

**SR. ALCALDE-PRESIDENTE DEL
AYUNTAMIENTO DE TAMARITE DE LITERA
22550 TAMARITE DE LITERA (HUESCA)**

ASUNTO: Sugerencia relativa a la deshidratadora de alfalfa

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 27/05/04 tuvo entrada en esta Institución una queja debida a las molestias generadas por una deshidratadora de alfalfa en Tamarite de Litera.

SEGUNDO.- En la misma el interesado relata que desde hace varios años viene funcionando a unos 200 metros del casco urbano de Tamarite y junto a su matadero una deshidratadora de alfalfa. Señala que, *“Dado las elevadas subvenciones que recibe de la Unión Europea esta en los últimos 3 años ha aumentado mucho su producción. Hace dos o tres años se produjo un incendio y se rehicieron las instalaciones, suponemos que con la autorización municipal. Son muchas las molestias que esta causando en el municipio (al final le adjunto escrito remitido al ayuntamiento)”*

En el escrito remitido al Ayuntamiento de Tamarite se mencionan los problemas que causa esta instalación :

- *“Calles llenas de polvo eliminado por la deshidratadora que ensucia calles, terrazas, ropa, y causa problemas respiratorios a personas con asma.*
- *Calles sucias con restos de alfalfa, grasa y aceite que cae de los remolques y tractores.*
- *Ruidos y vibraciones por la noche por culpa de tractores y remolques (debido sobretodo a que existen baches y otras irregularidades en las rodaduras del tramo urbano), siendo más penoso en los días en que se abren ventanas a causa del calor.*
- *Peligro de ser atropellados por tractores que llevan mas velocidad de la permitida, así como accidentes contra vehículos como los ocurridos en los caminos de nuestro municipio”.*

El escrito al Ayuntamiento concluye indicando “*Suponemos que si la industria funciona es porque tiene todos los permisos tanto municipales como autonómicos y que se están tomando todas las medidas para que se cumpla la normativa vigente para este tipo de industrias*”, por lo que solicita que se tomen las medidas oportunas para que el descanso nocturno no sea perturbado y hacer que la vida en este pueblo sea más saludable y silenciosa.

TERCERO.- A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a mediación, efectuando la oportuna asignación del expediente para su instrucción. A tal objeto, se envió con fecha 08/06/04 un escrito al Ayuntamiento de Tamarite de Litera recabando información acerca de la cuestión general planteada en la queja y, en particular, si la deshidratadora en cuestión cuenta con licencia municipal, las denuncias vecinales presentadas por este motivo y las actuaciones municipales para dar solución a los problemas planteados.

CUARTO.- La respuesta del Ayuntamiento se recibió el 29/06/04, y en ella se hace constar, textualmente, lo siguiente:

- “1. *Que, de acuerdo con los datos obrantes en las oficinas municipales y en el archivo municipal de Tamarite de Litera referentes a la industria de deshidratado de Forrajes denominada Literana de Forrajes que se sitúa en la Partida Vallcarros del término municipal de Tamarite de Litera, la situación de la misma es la siguiente:*
- i. Que en fecha 3 de Octubre de 1996 (ANEXO I) por acuerdo de la Comisión de Gobierno se concede licencia de actividad para 1 planta deshidratadora a favor de Literana de Forrajes en el polígono 1, parcela 28 de la Partida Vallcarros de acuerdo con el proyecto presentado visado en fecha 25 de Mayo de 1996, redactado por los ingenieros agrónomos, José María Clavería Morant y Juan Antonio Clavería Morant y en el que figura como promotor Manuel Llurda Cullerés y en base al informe favorable de la Comisión Provincial de Ordenación Territorial de 24 de septiembre de 1996 (ANEXO II)*
 - ii. Que el punto 2º de dicho acuerdo se especifica literalmente que “con carácter previo al inicio de la actividad deberá solicitar y obtener de los servicios técnicos de este Ayuntamiento acta de comprobación favorable sobre la misma.”*
 - iii. Que la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio de Huesca, en sesión celebrada el día 26 de noviembre de 1996 acuerda otorgar el interés social de la actuación de industria deshidratadora de forrajes en suelo no urbanizable y autorizarla previamente a la concesión de la licencia municipal de obras.*
 - iv. Que en fecha 2 de diciembre de 1996 se le concede licencia de obras*

- (ANEXO III) para la construcción de una deshidratadora de alfalfa y otros forrajes a ubicar en suelo no urbanizable (Polígono 1, Parcela 28) de la Partida Vallcarros debiendo ajustarse a las condiciones del proyecto presentado y relacionado en el punto i).*
- v. Una vez finalizadas las obras el técnico municipal visita las instalaciones y en fecha 6 de agosto de 1997 redacta acta de comprobación desfavorable debido a que las medidas de protección de incendios no se han colocado (ANEXO IV)*
 - vi. Que en fecha 17 de octubre de 2000 se solicitó licencia de obras para construir un almacén de recepción y almacenaje de alfalfa en las parcelas 123 y 128 del Polígono 1 y que el Ayuntamiento le comunicó al promotor que dicha construcción no podía llevarse a cabo sin la correspondiente licencia de actividad de la ampliación.*
 - vii. Que en fecha 15 de marzo de 2002 se solicitó una nueva licencia de obras para construir una nave de almacenamiento para forrajes en las parcelas 123 y 128 del Polígono 1 y que el Ayuntamiento de nuevo comunicó al promotor que dicha construcción no podía llevarse a cabo sin la correspondiente licencia de actividad asociada a la ampliación.*
 - viii. Que a pesar de todos los requerimientos de las correspondientes solicitudes de licencia de actividad por parte del Ayuntamiento se han construido varios almacenes y que la actividad de la industria se inició a pesar del acta de comprobación desfavorable de fecha 6 de Agosto de 1997 (ANEXO IV).*
- 2. En cuanto a las denuncias vecinales le comunicamos que en fecha 30 de mayo de 1997 se presentó en las oficinas municipales un escrito firmado por cincuenta y nueve vecinos quejándose por los ruidos, malos olores y demás molestias ocasionadas por el desarrollo de la actividad de la empresa Literana de Forrajes, ante lo cual el técnico municipal expidió acta de comprobación desfavorable de fecha 6 de agosto de 1997 (ANEXO IV) y como consecuencia el Ayuntamiento requirió mediante escrito n° de salida 2194 y de fecha 7 de agosto de 1997 el cumplimiento de las medidas correctoras*
 - 3. Que en mayo de 2003 se inició el expediente n° 90/2003 incoado a instancia de particular y del Servicio Aragonés de Salud en relación a la ubicación y a las molestias producidas por la deshidratadora y que como consecuencia el Ayuntamiento exige el cumplimiento de las medidas correctoras según escrito n° de salida 1384 y de fecha 2 de mayo de 2003.*
 - 4. Que en fecha 28 de mayo de 2004 se inició el expediente 164/2004 que todavía está en trámite referente a las quejas aisladas de particulares en*

relación al mal funcionamiento de la empresa Literana de Forrajes.

5. *Que el Ayuntamiento está pendiente de la presentación de la documentación requerida y de la adopción de las medidas correctoras”.*

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Sobre las licencias de apertura y de obras y el ejercicio de actividades clasificadas.

La Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón, regula en su artículo 167 las licencias de actividad clasificada, señalando que será exigible “... *para las actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, de conformidad con lo dispuesto en la normativa reguladora de tales actividades*”. Este mismo concepto es recogido en el artículo 194.1.b de la Ley 7/1999, de 7 de abril, de Administración Local de Aragón, al enumerar las autorizaciones y licencias a las que deberá sujetarse el ejercicio de determinadas actividades.

Tradicionalmente, la regulación de actividades de esta naturaleza ha venido contenida en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP), que trata de encauzar “... *el problema de las actividades industriales que siendo necesarias para la economía del país pueden producir molestias o suponer un peligro o una perturbación para la vida en las ciudades.*” Este propósito se concreta en su artículo 1 cuando extiende su aplicación a todas las actividades que produzcan incomodidades, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente, ocasionen daños a la riqueza pública o privada o impliquen riesgos graves para las personas o los bienes.

El Título II del RAMINP, que continúa siendo la normativa vigente en la materia a pesar de su antigüedad, regula el procedimiento para el legal ejercicio de las actividades clasificadas, que concluye con la visita de comprobación previa al inicio de la actividad (artículo 34). El trámite ha sido recogido por el nuevo Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón aprobado por Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, lo que indica la importancia de esta visita para garantizar el cumplimiento de las condiciones exigidas en la licencia, que deberán mantenerse de forma continua, puesto que el comienzo de la actividad tras la inicial comprobación y acreditación de su resultado en la correspondiente acta no extingue el vínculo entre la Administración y el titular, quedando autorizada aquella para inspeccionar en cualquier momento la actividad o instalación autorizada, en virtud de lo previsto en el artículo 35 del RAMINP.

En el caso que nos ocupa, el acta de comprobación levantada el 06/08/97 lo fue en sentido desfavorable, con lo cual el expediente no se ha concluido y la

actividad está funcionando sin licencia, defecto que no se subsana a pesar del tiempo transcurrido. Así lo determina la doctrina jurisprudencial que, sistematizada en la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 2000, establece como cuestiones de principio que la falta de licencia no puede ser suplida por el transcurso del tiempo y que el conocimiento de una situación de hecho por la Administración Municipal, y hasta la tolerancia que pueda implicar una actitud pasiva, no puede ser equivalente al otorgamiento de la correspondiente autorización municipal legalizadora de la actividad ejercida, sin que tampoco el abono de tasas de apertura implique el otorgamiento de la licencia.

La estrecha vinculación entre el ejercicio de actividades y la necesidad de realizar determinadas obras para su correcto desarrollo (como en el presente caso son las naves para almacenamiento del alfalfa que se ha de tratar en la deshidratadora) hace que el interesado haya de obtener, con carácter previo a su actuación en uno u otro sentido, al menos dos licencias que le faculten para ello: licencia urbanística para las obras y licencia de actividad para el ejercicio de la misma. Con el fin de simplificar el procedimiento, la Ley Urbanística de Aragón ha instituido en su artículo 171 la resolución única, al señalar que los supuestos requeridos de licencia de actividad clasificada o de apertura y, además, de licencia urbanística, serán objeto de una sola resolución, sin perjuicio de la formación y tramitación simultánea de piezas separadas para cada intervención administrativa.

Dicho precepto impone una resolución previa de la licencia de actividad, y si procediera su otorgamiento, el órgano municipal competente pasará a resolver sobre la licencia urbanística, notificándose lo pertinente en forma unitaria al interesado.

El Ayuntamiento de Tamarite ha actuado correctamente al supeditar la licencia de obras para el almacén de recepción y almacenaje de alfalfa, requiriendo la previa licencia de actividad asociada a la ampliación. No obstante, las obras se han realizado a pesar de la falta de licencia, lo que constituye una infracción urbanística.

Nos encontramos en el presente caso ante una actividad que está funcionando incorrectamente, pues aunque se haya adoptado el correspondiente acuerdo municipal concediendo la licencia no se ha cerrado el expediente con un acta de comprobación favorable, que es el documento que habilita el inicio de la actividad. Para la resolución del problema existente ha de tenerse en cuenta la eficacia moduladora del principio de proporcionalidad, presente en los artículos 5 del RAMINP y 6 Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales para, teniendo en cuenta la importancia del establecimiento, su actividad y cuantas circunstancias deban considerarse, pero sin mengua de las exigencias de comodidad, salubridad y seguridad de los vecinos, se inste al titular la necesidad de culminar la legalización de la misma mediante el acta de comprobación favorable y

el establecimiento de las medidas correctoras que eliminen o reduzcan al mínimo sus efectos perjudiciales.

Asimismo, deberá regularizarse la situación de las naves construidas con posterioridad y que el Ayuntamiento no autorizó hasta tanto no se obtuviese la licencia de actividad a la que iban destinadas, dada la improcedencia de que se mantengan en la actual situación, con riesgo incluso de prescripción de las posibles acciones que pudiera emprender la Administración local para restaurar el orden urbanístico infringido.

La facultad de intervención que el Reglamento de Actividades de 1961 otorga a la autoridad municipal se concreta en el artículo 30 de la Ley de Administración Local de Aragón en la figura del Alcalde, a quien esta norma atribuye la potestad de ejecutar y hacer cumplir los acuerdos del Ayuntamiento, entre los que se encuentran los relativos a la concesión de licencias urbanísticas y para el ejercicio de actividades, debiéndose recordar que la falta de actuación municipal o actuación insuficiente ante la recepción de denuncias vecinales por problemas generados por actividades sometidas al RAMINP ha sido calificada por la Jurisprudencia como una dejación de las funciones de policía ambiental que trae como consecuencia para el Ayuntamiento demandado el deber de indemnizar a los particulares por los daños ocasionados.

Segunda.- Necesidad de zonificación de usos potencialmente molestos

La industria cuyo funcionamiento es objeto de queja, consistente en la deshidratación de alfalfa para su posterior comercialización, es una actividad estrechamente vinculada con el medio agrario en el que está enclavada y aprovecha un producto, la alfalfa, cultivado en el entorno y que supone una buena opción para el sector agropecuario de la comarca, al posibilitar el cultivo de esta planta forrajera, que además de ser beneficioso para el suelo permite obtener un rendimiento económico a los agricultores, y poner a disposición de los ganaderos el producto elaborado en un entorno inmediato, lo que al eliminar gastos de transporte abarata el coste final.

La implantación de industrias agroalimentarias repercute de manera muy beneficiosa en las zonas en las que se enclavan, por la sinergia que se crea entre la producción de materias primas y el aprovechamiento del valor añadido del producto final. En este sentido, la Ley 7/1998, de 16 de julio, por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón establece (Dir. 85) que el modelo territorial del futuro en los aspectos relacionados con las actividades productivas facilitará la especialización y diferenciación de las producciones agrarias, la elevación del nivel de competitividad y la creación de servicios especializados para las empresas, para lo cual tendrá en cuenta, entre

otras coordinadas, la potenciación de la industria agroalimentaria. Así, (Dir. 157) la ordenación territorial vinculada al fomento de la actividad económica debe basarse en el aprovechamiento del potencial endógeno, dirigiendo su objetivo hacia la explotación racional de sus recursos agroindustriales, turísticos o industriales, y el mantenimiento de la población a través de la creación de puestos de trabajo.

Pero la opción favorecedora de la implantación de industrias agroalimentarias en el medio rural debe sujetarse a unos criterios urbanísticos y de ordenación del territorio. Esta idea está contenida en la Directriz 91 cuando señala que las políticas del suelo propiciarán una adecuada gestión del mismo, utilizando todos los instrumentos que permite la normativa urbanística, con objeto de lograr una planificación urbana de calidad, debiendo facilitar la idónea localización de las actividades productivas.

La política de suelo de un municipio se concreta en el Plan General de Ordenación Urbana, instrumento que, de acuerdo con lo establecido en los artículos 32 y siguientes de la Ley 5/1999, Urbanística de Aragón, clasifica el suelo con sus categorías y calificación urbanística y asigna y pondera los usos, intensidades y tipologías edificatorias de las diferentes zonas. Desarrollando los correspondientes preceptos legales, el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley Urbanística señala en su artículo 41 que *“El Plan General adoptará un modelo respecto de la ciudad y el territorio, que habrá de establecer los elementos determinantes de la estructura general y orgánica de los mismos, incluyendo objetivos, directrices y estrategias de desarrollo y, en particular, definiendo: a) La asignación a las diferentes zonas de los correspondientes usos globales cuya implantación se prevea y la intensidad de los mismos. ... c) Las necesidades de protección y mejora de la salud y la calidad de vida y, en consecuencia, las limitaciones y prohibiciones que resulten procedentes”*.

La regulación de los usos, intensidades y limitaciones debe hacerse a priori, de forma que en las zonas industriales estén establecidos de antemano los parámetros de emisión de ruidos, humos, o cualquier otra molestia, de forma que sea conocida con carácter general tanto por los ciudadanos, que habrán podido saber de la misma en el trámite de aprobación del planeamiento e intervenir en su modificación, como de los empresarios que deseen instalarse, que sabrán de antemano las condiciones a las que debe sujetarse su actividad. Por ello, el desarrollo de determinadas actividades es desaconsejable que se realice en estas zonas periurbanas, dadas las molestias que su normal ejercicio puede causar, lo que perjudica tanto a los vecinos, que ven menoscabada su calidad de vida por las molestias derivadas de la industria, como a los empresarios, que se ven obligados a adoptar medidas correctoras suplementarias de las que serían precisas si estuviesen ubicados en áreas más alejadas de los núcleos.

Estas advertencias son útiles para a futuras implantaciones industriales o modificaciones del planeamiento, encareciéndose la necesidad de estudiar previamente las afecciones que pueden generarse de forma que se evite la

situación denunciada en la queja. De cara al actual problema, sería conveniente estudiar rutas alternativas para el elevado volumen de tráfico de vehículos agrícolas de gran tamaño que pasan por las calles del pueblo, dado que una buena parte de las molestias vienen generadas por este tránsito.

III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar al Ayuntamiento de Tamarite de Litera las siguientes **SUGERENCIAS**:

Primera.- Que, con carácter general, instruya los expedientes de actividades clasificadas como molestas, insalubres, nocivas o peligrosas hasta su último trámite, que concluye con el levantamiento del acta de comprobación y la autorización para el inicio de las mismas cuando esta sea positiva.

Segunda.- Que en el acta de comprobación pendiente de realizar a la deshidratadora de alfalfa establezca las medidas correctoras para evitar los actuales problemas de emisión de ruido y polvo que afectan a vecinos de ese municipio.

Tercera.- Que proceda a la legalización de las naves auxiliares construidas sin licencia municipal, imponiendo igualmente a la actividad las medidas correctoras que precise su correcto ejercicio sin causar molestias a otras personas.

Cuarta.- Que estudie rutas alternativas para el transporte del alfalfa hasta la planta, de forma que se evite en lo posible el tránsito de vehículos agrícolas por el núcleo urbano.

Que, en el futuro, en ejercicio de la potestad de planeamiento que la Ley le confiere, estudie los inconvenientes que puede generar la calificación del suelo para un determinado uso antes de que se inicie y haya personas que resulten perjudicadas por la realización de determinadas actividades que allí se implanten.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comuniquen si acepta o no las Sugerencias formuladas, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

11 de Octubre de 2004

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE