

**SRA. ALCALDESA PRESIDENTE DEL
AYUNTAMIENTO DE LA PUEBLA DE HÍJAR.
Plaza de España 1
44510 LA PUEBLA DE HÍJAR (TERUEL)**

Zaragoza, a 17 de octubre de 2008

ASUNTO: Sugerencias y Recordatorio de deberes legales

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 14 de abril de 2008 tuvo entrada en esta Institución una queja exponiendo la desatención municipal ante la situación en la que se encuentra el núcleo urbano del Barrio de la Estación en La Puebla de Híjar, donde se ubica una fabrica de aceite.

Se indica que desde siempre ha habido problemas en el barrio por este motivo, pero cada vez la situación es más preocupante: en el momento de presentación de la queja la chimenea extractora lleva rota 42 días, y emite un humo negro que, al no ser evacuado adecuadamente, impregna las viviendas cercanas, ante la pasividad del Ayuntamiento o de otros organismos oficiales, que no llevan a efecto ninguna acción eficaz para resolver la situación.

Al problema de la contaminación ambiental se añaden otros, según manifiesta la queja: el peligro que supone la existencia de cuatro tanques con 100.000 litros de hexano, producto peligroso y altamente explosivo que se emplea en el proceso de refinado de aceite, transportado en camiones que en ocasiones aparcan en las calles del pueblo, la falta de un sistema de depuración de aguas residuales, los charcos de orujo en la calzada o los constantes ruidos y vibraciones que genera su funcionamiento en las viviendas que circundan la fábrica, cuya ampliación se realizó en pleno casco urbano.

Acompaña a al queja copia del escrito presentado por 50 vecinos ante el Ayuntamiento de La Puebla de Híjar con fecha 25/03/08 exponiendo el problema derivado de la chimenea rota y la respuesta municipal, contenida en un acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 27 de marzo donde se les informa “... *que por parte del Ayuntamiento se han realizado las medidas pertinentes, dentro de la competencia local, para poder solucionar el problema, teniendo pendiente una reunión con Técnicos de Sanidad, Agricultura y Medio Ambiente que se llevará a efecto el día 28 de marzo*”; sin embargo, ni en la notificación de este acuerdo, que tiene lugar el 10 de abril, ni con posterioridad se ha informado a los afectados del contenido de dicha reunión ni de las resoluciones adoptadas o medidas a tomar para resolver el problema.

Asimismo, aportan documentación relativa a la modificación nº 5 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de La Puebla de Híjar en la que se aprueba,

por acuerdo de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio de Teruel de 1 de octubre de 1997, *“La clasificación de 42.713 m2 como suelo urbano de unos terrenos (zona I 3), que se califican como aptos para industrias molestas y peligrosas, permitiendo el uso agrícola, prohibiendo el residencial, y admitiendo como uso compatible, el industrial para industrias molestas y peligrosas, siempre que en la tramitación de la licencia de actividad se justifique la existencia de medidas correctoras suficientes a juicio de la Administración”*.

SEGUNDO.- Tras el examen de la queja, se acordó admitirla a supervisión. En orden a la instrucción del expediente, se envió con fecha 08/05/08 un escrito al Ayuntamiento de la Puebla de Híjar recabando información sobre las cuestiones planteadas en la misma, y en particular:

- *Si la actividad objeto de queja se encuentra en posesión de las preceptivas licencias que habiliten su correcto funcionamiento, remitiendo copia de la licencia y del acta de comprobación.*
- *Si se ha comprobado la eficacia de las medidas correctoras previstas en el proyecto con arreglo al cual se concedió licencia.*
- *Denuncias vecinales que se hayan recibido a causa de las molestias de esta instalación y actuaciones realizadas al respecto por el Ayuntamiento.*
- *Si se han realizado mediciones de los niveles de ruidos o de vibraciones o inspección de las instalaciones, mencionar los resultados obtenidos.*
- *Actuaciones municipales realizadas y previstas para dar respuesta a los problemas de humo, ruidos, riesgo de explosión, tráfico de vehículos con mercancías peligrosas y limpieza viaria planteados en la queja.*

TERCERO.- La solicitud de información se reiteró en fechas 11 de julio y 18 de agosto de 2008, sin que haya sido atendida. Ello ha supuesto que desde esta Institución no se haya podido instruir el expediente que resulta habitual tras la recepción de quejas, habiéndose visto imposibilitada de cumplir el cometido que le asigna el Estatuto de Autonomía de Aragón y la *Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón*, y los ciudadanos desasistidos de la protección y defensa de sus derechos que le confiere la misma.

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primero.- 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. La aplicación de este Reglamento ha decaído con la promulgación de la *Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón*, por ser coincidente su objeto (artículo 1): *“... regular el sistema de intervención administrativa ambiental de los planes, programas, proyectos y actividades susceptibles de afectar al medio ambiente en el ámbito territorial de Aragón, como forma de prevención, reducción y control de la contaminación y del impacto ambiental”*.

De la misma forma que en el antiguo Reglamento, la Ley configura los permisos y licencias ambientales como autorizaciones de tracto sucesivo, cuyas condiciones deberán mantenerse de forma continua: 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 facultada aquella para inspeccionar en cualquier momento la actividad o instalación autorizada. Es reiterada la jurisprudencia del Tribunal Supremo sosteniendo *“que las licencias reguladas en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas constituyen un supuesto típico de las denominadas autorizaciones de funcionamiento que, en cuanto tales, no establecen una relación momentánea entre Administración autorizante y sujeto autorizado sino que generan un vínculo permanente encaminado a que la Administración proteja adecuadamente en todo momento el interés público asegurándolo frente a posibles contingencias que puedan aparecer en el futuro ejercicio de la actividad. Y ello implica que respecto de estas licencias se atenúen e incluso quiebren las reglas relativas a la intangibilidad de los actos administrativos declarativos de derechos pues entendemos que la actividad está siempre sometida a la condición implícita de tener que ajustarse a las exigencias del interés público, lo que habilita a la Administración para, con la adecuada proporcionalidad, intervenir en la actividad, incluso de oficio, e imponer las medidas de corrección y adaptación que resulten necesarias...”*.

El artículo 76 de la Ley 7/2006 regula la finalidad de la inspección, que no es otra que garantizar que las actividades sujetas a intervención ambiental se ajusten a la legalidad y verificar el cumplimiento y la eficacia de las condiciones establecidas en el régimen de intervención aplicable en cada caso, con el objetivo de *“a) Comprobar que las actividades se realicen según las condiciones en que se hubiere autorizado o aprobado su realización, así como su adecuación a la legalidad ambiental. b) Determinar la eficacia de las medidas de prevención y corrección de la contaminación, así como de las de protección ambiental que se hayan fijado en los distintos actos de control e intervención administrativa previa”*, estableciendo en este mismo Título VII las actuaciones a realizar en caso de detectar deficiencias de funcionamiento, que pueden incluso suponer la suspensión de actividades o la ejecución subsidiaria de medidas correctoras.

Precisamente esta valoración de las medidas correctoras adecuadas al emplazamiento de esta industria en un núcleo urbano condicionó la aprobación de las NN.SS. de Planeamiento, al considerar *“... que no hay impedimento legal, en relación con las distancias, para zonificar con la categoría 4ª (peligrosas) en las NN.SS. lo que no significa ni presupone ningún tipo de licencia ni de autorización para ninguna actividad concreta pues su posibilidad de ubicación en la citada zonificación vendrá dada por la calidad de las medidas correctoras que tenga la actividad en si misma”*

La facultad de intervención que la Ley 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 para el ejercicio de actividades y el control de su regularidad.

Segunda.- Necesidad de zonificación de usos potencialmente molestos

La industria cuyo funcionamiento es objeto de queja trabaja con una materia prima, la oliva, muy vinculada a la zona en que se enclava, siendo uno de los productos más representativos del Bajo Aragón.

La implantación de industrias agroalimentarias repercute muy beneficiosamente 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 estas opciones favorecedoras de la implantación de industrias agroalimentarias en el medio rural deben 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"*.

Es desaconsejable que determinadas actividades se desarrollen en zonas urbanas, dadas las molestias que su normal ejercicio puede causar, lo que perjudica tanto a los vecinos, que ven menoscabada su calidad de vida con 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, inconvenientes a los que se añade el clima de crispación social que generan situaciones de esta naturaleza, en que conviven vecinos afectados por la actividad, que exigen la implantación de medidas correctoras, con otros que trabajan en la misma o le venden sus productos, mas proclives a tolerar una situación conflictiva en consideración a la eventual pérdida que el cierre de la instalación les podría suponer.

Este criterio se recoge en el informe técnico incorporado al acuerdo de la C.P.O.T. aprobando la modificación nº 5 de las Normas Subsidiarias, cuando señala en su conclusión *“El técnico que suscribe personalmente entiende que lo más correcto y adecuado al RAMINP sería trasladar las instalaciones (puesto que están fuera de ordenación y se pretenden modernizar y ampliar) al Polígono Industrial Venta del Barro, pero evidentemente no es una cuestión de parecer personal sino de legalidad y de decisión municipal; no existiendo en conocimiento del técnico firmante impedimento legal para informar favorablemente siempre que la propia CPOT entienda que es un caso excepcional para aplicar el art. 20 y lo informe favorablemente, y ello en base también a la declaración de interés social realizada por el Ayuntamiento ...”*

Tercera.- Sobre la obligación legal de colaborar con El Justicia de Aragón

El artículo 59 del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, encomienda al Justicia de Aragón la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en este Estatuto y dispone, en su artículo 59.2, que en el ejercicio de su función podrá supervisar, entre otras, *“b) La actividad de los entes locales aragoneses y de las comarcas, sus organismos autónomos y demás entes que de ellos dependan, en los términos que establezca la ley del Justicia”*.

Por su parte, la *Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón* establece la obligación de colaborar con esta Institución en los siguientes términos:

Artículo 19º-1. *Todos los poderes públicos y entidades afectadas por esta Ley están obligados a auxiliar al Justicia en sus investigaciones.*

2. Las autoridades, funcionarios y todo el personal dependiente de la Administración deberán facilitar al Justicia o a aquel en quien delegue, las informaciones, asistencia y entrada a todas las dependencias, centros y organismos. Igualmente deberán poner a su disposición los datos, expedientes o cualquier clase de documentos que permitan llevar a cabo adecuadamente la actuación investigadora.

Artículo 20º- *Las actuaciones que se practiquen durante una investigación se llevarán a cabo con reserva absoluta. El Justicia podrá, no obstante, incluir su contenido en el informe anual a las Cortes o en cualquiera de sus comunicaciones a la Comisión correspondiente.*

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:

Primero: Formular **Recordatorio de Deberes Legales** al Ayuntamiento de La Puebla de Híjar, relativo a su obligación de auxiliar a esta Institución en sus investigaciones, conforme a lo establecido en artículo 19 de la referida *Ley 4/1985*.

Segundo: Efectuar a dicha Entidad **Sugerencia** para que, en cumplimiento de su obligación de controlar que el ejercicio de las actividades sujetas a licencia se ajuste a las condiciones que justificaron su otorgamiento, y especialmente cuando se produzcan quejas ciudadanas por las molestias o peligro existentes, efectúe una inspección de las instalaciones de la empresa objeto de este expediente y ordene la adopción o reparación de las medidas correctoras que mitiguen los problemas denunciados.

Tercero: Formularle **Sugerencia** relativa a la necesidad de, en ejercicio de la potestad de planeamiento que la Ley le confiere, estudiar previamente los inconvenientes derivados de la convivencia de usos residenciales con determinadas industrias, evitando en lo sucesivo esta coincidencia mediante una adecuada planificación.

Quedo en espera de su respuesta relativa a la aceptación o no de la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE