alcaldía de fecha 18 de diciembre de 1997); la ampliación del proyecto recrecido pabellón Línea 5 y para la instalación de los molinos de martillos Hm y pallmans (Decreto de Alcaldía de 26 de diciembre de 2001). Y es en fecha 12 de enero de 2005 cuando la empresa ha presentado la solicitud para la licencia de actividad para el ejercicio de esta última instalación.

2. En segundo lugar, debemos señalar que nos encontramos ante una actividad catalogada como potencialmente contaminadora de la atmósfera en conformidad con lo establecido en el anexo II del Decreto 833/1975, de 6 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 38 /1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico.

En este sentido, y de acuerdo con la información remitida por parte del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, podemos precisar que la actividad se recoge en el apartado 3.9.2, relativo a la fabricación de tableros aglomerados y de fibras y, por tanto, queda catalogada



en el Grupo C del citado anexo II, resultado también que determinadas instalaciones auxiliares pueden clasificarse en el Grupo B.

Esta normativa obliga a la referida instalación a la tramitación de la preceptiva autorización administrativa, conforme prevé el capítulo III de la Orden de 18 de octubre de 1976, sobre prevención y corrección de la contaminación atmosférica de origen industrial.

El Decreto 19/2001, de 17 de setiembre, por el que se modifica el Decreto de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, corresponde al Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente las funciones y áreas de actuación en torno a:

- a) Ordenación del territorio y del litoral.
- b) Medio Ambiente.
- c) Aguas.
- d) Canales y Regadíos.
- e) Ordenación de recursos naturales y servicio forestal y de conservación de la naturaleza.
- f) Dirigir, de acuerdo con las Leyes y los reglamentos, los organismos autónomos, entes públicos de derecho privado y las sociedades públicas adscritos o dependientes del Departamento.
- g) Las demás facultades que le atribuyan las Leyes y los reglamentos.

Al efecto, el Decreto 306/2001, de 20 de noviembre, establece la estructura orgánica del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente y, en su artículo 13 determina que la Dirección de Calidad Ambiental de la Viceconsejería de Medio Ambiente dispone de las competencias para desarrollar las funciones relativas al control de los focos de emisión de contaminación atmosférica y ruido.

Por ello, nos dirigimos al Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente solicitando información sobre, entre otras, las siguientes cuestiones:

1. Si la referida instalación, en tanto actividad potencialmente contaminadora de la atmósfera, según la clasificación prevista en el Decreto 833/1975, de 6 de febrero, que desarrolla la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del



ambiente atmosférico, disponía de la preceptiva autorización para la puesta en funcionamiento de sus focos emisores a la atmósfera. También solicitábamos que nos informaran sobre el grupo al que pertenece, a tenor de lo prescrito en el Decreto 833/1975, de 6 de febrero.

2. Si la empresa Imana S.A. realizaba las mediciones periódicas que reglamentariamente se exigen a este tipo de industrias y, en su caso, si disponía de las infraestructuras necesarias para realizar las oportunas comprobaciones de las emisiones de contaminación a la atmósfera.
3. Si la instalación cumplía las condiciones o medidas correctoras impuestas. Interesamos también que nos remita una copia de los informes resultantes de cuantas visitas de inspección se hubieran realizado con objeto de determinar los niveles de emisión de contaminación a la atmósfera.

En respuesta a las preguntas formuladas, dicho Departamento nos informó que con fecha 19 de mayo de 2003, el Jefe del Servicio de Aire y Ruido de la Dirección de Calidad Ambiental, órgano responsable de la tramitación de los expedientes en esta materia desde el 1 de julio de 2002, había notificado a la empresa la necesidad de que procediera a solicitar la tramitación prevista en los artículos del capítulo III de la Orden de 18 de setiembre de 1976, sobre prevención y corrección de la contaminación atmosférica de origen industrial, debiendo presentar, a tales efectos, un proyecto específico ante la Dirección de Calidad Ambiental en el plazo de tres meses.

Añadían en el informe remitido que “posteriormente, y habiendo transcurrido el plazo concedido a la empresa INAMA, S.A. sin que en el órgano ambiental constara la presentación del proyecto solicitado, con fecha 14 de octubre de 2003 el Jefe del Servicio de Aire y Ruido de la Dirección de Calidad Ambiental reiteró el requerimiento en su día realizado a la empresa respecto a la presentación de la documentación que permitiera su regularización de acuerdo con la normativa vigente en materia de contaminación atmosférica. Asimismo se recordaba a INAMA, S.A. que según el artículo 3 de la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico, los titulares de focos emisores de contaminantes a la atmósfera, cualquiera que fuere su naturaleza, se encuentran obligados a respetar los niveles de emisión que el Gobierno establezca previamente con carácter general.



El día 2 de diciembre de 2003 se celebró en dependencias del Ayuntamiento de Muxika una reunión en la que participaron técnicos del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco junto con representantes tanto de la autoridad municipal como de la empresa INAMA, S.A., resultando que en el transcurso de la misma se alcanzaron una serie de acuerdos respecto a la presentación por parte de la empresa, en unos determinados plazos, de documentación que permitiera su adecuación a la normativa vigente en materia de contaminación atmosférica.

No obstante lo anterior, y atendiendo a que en la Dirección de Calidad Ambiental del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente no constaba la remisión de la citada documentación, con fecha 9 de marzo de 2004 el citado órgano reiteró nuevamente a INAMA, S.A. que procediera a la presentación, en el plazo de un mes, de un proyecto específico en los términos señalados en el Decreto 833/1975, de 6 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico y en la Orden de 18 de octubre de 1976 de prevención y corrección de la contaminación de origen industrial, trasladándose una copia del citado escrito al Ayuntamiento de Muxika.

El día 8 de junio de 2004 servicios técnicos adscritos a la Dirección de Calidad Ambiental del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente giraron visita de inspección a las instalaciones de la empresa INAMA, S.A. en el municipio de Muxika constatándose la existencia de 22 focos de emisiones a la atmósfera y procediéndose a la elaboración de un reportaje fotográfico. Adjunto le remito copia del Acta levantada en el transcurso de la citada visita de inspección.

La empresa INAMA, S.A. con fecha 16 de junio de 2004 ha comunicado a la Dirección de Calidad Ambiental que se estaba procediendo a la preparación de la documentación necesaria para solicitar la legalización de los focos detectados en la visita de inspección arriba mencionada.”

A fecha de hoy, a tenor de la información facilitada por el citado departamento, podemos señalar que aún no ha sido presentada por la empresa INAMA, S.A. la documentación necesaria para la legalización de los 22 focos de emisiones a la atmósfera detectados.

Sorprende a esta institución que siendo tan evidente la conducta de resistencia por parte de la empresa a presentar la documentación necesaria



para la obtener la autorización precisa para el funcionamiento de los focos de emisiones existentes en la instalación, no se haya procedido a incoar el preceptivo expediente sancionador. Las normas que facultan a las administraciones públicas para sancionar, según se han pronunciado los Tribunales, no son caprichosas, sino que surgen ante la necesidad de reprimir conductas o transgresiones que se cometan en ámbito competencial de la Administración pública. Ante una posible infracción administrativa la Administración no dispone de opciones de incoar o no un expediente administrativo, sino que tienen el deber de proceder en tal sentido, de lo contrario nos encontramos ante una dejación de sus deberes de orden público.

El deber en esta materia viene reforzado por la normativa sectorial que resulta vulnerada que trata de proteger la salud de los ciudadanos y ciudadanas que residen en las inmediaciones, así como el medio ambiente respecto de las emisiones a la atmósfera que genera la actividad. Por ello, si esa administración no adopta las medidas oportunas para evitar la prolongación en el tiempo de dicha situación de ilegalidad, estará permitiendo una situación de riesgo de los bienes jurídicos que se pretenden proteger.

4. Por último, una vez constatado el estado de ilegalidad en el que viene funcionando la actividad cuestionada, lo que supone a nuestro entender una clara quiebra del principio preventivo que en esta materia debe inspirar toda la actuación administrativa, queremos determinar qué actuaciones se han seguido desde la administración municipal ante las reiteradas denuncias que los vecinos y vecinas de Muxika han ido formulado durante estos últimos 15 años por el excesivo ruido ambiental originado por INAMA, S.A., así como por las afecciones derivadas de las emisiones de sustancias contaminantes a la atmósfera.

En primer lugar, en referencia a las reclamaciones por las molestias de ruidos que se vienen formulando, podemos comprobar que, es en el año 2004 cuando por primera vez el Ayuntamiento de Muxika solicita a una empresa especializada un estudio de impacto acústico de la empresa INAMA en las viviendas afectadas por el ruido de la instalación, y ello al parecer motivado por la presión ejercida por los principales perjudicados por la actividad a raíz de que la empresa presentara un estudio específico de evaluación de los niveles de ruido ambiental de la planta sin que se contemplaran en el mismo los niveles de inmisión de las viviendas afectadas.



Por lo tanto, tras más de una década formulando las correspondientes reclamaciones se realizaba una verificación directa de los niveles sonoros en el interior de las viviendas, evidenciándose en las evaluaciones realizadas que en siete de las nueve viviendas donde se había medido se sobrepasaba el límite interior para periodo nocturno (30 dBA) establecido por el Decreto 171/85, de 11 de junio, del Gobierno Vasco.

A la vista de los resultados obtenidos el Ayuntamiento de Muxika solicitó a la Dirección de Calidad Ambiental del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente que emitiera un informe teniendo en cuenta las recomendaciones que se incorporaban en dicho informe así como en el proyecto o estudio de impacto acústico que había presentado la empresa.

El citado Departamento nos informó que la Dirección de Calidad Ambiental había comunicado al Ayuntamiento de Muxika que, una vez habían sido analizados por los servicios técnicos los resultados de ambos estudios, se había constatado que las conclusiones obtenidas, en gran medida, coincidían, y en este sentido consideraban adecuadas las medidas correctoras que se señalaban en orden a corregir los niveles de ruido generados por la actividad. Por este motivo, solicitaban del Ayuntamiento que se procediera a requerir a la empresa la ejecución, en el plazo de un mes, de las medidas propuestas en los citados informes y, en concreto, que se adoptara una serie de medidas de minimización en determinados focos.

Recientemente, el Ayuntamiento de Muxika nos ha facilitado un informe técnico que la empresa ha presentado sobre *“Actualización de los niveles de ruido ambiental originados en el entorno por la planta INAMA del Grupo FINSA situada en Muxika (Bizkaia). Año 2005”*.

De las conclusiones que se obtienen en dicho estudio parece deducirse que mediante la evaluación realizada se pretende efectuar una actualización del impacto acústico de la planta teniendo en cuenta las actuaciones de mejora que se han realizado en torno a algunos de los focos de emisión de la planta. Debemos precisar que no es nuestra intención entrar a valorar o cuestionar los resultados obtenidos, pero si queremos evidenciar que, en todo caso, dicho informe técnico ha de ser considerado como un informe de parte puesto que ha sido realizado a petición de la empresa y por el mismo laboratorio que en su momento realizó la correspondiente evaluación de los niveles sonoros generados por la planta así como la propuesta de las medidas correctoras necesarias. En tanto que dicho estudio no puede resultar vinculante para la



administración municipal, es decir, no debe sustituir la labor de comprobación municipal, ésta debería haber solicitado una nueva evaluación y, más si cabe ante la insistencia de los afectados que no han cesado en denunciar que la situación, en cuanto al impacto acústico producido por la actividad, en ningún caso ha variado. En cambio, nos consta que la autoridad municipal no ha reaccionado, manteniéndose en una actitud pasiva ante las reclamaciones que al respecto le han sido formuladas.

Esta institución viene insistiendo que los municipios han de asumir que, de conformidad con la legalidad vigente, el seguimiento, inspección y control del funcionamiento de este tipo de actividades es un servicio más de prestación obligatoria de los ayuntamientos, y de primordial importancia para los ciudadanos afectados por las molestias que de ellas se derivan, pues inciden, claramente, en su calidad de vida.

Por ello, el Ararteko considera que la inspección del funcionamiento de estas instalaciones requiere disponer de personal cualificado; de medios materiales adecuados, cuyo equipamiento se mantenga en las debidas condiciones; y la disponibilidad del personal preparado para efectuar las visitas de control.

Somos conscientes de que no siempre es factible para todas las entidades locales disponer de los recursos precisos para llevar a cabo las comprobaciones y verificaciones que reclama el correcto seguimiento del funcionamiento de una actividad industrial como la que nos ocupa, pero en todo caso, el Ayuntamiento de Muxika no puede negar que dispone de recursos económicos suficientes para solicitar la prestación de dicho servicio a una empresa especializada. La ubicación de una instalación de esta envergadura en una localidad reporta importantes beneficios económicos que deberían ser también utilizados en cubrir los servicios necesarios para garantizar la protección de los intereses de los ciudadanos que puedan verse afectados por la actividad que se desarrolla, protección que se concreta individualmente en los vecinos y vecinas inmediatos al lugar del emplazamiento de la planta.

En segundo lugar, respecto a los denuncias formuladas por las emisiones contaminantes a la atmósfera, hemos podido comprobar que el episodio de contaminación acaecido el día 3 de setiembre de 2004 y, que tuvo su incidencia en las vías respiratorias de varios vecinos y vecinas de entorno de la planta, el Ayuntamiento de Muxika solicitó del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco una



evaluación de la calidad del aire del entorno de la empresa INAMA, S.A. A estos efectos se trasladan varias unidades móviles a la zona para proceder a realizar el oportuno muestreo.

La campaña de recogida de datos se realiza entre el 10 de noviembre de 2004 y el 8 de junio de 2005.

De los resultados obtenidos, en el informe del Técnico de Control de Aire de fecha 21 de junio de 2005 se concluye que *“Partiendo de los datos obtenidos, (extrapolando los resultados obtenidos a 365 días para poder aplicar los límites actuales) únicamente se detectan superaciones de los límites legales s/R.D. 1073/2002 para el contaminante de partículas de corte 10 ugr (una vez corregidos los valores brutos por el factor de corrección 1,2 y restadas las intrusiones saharianas). Concretamente, se observan superaciones en la 1ª y 3ª ubicación. Así, mientras que en la primera ubicación (Bº Astelarra) sólo se sobrepasa el número de días con superación del límite diario legal, en la tercera ubicación (Bº San Román) se sobrepasa además el límite fijado para la media anual.”*

A pesar de la constatación de que las emisiones generadas por la actividad sobrepasan los límites legales establecidos reglamentariamente, la administración competente en este caso, el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, no ha considerado oportuno acordar la incoación del correspondiente expediente sancionador por una supuesta infracción, inequívocamente tipificada en el artículo 109 b) en relación con el artículo 110.1 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.

A este respecto, queremos recordar que los Tribunales de Justicia vienen apuntando que *“las autoridades competentes, tan pronto detectan que alguna industria o local está incumpliendo la normativa vigente sobre transmisión de ruidos, olores, vibraciones, etc. tienen la obligación de impedirlo adoptando las medidas adecuadas y, de no hacerlo, se convierten en corresponsables de la vulneración de la legalidad (entre otras, STSJ de la Comunidad Valenciana nº 1426/1998, de 18 de noviembre).*

Llegados a este punto, consideramos necesario recordar sucintamente los hechos que estimamos han quedado suficientemente probados en los siguientes términos:



1. La empresa carece de licencia municipal de apertura y puesta en funcionamiento para fabricación de tablero aglomerado y para la planta de cogeneración.
2. A pesar de los requerimientos formulados por el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, la empresa no ha tramitado proyecto alguno como actividad potencialmente contaminadora de la atmósfera, por lo que no se ha podido fiscalizar la puesta en servicio de sus 22 focos de emisiones a la atmósfera.
3. De la única comprobación realizada a instancia de la autoridad municipal sobre el impacto acústico de la empresa INAMA S.A. sobre las viviendas afectadas, se concluye que se superan los parámetros reglamentariamente establecidos. Asimismo, en la evaluación de la calidad del aire realizado por el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, se comprueba que los niveles de PM 10 detectados en la atmósfera exceden de los límites máximos permitidos conforme a la normativa que resulta de aplicación.
4. A lo largo de la tramitación del expediente municipal se ha podido constatar, por una parte la acusada resistencia por parte de la empresa a adecuar la actividad a la normativa vigente y, por otra, la pasividad y permisividad de las administraciones implicadas ante las denuncias formuladas por los afectados y ante la situación de clandestinidad demostrada del funcionamiento de la actividad industrial.

Esta probada inactividad administrativa nos obliga a señalar que el artículo 45 de la CE no habla sólo del deber de los poderes públicos de restaurar el medio ambiente, sino que también proclama la necesidad de defenderlo, esto es, de mantenerlo y ampararlo; esto exige disponer de los instrumentos necesarios para intervenir sobre este tipo de instalaciones, a través de medidas preventivas, de prestaciones y de servicios que resulten precisos y, ello inexcusablemente, atendiendo al mandato imperativo que recoge el artículo 53.3 de la CE que determina el deber jurídico de los poderes públicos de garantizar la protección los principios rectores de la política social y económica, que en este caso se corresponde con el derecho a la protección de la salud y a disfrutar de un medido ambiente adecuado de las personas, inmediatas al lugar del emplazamiento de la actividad.



Por lo tanto, las administraciones competentes no pueden inhibirse ante situaciones perjudiciales al medio ambiente esperando a que se traduzcan en daños ciertos a las personas o bienes. Es necesaria la intervención administrativa para que cese la situación de riesgo, adoptando ella misma las oportunas medidas correctoras u ordenando su realización a los directamente responsables. No debemos olvidar que el objeto de la protección del medio ambiente no se agota en la reparación de los daños producidos, sino que debe comprender la conservación también de los elementos que lo componen.

Además, queremos señalar que en esta materia la más reciente doctrina del Tribunal Constitucional determina que la tolerancia y el consentimiento por parte de la Administración de los daños ambientales generados por una actividad como la que aquí no ocupa, aun cuando no pongan en peligro la salud de las personas, tiene como consecuencia la lesión de los derechos fundamentales a la integridad física y moral (art. 15 CE), a la intimidad personal y familiar (art. 18.1 CE) y a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE).

Al efecto, el Tribunal Constitucional exige la actuación de la intervención administrativa, con carácter previo a través de la técnica de la licencia ambiental como eje del principio preventivo que debe informar toda la política medioambiental y a posteriori, a lo largo de toda la vida de la actividad, utilizando las medidas fiscalizadoras que resulten necesarias para garantizar en todo momento que dichos derechos no se lesionen.

A la vista de lo hasta aquí expuesto, este Ararteko considera que no se puede seguir permitiendo y tolerando por más tiempo que las familias que residen en las inmediaciones de estas actividades, se vean obligadas a abandonar sus viviendas, o que deban recurrir a otras medidas del todo injustificadas para alcanzar unos mínimos de calidad de vida, cuando de conformidad con la legalidad vigente recae en el Ayuntamiento de Muxika y en el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, la responsabilidad directa de evitar esta situación. La normativa que resulta de aplicación en el caso que nos ocupa no sólo vincula a su cumplimiento a los particulares, sino también a la propia Administración, ya que el principio de legalidad debe informar todas las actuaciones de los poderes públicos.

En cualquier caso, queremos significar que si bien consta a esta institución que los titulares de la empresa INAMA, S.A. han presentado la correspondiente solicitud de ampliación de las instalaciones y que a dichos



efectos el Ayuntamiento de Muxika en sesión plenaria celebrada el 11 de abril de 2006 ha aprobado inicialmente *la Modificación Puntual de la Normas Subsidiarias de Muxika para la creación de un suelo apto para urbanizar industrial "SAU ASTELERRA", promovida por Industria de Madera Aglomerada, S.A.-INAMA, para la creación de nuevo suelo urbano industrial para la ampliación de su factoría en el Barrio de Astelarra*", es incuestionable que, verificada la actitud de resistencia de la empresa en todos estos años en adecuar la actividad a la normativa vigente, previa a la toma de cualquier decisión respecto a una posible ampliación de la actividad, a fecha de hoy resulta obligado que las administraciones implicadas intervengan sobre la actividad cuestionada, adoptando con efectividad inmediata, las medidas que conforme al ordenamiento jurídico vigente resulten precisas en función de la exigible protección del derecho a la salud y a un medio ambiente de calidad hacia las personas afectados por la actividad que se desarrolla.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevaron a las administraciones concernidas en el presente caso, las siguientes recomendaciones

Recomendación 13/2006, de 20 de junio, al Ayuntamiento de Muxika

1. Que proceda a aplicar el régimen legal previsto en el artículo 65 de la Ley 3/1998, de 27 de marzo, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, que para las actividades sin licencia dictamina:

'Sin perjuicio de las sanciones que procedan, cuando el Alcalde o Alcaldesa tenga conocimiento de que una actividad funciona sin las licencias pertinentes efectuará las siguientes actuaciones:

a) Si la actividad pudiese legalizarse, requerirá al titular de la misma para que regularice su situación, concediéndole al efecto un plazo que, salvo casos excepcionales debidamente justificados, no podrá ser superior a seis meses, pudiendo además clausurarla, si las circunstancias lo aconsejaran, previa audiencia del interesado.



b) Si la actividad no pudiera legalizarse por incumplimiento de la normativa sectorial vigente o de las ordenanzas municipales correspondientes, deberá procederse a su clausura, previa audiencia del interesado.'

2. Que con carácter inmediato se realicen las inspecciones técnicas necesarias con el fin de comprobar si el funcionamiento de la instalación provoca afecciones negativas que puedan suponer una vulneración de derechos fundamentales de los vecinos y vecinas que residen en su entorno. Atendiendo a los resultados que se obtengan, se estudie la posibilidad de adoptar medidas cautelares adecuadas para evitar que se siga prolongando dicha situación de riesgo hasta en tanto no se resuelva definitivamente el expediente de legalización que garantice su correcto ejercicio.

RECOMENDACIÓN 14/2006, de 20 de junio, al Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco

1. Que adopten las medidas que sean obligadas para la regularización de los 22 focos de emisiones constatados en las instalaciones de INAMA, S.A.
2. Que se sigan las actuaciones de control necesarias sobre las emisiones atmosféricas que la empresa está generando, todo ello en conformidad con las previsiones que contiene el Decreto 833/1975, de 6 de febrero, de desarrollo de la Ley 38/1972, de protección del ambiente atmosférico.