



**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 refino de petróleo que se desarrolla en Bizkaia.**

Antecedentes

1. Esta resolución tiene su origen en distintas quejas presentadas al Ararteko por varias asociaciones vecinales y ecologistas, así como demás personas individuales, a lo largo de 2011 y 2012. El motivo principal que trasladan a esta institución es su preocupación por las posibles afecciones para el medio ambiente y para la salud de las personas que pueden derivar del funcionamiento de una planta de refino de petróleo de PETRONOR SA ubicada en el municipio de Muskiz, Abanto y Ciérvana- Abanto Zierbena.
2. Las reclamaciones recibidas exponen una serie de hechos y circunstancias relativas al control medio ambiental seguidos por las administraciones públicas vascas para garantizar una adecuada protección del medio ambiente y de la salud de las personas residentes en esta zona. También incluyen denuncias sobre el funcionamiento de los mecanismos de información y participación ambiental. En concreto, las cuestiones planteadas son las siguientes:
  - A lo largo de junio de 2011 varias asociaciones pusieron en nuestro conocimiento información sobre una serie de incidentes producidos en Muskiz, en el entorno de la planta. Con motivo de valorar las actuaciones de control seguidas por las administraciones con competencias en el control ambiental, la vigilancia de la salud pública y el control de los riesgos derivados de accidentes en los que intervienen sustancias peligrosas, el Ararteko inició una actuación de oficio –de número de referencia 27/2011/23, de junio de 2011-.
  - En junio de 2011 la Asociación Turruntero Elkartea (Turruntero) expuso -queja 1179/2011/23- la necesidad de recibir información sobre las actuaciones administrativas derivadas de las constantes denuncias presentadas por vecinos del Barrio de San Juan en Muskiz por las molestias que producen la contaminación atmosférica y acústica procedente de esta planta industrial. Según expone en su reclamación, desde el año 2002 esta asociación ha venido presentando quejas ante el Ayuntamiento de Muskiz por esas cuestiones. Sin embargo, el único trámite que les consta ha sido el acuse de





recibo municipal de sus quejas, quien les da cuenta de su remisión a la empresa promotora de la actividad, al Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca (a partir de ahora Medio Ambiente) y al Departamento de Sanidad y Consumo (a partir de ahora Sanidad) ambos del Gobierno Vasco. La asociación lamenta que, realizado ese trámite, no hayan tenido comunicación de las eventuales actuaciones administrativas de inspección, control o sanción.

- La asociación Meatzaldea Bizirik Ecologista Taldea (Meatzaldea Bizirik) nos hizo llegar en octubre de 2011 su queja ante la falta de respuesta de Medio Ambiente a dos solicitudes de información medio ambiental formalizadas en junio de 2011. En una de ellas -1751/2011/23- solicitaba información sobre los datos que obraban en poder de esa administración respecto a la cabina de control de la contaminación atmosférica instalada por la empresa en el barrio de San Julián de Muskiz. Por otro lado, la asociación requería información sobre la ausencia de los datos en la página web del Departamento sobre el Dióxido de Nitrógeno (NO<sub>2</sub>) en la cabina de la estación de Abanto.

En la segunda reclamación -1752/2011/23- planteaba la falta de respuesta de Medio Ambiente a la solicitud de información sobre el grado de cumplimiento de las condiciones establecidas en la autorización ambiental integrada para la actividad de refino de petróleo promovido por Petróleos del Norte (PETRONOR). Asimismo, solicitaba acceder a la información sobre los datos de las emisiones a la atmósfera y sobre la propuesta de seguimiento presentada por esta mercantil para conocer la afección de la actividad en el entorno.

- En enero de 2012 la asociación Meatzaldea Bizirik nos ha trasladado una posterior queja -67/2012/23- derivada del funcionamiento de la comisión municipal de seguimiento de la actividad industrial de esa planta que se sigue en el Ayuntamiento de Muskiz. Según expone en su reclamación, la Junta de Gobierno local acordó en 2009 la creación de una comisión de seguimiento de la actividad industrial y la inclusión de los grupos ecologistas ubicados en el municipio. En las sesiones celebradas hasta ese momento la asociación había sido convocada y, sin embargo, en la sesión celebrada en diciembre de 2011, la asociación no fue convocada sin recibir ninguna explicación. Por ello acude al Ararteko para plantear la importancia de la participación de los grupos ecologistas en esta comisión de seguimiento por los incidentes que puedan surgir para el desarrollo de esta actividad industrial.





- Una última cuestión ha sido remitida en marzo de 2012 por varias personas residentes en el barrio de Las Carreras, en el municipio de Abanto y Ciérvana-Abanto Zierbena –expediente 541/2012/23– denunciando las molestias ocasionados por la actividad industrial durante ese mes de marzo. Según relatan en su reclamación, durante varios días padecieron un episodio de emisiones contaminantes por gases, polvo y olores que ha provocado una serie de molestias y afecciones a la salud de la población de Las Carreras. Los reclamantes denunciaron esta situación al servicio de atención de emergencias SOS DEIAK y al Ayuntamiento de Abanto y Ciérvana- Abanto Zierbena. Según les consta, el Ayuntamiento de Abanto y Ciérvana- Abanto Zierbena ha remitido estas denuncias al Departamento de Medio Ambiente. Con posterioridad se habría llevado a cabo una serie de actuaciones de inspección y control, pero sin constarles a los vecinos y vecinas denunciantes ninguna respuesta a sus reclamaciones a fecha de la presentación de la queja en esta institución.

Una vez expuestas las distintas reclamaciones recibidas debemos considerar que, ante la relación entre estas quejas y las actuaciones administrativas que de ellas derivan, resulta pertinente hacer un tratamiento conjunto de estas cuestiones mediante la presente resolución del Ararteko en la que incorporamos una valoración conjunta y una reflexión final a modo de conclusiones.

- 3.- Con la intención de contrastar los hechos expuestos en las actuaciones iniciadas por el Ararteko, consideramos oportuno dirigirnos a aquellas administraciones concernidas por las reclamaciones mencionadas.
- En relación con la actuación de oficio 27/2011/230 solicitamos información al Ayuntamiento de Muskiz y a tres departamentos del Gobierno Vasco (Sanidad, Medio Ambiente e Interior), para aclarar los incidentes de junio de 2011 y conocer cuáles habrían sido las actuaciones seguidas tras conocerlos.

Sobre esta cuestión, el Departamento de Interior nos indicó que es SOS-Deiak, en su calidad de centro de coordinación de emergencias, el órgano encargado de gestionar y coordinar las actuaciones que derivan de la comunicación de esta clase de incidentes. En el suceso del 16 de junio de 2011, tras recibir denuncias que hacían referencia a ruidos y olores relacionados con la actividad de la planta, SOS Deiak procedió a la apertura de una actuación y a un





contraste de los hechos para lo cual requirió los servicios de una patrulla de la policía. El protocolo seguido ante esta clase de sucesos pasa por comunicar la incidencia a la empresa y, en su caso, a los técnicos de riesgos y emergencias del Departamento de Interior, a Medio Ambiente y a la Dirección de Salud Pública para que, cada órgano, actúe dentro de su ámbito competencial. Por su parte, la Dirección de Salud Pública de Bizkaia nos informó que había recibido información del incidente por SOS Deiak, tras lo cual intervino el técnico de atención a emergencias de salud pública para valorar el impacto en la salud de la población. En este caso no se consideró oportuno activar el protocolo de actuación sanitaria en emergencias. Según refiere esta administración, la coordinación de las alertas y emergencias corresponde a SOS DEIAK, en los términos incluidos en el Plan de emergencia exterior de la empresa y la normativa que regula la gestión de las emergencias y las tácticas operativas para incidentes de esta entidad. También el Ayuntamiento de Muskiz nos informó, en los mismos términos, de la gestión realizada de las emergencias y menciona la existencia del plan de emergencia municipal.

- La reclamación 1179/2011/23, presentada por la Asociación Turruntero sobre el trámite dado ante las quejas formuladas por las molestias causadas por la actividad de la refinería, fue planteada al Ayuntamiento de Muskiz y a los Departamentos de Medio Ambiente y de Sanidad del Gobierno Vasco.

El Ayuntamiento de Muskiz nos dio cuenta del trámite que se sigue con estos escritos de denuncia. Esa administración municipal remite todas las quejas recibidas a la empresa y al Gobierno Vasco (Sanidad y Medio Ambiente). El ayuntamiento refiere en su escrito las respuestas dadas por la empresa a los incidentes y la contestación remitida por Salud Pública en agosto de 2011. Sin embargo, no consta una respuesta formal a la asociación Turruntero.

Por su parte, el Departamento de Medio Ambiente considera que, dado que la remisión de las denuncias por el Ayuntamiento de Muskiz no se produce en el momento de los eventuales incidentes, limita la capacidad de actuación del órgano ambiental. Las quejas se deben a molestias derivadas de olores, ruidos y emisiones que produce la instalación dentro de las condiciones impuestas en la Autorización Ambiental Integrada para garantizar la mínima afección posible sobre el medio ambiente y la salud de las personas. El órgano ambiental considera que no es posible eliminar la totalidad de las molestias en el entorno. Los casos referidos en las denuncias coinciden con las tramitadas a través de SOS DEIAK. Cuando se produce una emergencia medioambiental





SOS DEIAK solicita la participación de Medio Ambiente que, para evaluar el riesgo ambiental, comprueba pormenorizadamente los valores registrados en las cabinas de la red de calidad del aire y, en caso de que resulte necesario, propone el control de la afección ambiental. En los casos mencionados en las quejas de la Asociación Turruntero no derivó en un mal funcionamiento o irregularidad en la planta que hubiera requerido medidas adicionales a las recogidas en la AAI (Autorización Ambiental Integrada). Por ese motivo no se emitió ningún acto administrativo que pudiera ser comunicado a los interesados en el procedimiento administrativo. En este informe se señalaba que el Departamento de Medio Ambiente había acordado con los ayuntamientos de la zona establecer un protocolo de actuación para determinar los supuestos y la forma en los que el órgano ambiental deba informar a los ayuntamientos sobre las incidencias que pudieran producirse en las instalaciones de Petronor.

La Dirección de Salud Pública nos ha remitido un informe en el que considera que las quejas remitidas se reciben transcurridos los incidentes referidos. En las conversaciones mantenidas con los miembros de la asociación siempre les han trasladado que el procedimiento a seguir para una adecuada intervención es denunciar los incidentes a través de SOS DEIAK. En los casos en los que el centro de coordinación de emergencias ha requerido la intervención de este departamento no se ha estimado ningún riesgo para la salud de la población. En cualquier caso, a la vista de la queja presentada, esa dirección va a proceder a remitir a la asociación copia de todos los informes relacionados con la intervención de salud pública en estos episodios.

- Sobre las quejas de Meatzaldea Bizirik sobre acceso a la información ambiental de las cabinas de control de la contaminación -1751/2011/23- y sobre el control del cumplimiento de las medidas impuestas en la AAI -1752/2011/23- el Departamento de Medio Ambiente nos ha remitido dos informes.

Por una parte, nos ha dado cuenta de la respuesta dada a ambas solicitudes en octubre de 2011 en la que -cuatro meses después- le comunica a la asociación las actuaciones de control ambiental relativas al seguimiento y valoración del programa de vigilancia ambiental de la instalación para analizar la adecuación de la propuesta de seguimiento de la afección de la actividad en su entorno. También le facilita información sobre el controlador de NO<sub>2</sub> de la cabina de Abanto que dejó de estar operativo desde el 30 de junio de 2011 por registrar *"errores de medición e incertidumbres que no permitían la*



*validación de los datos obtenidos*". El Departamento de Medio Ambiente se comprometía a la sustitución de los equipos de análisis de NO2 de la cabina de Abanto dado los errores detectados en la medición. En la respuesta incorpora la documentación presentada por la entidad para dar cumplimiento a las exigencias previstas en la AAI y los datos registrados en la cabina de San Julián en Muskiz.

Por otra, nos informa que se han implantado medidas encaminadas a facilitar el acceso a la información a la ciudadanía respecto a las posibles afecciones medioambientales. Así, menciona que los datos de las cabinas de la red de vigilancia de la calidad del aire son accesibles desde su página web y también se han puesto en marcha protocolos con los ayuntamientos para aunar las solicitudes de información y gestionar las denuncias y escritos presentados por las asociaciones sobre los incidentes. El retraso en la remisión de la información sobre el cumplimiento de las condiciones de la autorización ambiental integrada deriva de que estos informes estaban en fase de elaboración. Asimismo, señala la necesaria colaboración entre las administraciones públicas, la responsabilidad de la empresa promotora de la actividad y la acción de las asociaciones vecinales en este procedimiento de AAI para que pueda resultar efectivo el sistema de prevención y control de la contaminación. En todo caso, considera que está pendiente de valorar la idoneidad de las medidas correctoras implantadas así como la necesidad de implantar medidas adicionales, lo cual será comunicado a las asociaciones que tengan la condición de interesadas.

- Por su parte, el Ayuntamiento de Muskiz contesta a la reclamación presentada por Meatzaldea Bizirik sobre la convocatoria de la comisión de seguimiento de la actividad industrial. En su informe considera que este órgano está presidido por el alcalde y, en su caso, *"es decir, cuando así se considere"* podrán acudir a las reuniones representantes de la empresa, técnicos independientes, movimientos ecologistas y un representante de cada grupo municipal. Respecto a la convocatoria del 7 de diciembre de 2011, el ayuntamiento se limita a considerar que *"se convocaron a aquellas partes que se consideró oportuno"*. En todo caso, nos remite el acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 10 de febrero de 2009 sobre la concesión de licencia de actividad a la planta de refino de petróleo en la que, en su segundo punto, acordó *"A fin de velar por la salud y el medio ambiente, se creará una Comisión de la actividad, cuyo objeto consistirá en el seguimiento de los incidentes que pudieran surgir en el desarrollo de la actividad y que será presidida por el Sr. alcalde-*





*presidente o concejal en quien delegue, y estará integrada por técnicos municipales y, en su caso, de la mercantil, por técnicos independientes, por movimientos ecologistas y por un representante de cada grupo municipal."*

- Por último, ha sido tramitada una reclamación remitida por varios vecinos del barrio de Las Carreras (Abanto y Ciérvana- Abanto Zierbena) –expediente 541/2012/23- ante el incidente sucedido entre el 2 y el 15 de marzo de 2012 que produjo una serie de molestias derivadas de olores y concentración de compuestos orgánicos volátiles (COV) en esta zona. En esta ocasión solicitamos información al Departamento de Medio Ambiente y Sanidad para conocer las medidas de control ambiental y de salud pública llevadas a cabo y las medidas previstas para comunicar a las personas denunciantes el resultado de estas actuaciones.

La Dirección de Salud Pública nos ha remitido, en mayo de 2012, un informe sobre este incidente en el que nos relata las actuaciones seguidas. Comienza haciendo mención a que el centro de coordinación de SOS-DEIAK comunicó al técnico de emergencias de Salud Pública estos incidentes. El centro de coordinación SOS DEIAK recibió el 11 y el 13 de marzo de 2012 muchas llamadas relacionadas con olor a hidrocarburo y afecciones a las personas que no requirieron atención médica. El 14 de marzo de 2012 continuaron las denuncias por molestias por lo que Medio Ambiente decide desplazar una unidad de medición de compuestos orgánicos volátiles (COV) a Las Carreras. El 15 de marzo el Departamento de Medio Ambiente comunicó a Salud Pública que estaba detectando "*picos de algunos compuestos orgánicos volátiles*" por lo que remitieron estos datos para hacer una valoración del riesgo para la salud de la población. Los datos de la cabina de Las Carreras confirmaron que se produjo una exposición aguda a varios COV, entre ellos el benceno, en algunas franjas horarias del 14 de marzo y, en especial, entre las 13:00 y las 17:00 del 15 de marzo que llegó a valores superiores a  $120 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Esos valores de exposición aguda no superaron los valores de referencia de exposición crónica utilizados para tomar medidas en la población. La normativa sobre contaminación atmosférica, en este caso el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, fija para el benceno, un valor medio anual de  $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Sin embargo, para dar una respuesta a este caso, se tomó como referencia criterios utilizados por la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos que fija unos niveles de riesgo mínimo para exposiciones agudas de menos de 14 días de  $29 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Por ese motivo se decidió, junto con Medio Ambiente, requerir a la empresa



para que adoptase medidas necesarias para garantizar la ausencia de afección al entorno. El titular accedió a la parada secuencial de las unidades tras lo cual los valores de COV volvieron a valores habituales. Como conclusión de este episodio el Departamento de Salud Pública considera necesario tomar medidas para evitar estos episodios de exposición aguda a COV. Para ello propone valorar con Medio Ambiente la necesidad de una mayor vigilancia de la presencia de estos compuestos tóxicos en la zona y evaluar el impacto que puede tener en la salud de las personas. En relación con la comunicación del resultado de las actuaciones desde la comarca de salud pública de Ezkerraldeza-Enkarteri se informa periódicamente a las asociaciones interesadas de las intervenciones relativas a la planta de refino e igualmente se ha enviado una copia del informe relativo a este episodio.

El Departamento de Medio Ambiente nos ha remitido en mayo de 2012 un informe sobre este episodio. Asimismo, en junio de 2012 un asesor del Ararteko ha mantenido una reunión con la Dirección de Planificación Ambiental sobre esta cuestión. En la documentación enviada se refiere a que este incidente coincidió con un periodo de parada plurianual de una unidad de la refinería. Durante los primeros días de marzo de 2012 se recibieron en SOS DEIAK distintas quejas de vecinos por olores a hidrocarburo. En los primeros días el Departamento no pudo comprobar la intensidad de los olores ni su origen a pesar de las visitas al emplazamiento. A partir de los días 13 y 14 se intensificaron las quejas por lo que, en coordinación con salud pública, se instaló una unidad móvil de medición. El equipo instalado detectó COV en concentraciones significativamente más altas que en los niveles habituales en el medio urbano. El 15 de marzo se realizó una visita de inspección a la fábrica y se requirió para que adoptase, de forma inminente, las medidas necesarias para garantizar la ausencia de afección en el entorno. También fue requerida información sobre el origen de los valores elevados de COV y las medidas correctoras adoptadas para evitar dichos episodios en el futuro. El Departamento de Medio Ambiente nos indica que, conforme al protocolo de actuación existente para estos incidentes, las acciones se han coordinado entre la Dirección de Salud Pública y la Dirección de Atención de Emergencias y los ayuntamientos afectados. También se ha remitido un informe de las actuaciones realizadas a estas autoridades municipales. Sobre el cumplimiento del plan de vigilancia pone en nuestra consideración que existe una medición en continuo de los principales parámetros en 18 focos de emisión y una red de tres cabinas que analizan las inmisiones de varios parámetros. Los equipos de mediciones instalados en la chimenea, como las cabinas de calidad del aire, se





encuentran conectados a la red de vigilancia y control de la calidad del aire de la CAPV. Esos datos muestran que durante los últimos años se están cumpliendo los parámetros establecidos en la legislación de calidad del aire. El incidente de referencia es una situación excepcional y, una vez recogida la información sobre esta incidencia, conjuntamente con las administraciones locales, se van a tratar de identificar mejoras en la vigilancia y control de la actividad, en la comunicación con la población y la actuación coordinada entre instituciones en situaciones similares.

A la vista de estas reclamaciones, tras analizar el planteamiento de las quejas y de la información remitida por las distintas administraciones con competencia en esta materia, hemos estimado oportuno remitirle las siguientes:

### Consideraciones

1. El objeto de la presente resolución es analizar las distintas cuestiones señaladas en las quejas referidas en los antecedentes sobre la intervención de las administraciones públicas competentes en la prevención y control medio ambiental respecto a la actividad industrial de refinado de petróleo desarrollada por Petronor en Muskiz (Bizkaia).

Un común denominador de las reclamaciones analizadas ha sido exponer la falta de un procedimiento adecuado para dar una respuesta a las constantes denuncias presentadas por vecinos y asociaciones a las administraciones competentes. Las reclamaciones plantean principalmente episodios de contaminación por emisiones a la atmósfera de sustancias que pueden afectar a la salud de la población, así como denuncias por contaminación acústica que provienen del proceso de producción de la planta. Por ello, solicitan la intervención de la administración competente para el control ambiental y la prevención de riesgos de estas instalaciones, tanto en los casos de su funcionamiento normal como en el caso de situaciones anómalas o episodios excepcionales como los relatados en las reclamaciones presentadas. Asimismo, nos trasladan las dificultades que han padecido, en algunos casos, para recibir información ambiental sobre esta actividad, sobre los efectos para la salud o el medio ambiente de las emisiones de contaminantes a la atmósfera y para obtener información puntual sobre las medidas de control llevadas a cabo para comprobar el cumplimiento de las condiciones ambientales, en especial, respecto a los valores límites para la emisión e





inmisión de sustancias contaminantes. Estas personas y asociaciones manifiestan su interés en poder participar de manera activa en la toma de decisiones derivadas de las facultades de inspección y control ambiental que corresponden al Departamento de Medio Ambiente del Gobierno Vasco, así como en los órganos de seguimiento municipal de esta actividad industrial.

Con la intención de abordar el conjunto de cuestiones planteadas de forma sistemática, haremos, en primer lugar, una valoración de los mecanismos de control y prevención aplicables en este supuesto respecto a esta instalación industrial. Por otro lado, conviene tener en cuenta el procedimiento administrativo seguido para dar respuesta a las reclamaciones presentadas por incidentes en el funcionamiento de esta planta. Por último, analizaremos las reclamaciones planteadas sobre el acceso a la información ambiental y a los mecanismos de participación ciudadana propuestos para la toma de decisiones públicas.

## **2. Mecanismos de control y prevención de la contaminación en esta instalación industrial**

- Esta planta de refinado de hidrocarburos viene funcionando desde los años 70 y se ubica en una superficie de 220 hectáreas entre los municipios de Muskiz, Abanto y Ciérvana- Abanto Zierbena y Zierbena.

Sus importantes dimensiones, la intervención de sustancias peligrosas en su proceso industrial y su emplazamiento cercano a los núcleos urbanos de Muskiz y Abanto y Ciérvana- Abanto Zierbena (Las Carreras) ha motivado una constante preocupación social por parte de algunos vecinos y vecinas de la zona y de varias asociaciones vecinales y ecologistas.

Esta legítima preocupación social deriva del peligro para el medio ambiente y para la salud de las personas que puede implicar las emisiones contaminantes a la atmósfera, así como al riesgo de accidentes graves de esta actividad industrial por encontrarse en un entorno urbanizado.

A los meros efectos de su exposición debemos considerar que este derecho a la protección de la salud –artículo 43 de la CE (Constitución Española) – y al medio ambiente –artículo 45 CE–, recogidos como principios constitucionales, deben cohonestarse con otros derechos, también de relevancia constitucional, 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–.

Asimismo, el derecho a un medio ambiente adecuado ha sido reconocido en aplicación del derecho constitucional a la inviolabilidad del domicilio recogido en el artículo 18 de la CE. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha consolidado en su jurisprudencia la protección del medio ambiente y la salud de las personas, mediante el derecho al respeto del domicilio y a su vida privada del artículo 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos. El artículo 8 del Convenio protege este derecho concebido no solo como el derecho a un simple espacio físico, sino también como el del disfrute, con toda tranquilidad, de dicho espacio. Las vulneraciones contra el derecho al respeto del domicilio no hacen referencia solo a los atentados materiales o corporales, sino también a los atentados inmateriales o incorporeales, como los ruidos, las emisiones, los olores y otras injerencias ambientales. Si los perjuicios ambientales son graves, pueden privar a una persona de su derecho al respeto del domicilio porque impiden disfrutar de su domicilio, asunto *Moreno Gómez* [Sentencia del TEDH 2004/68 de 16 de nov.]. En el asunto *López Ostra* (Sentencia del TEDH 1994/3, de 9 de diciembre), relativo al ruido y los olores emitidos por una estación de depuración, el Tribunal consideró que *"atentados graves al medioambiente pueden afectar al bienestar de una persona y privarle del disfrute de su domicilio de manera que perjudiquen su vida privada y familiar, sin que por ello se ponga en grave peligro la salud del interesado"*. En el asunto *Guerra y otros contra Italia* (Sentencia del TEDH 1998/2 de 19 de febrero), concluyó que *"la incidencia directa de las emisiones de sustancias nocivas sobre el derecho de los demandantes al respeto de su vida privada y familiar permite concluir con la aplicabilidad del artículo 8"*. En el asunto *Powell y Rayner contra Reino Unido* (Sentencia del TEDH 1990/ 4, de 21 febrero), en el que los demandantes se quejaban de la contaminación acústica generada por los vuelos de aviones durante el día, el Tribunal estimó que el artículo 8 era aplicable puesto que *"el ruido de los aviones del aeropuerto de Heathrow había reducido la calidad de la vida privada y el atractivo del hogar de los demandantes"*.

Así, a título de ejemplo sobre vulneraciones de este Derecho, el TEDH se refiere al retraso de la administración en la remisión de información esencial para la evaluación de los riesgos de una fábrica de fertilizantes en Italia



–asunto *Guerra y otros contra Italia* (Sentencia del TEDH 1998/ 2 de 19 de febrero) – o por el retraso en la evaluación del impacto ambiental de una planta de tratamiento de residuos –asunto *Giacomelli contra Italia* (Sentencia del TEDH 20006/64, de 2 de noviembre) –. En el asunto *Bacila contra Rumanía* (Sentencia del TEDH 2010/96295, de 30 de marzo) el Tribunal considera vulnerado el artículo 8 del convenio ante la incapacidad de la autoridad pública de tomar medidas para obligar a una empresa contaminante a tomar medidas para reducir la contaminación a niveles compatibles con el bienestar de los habitantes que residen en el entorno y ante *“la existencia de graves y acreditadas consecuencias para la salud de la demandante y otros habitantes”*

En definitiva, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos requiere acreditar esa existencia de un daño o un riesgo ambiental, grave y continuado, y que la Autoridad Pública responsable no haya tomado las medidas necesarias para alcanzar un equilibrio entre este derecho y otros intereses públicos recogidos en la Ley, entre otros, la seguridad pública, el bienestar económico del país u otros derechos de terceros, gozando el Estado para la adopción de esas medidas de un amplio margen de apreciación.

- En aras de preservar y proteger de manera adecuada este conjunto de derechos y principios, el actual ordenamiento jurídico español, a instancia 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 tiene en cuenta la necesidad de exigir una autorización ambiental integrada, una adecuada evaluación del impacto al medio ambiente y una necesaria protección frente a los riesgos industriales.

La Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación y la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (Ley 16/2002), han introducido un sistema de prevención y control de la contaminación que, como viene definido en su artículo 1, tiene como objetivo *“evitar o, cuando ello no sea posible, reducir y controlar la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo”*. Este sistema de control ambiental integrado complementa el sistema de licencias de actividades clasificadas existentes hasta su entrada en vigor en aplicación de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco.





Ese control de la contaminación de las actividades industriales está intrínsecamente relacionado con la evaluación previa del impacto ambiental del proyecto para esa instalación en los casos previstos en la legislación (la Directiva 85/337/CE y sus posteriores modificaciones Directiva 97/11/CE y Directiva 2003/35/CE) y, en los casos correspondientes, con la evaluación ambiental estratégica de los planes y programas que establezca el marco para su instalación (Directiva 2001/42/CE). Este control previo se ha introducido por el vigente Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos y la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Asimismo, en Euskadi existe un listado de actividades y planes específico que están sujetos a evaluación ambiental en los términos de la Ley 3/1998.

En el caso concreto de las instalaciones industriales que dispongan de sustancias peligrosas, 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. Estas son las denominadas "*Directivas Seveso*" por el nombre de la ciudad italiana donde se produjo un grave vertido accidental de dioxina en el año 1976. Así, la Directiva 96/82/CE, del consejo, de 9 de diciembre de 1996, modificada por la Directiva 2003/105/CE. Esas disposiciones han sido recogidas en el ordenamiento español 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.

- *Por lo que se refiere a la actividad de PETRONOR*, el órgano ambiental, conforme queda expuesto en los antecedentes, nos ha informado que esta instalación industrial 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).

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 sustancias contaminantes. También incluye, el cumplimiento de las condiciones preventivas y de control exigidas de acuerdo al vigente Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.

No es objeto de nuestra intervención analizar el contenido de estas resoluciones que, por otro parte, han sido objeto de interposición de recurso contencioso-administrativo que, en el caso de la AAI de la actividad de refino, ha sido resuelto en primera instancia por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco confirmando la adecuación de la autorización ambiental.

Por lo tanto, el marco de funcionamiento de esta actividad es el previsto por la resolución del órgano ambiental que fija, entre otras cuestiones, un programa de vigilancia ambiental que controle las emisiones a la atmósfera y un seguimiento de las inmisiones de la actividad en su entorno.

El órgano ambiental mantiene, en la información remitida, que el funcionamiento normal de esta actividad cumple con los parámetros establecidos en la legislación de calidad del aire. Así, menciona que tanto los equipos de mediciones instalados en la chimenea como las cabinas de calidad del aire se encuentran conectados a la red de vigilancia y control de la calidad del aire de la CAPV.

En definitiva, es el Departamento de Medio Ambiente quien debe garantizar el pleno cumplimiento de las medidas impuestas conforme a la información anual remitida por la empresa para acreditarlo, mediante el programa de vigilancia ambiental, y a los mecanismos de control externo que dispone para el seguimiento de la actividad industrial.

- Hay que poner de manifiesto que, con posterioridad a esa autorización ambiental integrada, han sido constantes las denuncias ciudadanas presentadas ante las posibles afecciones al medio ambiente y a la salud de las personas que residen en el entorno de la fábrica derivados de incidentes de distinta entidad.

En parte las reclamaciones traen a colación la necesidad de justificar el pleno cumplimiento de las medidas impuestas a la actividad para prevenir y evitar los daños ambientales.





Ello no obstante, aun en el caso de cumplir con las exigencias ambientales recogidas en la AAI, el funcionamiento de una actividad industrial puede dar lugar a determinadas molestias a la población residente en el entorno.

En los términos expuestos con anterioridad en la jurisprudencia del TEDH, el contenido del derecho de estas personas a su vida privada y familiar la inviolabilidad implica la necesidad de una intervención pública para evitar estas molestias que puedan tener efectos nocivos para la salud humana.

Para corregir estas afecciones, el órgano ambiental dispone de medios para reducir y minimizar la contaminación a niveles compatibles con el bienestar de los ciudadanos, teniendo en cuenta que la actividad industrial debe adecuarse a las mejores técnicas disponibles y debe tomar en consideración su implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente. Así, el artículo 26 de la Ley 16/2002 establece la posibilidad de modificar la autorización ambiental integrada. El órgano ambiental puede considerar de oficio la imposición de nuevas medidas cuando la contaminación producida por la instalación haga conveniente la revisión de los valores límite impuestos o la adopción de otros nuevos, cuando resulte posible reducir significativamente estas emisiones por cambios en las mejores técnicas disponibles o cuando la seguridad del funcionamiento de la actividad haga necesario emplear otras técnicas.

En ese sentido, en el ejercicio de sus labores de control e inspección, derivadas en la mayoría de los casos de denuncias ciudadanas, el órgano ambiental ha propuesto -mediante resolución de 15 de abril de 2010- una modificación de las medidas correctoras impuestas para casos de parada y arranque de las unidades. Asimismo, el órgano ambiental considera que, a raíz de los incidentes registrados y según la evolución del programa de vigilancia ambiental, se van a tratar de identificar mejoras en la vigilancia y control de la actividad donde podrían incorporarse nuevas medidas adicionales de control.

En definitiva, el Departamento de Medio Ambiente, en respuesta a las denuncias ciudadanas, ha venido incorporando y proponiendo medidas adicionales para el control de las emisiones y para reducir el impacto de esta actividad en su entorno.

- Dentro de estas propuestas de mejora en la vigilancia y control de la actividad industrial el Departamento de Medio Ambiente, en coordinación con el resto



de administraciones concernidas, está analizando el incidente producido en marzo de 2012 para determinar nuevas medidas adicionales de control dirigidas a **reducir la exposición de la población residente en el entorno de la planta a concentraciones agudas o puntuales de compuestos orgánicos volátiles.**

En el caso de las situaciones expuestas en los antecedentes, el Departamento de Medio Ambiente ha podido comprobar la existencia de algún episodio de exposición aguda de la población a varios compuestos orgánicos volátiles, entre ellos el benceno o el tolueno.

La detección de valores anormales de benceno ha dado lugar a una valoración del riesgo de esta exposición de la población y a la adopción de unas medidas para garantizar la ausencia de afección en el entorno. Así, el Departamento de Medio Ambiente, en coordinación con el Departamento de Sanidad requirió en marzo de 2012 a PETRONOR adoptar medidas para su reducción que produjeron la parada secuencial de las unidades.

Tras este incidente la administración ambiental y la responsable de salud pública están valorando de forma específica los incidentes de exposición aguda de algunos compuestos orgánicos volátiles (COV) como es el caso del benceno. El benceno es el único compuesto orgánico para el que la normativa europea y estatal regula un valor límite a su exposición crónica. Así, el valor límite del benceno es el incluido en el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, fijando un valor medio anual de  $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ .

Ello no obstante, para este caso concreto la Dirección de Salud Pública utilizó como referencia valores de intervención que incluyen otros organismos, como es el caso de la Agencia para sustancias tóxicas y registro de enfermedades de Estados Unidos (ATSDR). Esta Agencia prevé unos niveles para exposiciones agudas de personas a benceno para exposiciones accidentales. La estimación de la exposición diaria al benceno sin que produzca efectos adversos a lo largo de un periodo específico, el *Minimal Risk Level* (MRL), establece para exposiciones agudas, de 14 días o menos, un valor de  $29 \mu\text{g}/\text{m}^3$ .

En el episodio de 2012, la Dirección de Salud Pública realizó dos cálculos medios, entre las 18:57 del día 14 hasta las 12:05 del día 15 y entre las





medidas horarias del día 15, que aportaron unos datos 30 y 34  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  que superaban ligeramente el valor del MRL.

Según ha manifestado la Dirección de Salud Pública, la superación de esos valores no implica necesariamente efectos adversos para la salud, pero sí es un indicador para orientar una investigación sobre estas situaciones. Las conclusiones que alcanzó la administración sanitaria fueron que, si bien este episodio de contaminación no había superado los valores de referencia de media anual, estas concentraciones inusuales de COV requieren poner todos los medios disponibles para que no vuelvan a producirse tales niveles de exposición aguda. Para ello, están realizando una valoración conjunta con el Departamento de Medio Ambiente para evaluar su riesgo para la salud y el medio ambiente.

De cara a realizar una correcta evaluación del riesgo debería tenerse en cuenta la totalidad del tiempo previsible que estuvo expuesta la población y los momentos de mayor incidencia. Esto es la totalidad de los días que pudo durar el episodio ya que comenzó varios días antes de la colocación de la unidad móvil. Por otro lado, si bien el informe del muestreo recogió los resultados horarios a partir del 14 de marzo de 2012, el momento de mayor nivel de exposición fue desde las 13:00 horas (127  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ) hasta las 17:20 (que se redujo a un valor normal de 5,29  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ). En ese intervalo de cuatro horas solo se han incorporado los datos de las 14:15, uno de los momentos de mayor exposición registrado, 124  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ , por lo que ese nivel de exposición aguda pudo durar varias horas.

Como es sabido, el benceno es una sustancia considerada por el Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer (CIIC) de la OMS como carcinógena para las personas. La Directiva 2000/69/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2000, sobre los valores límites para el benceno y el monóxido de carbono en el aire ambiente, considera que *"el benceno es un agente genotóxico carcinógeno y no existe ningún umbral especificable por debajo del cual la salud humana no esté en peligro"*.

En esos términos esta Directiva fijó unos valores límites mínimos para toda la Unión Europea aunque consideró que los Estados miembros podían mantener y adoptar medidas de mayor protección. El valor límite mínimo para la protección de la salud humana que fijó esta directiva ha sido un valor promedio anual de 5  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ . Como hemos recogido anteriormente, el Real



Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, ha fijado ese mismo valor medio anual de  $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ .

En relación con la opción de establecer mayores exigencias es oportuno mencionar la Recomendación de la Comisión Europea, de 30 de mayo de 2008, sobre las medidas de reducción del riesgo del benceno C(2008) 2271. Este documento parte de una reciente evaluación de riesgo para la salud humana y el medio ambiente que implica el benceno. En relación con las personas expuestas al benceno a través del medio ambiente, concluye que, ante la preocupación que suscitan los riesgos de toxicidad por administración repetida, mutagenicidad y cancerogenicidad, se requieren medidas específicas de reducción del riesgo. Como medidas concretas dirigidas a la eliminación de los posibles riesgos para las depuradoras de aguas residuales industriales en lugares de producción o transformación del benceno, la Comisión Europea 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), teniendo en cuenta las características técnicas de las instalaciones correspondientes, su ubicación geográfica y las condiciones ambientales locales.

Hay que recordar que de forma justificada las comunidades autónomas pueden regular normas adicionales de protección respecto a los valores límites de emisión que fija la Administración del Estado para las sustancias contaminantes, artículo 7 de la Ley 16/2002 y artículo 5.2 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera. Para ello el órgano competente autonómico deberá tener en cuenta la evaluación de riesgo y la determinación de una estrategia para su limitación, en aplicación del principio de precaución que rige en esta materia, 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 final. De igual modo, la determinación de unos valores concretos para 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 conclusión, hay que hacer mención a que la intervención administrativa para valorar este episodio de marzo de 2012 respondió principalmente a la



insistencia de la población afectada, la cual durante varios días tuvo que sufrir las afecciones derivadas de este episodio de inmisiones de COV en esta zona. Ello no obstante, las medidas tomadas en este caso reflejan una actuación administrativa coordinada de la administración medio ambiental y de salud pública que permitió corregir el episodio de emisiones de COV superiores a los valores habituales.

En ese orden de cosas, compartimos la preocupación de ambas administraciones recogidas en sus informes sobre estos episodios puntuales de concentración aguda y la necesidad de tomar las medidas pertinentes para evitar exposiciones agudas de COV, como el benceno. Dentro de las medidas previstas por ambas administraciones para evaluar y reducir el riesgo de estos episodios, debería tenerse en cuenta la posibilidad de proponer unos valores límites para exposiciones agudas de aquellos COV más perjudiciales para la salud como es el caso del benceno.

- Por su parte, el órgano ambiental expone en la AAI que se ha comprobado el cumplimiento de las exigencias que derivan de las **políticas de prevención de accidentes graves**.

Las exigencias que derivan de esta normativa hacen referencia a la obligación de las industrias afectadas de realizar una adecuada política de prevención de accidentes graves con el objetivo de garantizar un grado elevado de protección a las personas, bienes y medio ambiente.

Para ello deben elaborar un informe de seguridad que evalúe los riesgos de accidente y propongan medidas para prevenirlos o limitar sus consecuencias. Ello implica la elaboración de un plan de emergencia interior, por la empresa, y un plan de emergencia exterior, por el órgano competente en seguridad industrial de la Comunidad Autónoma. Este plan exterior requiere la información y la participación ciudadana (artículo 11.6 y 13 del RD 1254/1999 vigente) y su revisión periódica en intervalos de menos de tres años. La administración competente debe prestar especial atención a los accidentes con posible efecto "dominó" debido a la ubicación y proximidad de establecimientos en los que estén presentes sustancias peligrosas. En esos casos deben establecer un protocolo de comunicación entre las industrias y la población afectada.





En relación con las políticas de urbanismo y ordenación del territorio el artículo 12 del RD 1254/1999 vigente señala la necesidad de que las administraciones competentes tengan en cuenta *"a largo plazo"* la necesidad de mantener distancias adecuadas entre los establecimientos afectados por esta normativa y, entre otras zonas, las residenciales; vivienda, edificios y zonas frecuentadas por el público y, en el caso de coexistir ambas, adoptar medidas técnicas complementarias.

En aplicación de esta normativa, consta la aprobación del correspondiente Plan de emergencia exterior de Petronor, sometido a un periodo de información pública mediante resolución publicada en el BOPV de noviembre de 2004. El Plan prevé unos criterios de activación en función de las necesidades de intervención derivadas del accidente y sus consecuencias. Estas situaciones pueden implicar el desarrollo de tácticas operativas previstas para la gestión de situaciones incidentales no catastróficas o, en casos de mayor gravedad, hasta tres situaciones operativas en función del tipo de accidente. El Departamento de Interior del Gobierno Vasco dispone en su página web de información sobre los riesgos de esta actividad.

Hay que señalar la importancia de garantizar una adecuada información y divulgación de los distintos instrumentos de planificación que son exigibles para prevenir los riesgos de las actividades industriales peligrosas. En este caso, las administraciones competentes en esta materia de riesgo industrial deben mantener actualizado el plan exterior de emergencias. En los procesos de actualización es primordial garantizar, junto con la coordinación entre administraciones, una adecuada participación ciudadana de aquellas personas y asociaciones interesadas.

### **3. Procedimiento administrativo seguido para dar respuesta a las reclamaciones presentadas.**

Una de las cuestiones que mayor preocupación suscita entre las asociaciones reclamantes es la falta de respuesta a las reclamaciones presentadas por personas y asociaciones que denuncian molestias derivadas por ruido, olores y, en supuestos concretos, afecciones a la salud (irritación, vómitos).

Esas molestias pueden ser de distinta entidad y requerir una rápida intervención administrativa o, en otros casos, pueden resultar molestias de menor entidad que no impliquen una reacción administrativa al comprobar que





no hay un incumplimiento de las medidas impuestas en la autorización ambiental o una incidencia en la salud humana o en el medio ambiente que requiera su revisión.

A la vista de los distintos incidentes a los que se han hecho mención en los antecedentes, la cuestión de catalogar cada uno de los incidentes y la respuesta a dar por la administración competente es de difícil respuesta.

El sistema de vigilancia ambiental que ha previsto el órgano ambiental permite garantizar de oficio el control de las medidas correctoras impuestas. Ello no obstante, hay que reconocer la importante labor ciudadana en la defensa del medio ambiente y su colaboración en el ejercicio de las competencias de control y disciplina ambiental. Hay que destacar que, en algunos de estos casos, la insistencia de las denuncias ciudadanas ha permitido confirmar la procedencia y entidad de las reclamaciones (como ejemplo el último incidente de marzo de 2012).

En algunos casos, las denuncias vienen precedidas de signos externos evidentes como son valores más altos de lo habitual en los parámetros analizados en los focos de emisión o en las cabinas de control de calidad del aire del entorno de la actividad o con procesos no habituales, como arranque o paradas de las unidades de producción, o situaciones anómalas detectadas por la empresa. En ocasiones, las denuncias no coinciden con esos periodos ni con signos fácilmente perceptibles en primera instancia.

A pesar de esa dificultad debemos considerar que las personas afectadas por estas molestias y afecciones, o cualquiera que así lo considere, puede interponer una denuncia y poner en conocimiento de la administración esos hechos para que, por parte de la administración medio ambiental, puedan ser debidamente valorados en cada caso como un eventual incumplimiento de las medidas correctoras impuestas. En el caso del control ambiental hay que destacar la acción pública para exigir el cumplimiento de la legalidad medio ambiental (artículo 3.4 de la Ley 3/1998, de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco).

En esos términos, con carácter general, los ciudadanos y las asociaciones pueden en todo momento plantear una denuncia ante las administraciones competentes para que, previas las diligencias correspondientes, éstas puedan valorar la existencia de los hechos, la necesidad de tomar medidas cautelares





y la procedencia de tomar medidas reparadoras o sancionadores en cumplimiento de la normativa medioambiental.

En los casos expuestos en estas reclamaciones el procedimiento/protocolo que se sigue implica una serie de deficiencias que la propia administración no ha podido solventar. La cuestión principal que se ha señalado es que, en ocasiones, las personas denunciantes han tenido dificultades para conocer cual han sido los trámites y actuaciones administrativas seguidas por los órganos competentes.

Esas deficiencias surgen tanto en el caso de denuncias formuladas telefónicamente al centro de coordinación SOS DEIAK, como de las quejas presentadas por escrito ante los servicios municipales que luego son remitidas por los ayuntamientos, entre otros, al órgano ambiental y al responsable de salud pública.

En esos casos, el formato de queja/denuncia telefónica sirve para conocer rápidamente los incidentes y reaccionar en el caso que resulte un supuesto de emergencia. La carta de servicios del servicio de coordinación SOS DEIAK prevé el derecho del denunciante a conocer la situación o estado de tramitación de una emergencia. En todo caso, tras la comunicación a los órganos ambientales y de salud pública, las asociaciones se han referido a que no siempre consta una respuesta con información sobre las actuaciones administrativas seguidas. Sí que hay que precisar que en el caso de las denuncias derivadas a la Dirección de Salud Pública hemos podido comprobar que, ante la reclamación presentado por la Asociación Turruntero, esa administración ha procedido a comunicar los trámites seguidos por ser parte ya sea por escrito o en las reuniones informativos requeridas.

En el caso del Departamento de Medio Ambiente no existe una comunicación o respuesta a las quejas presentadas por Turruntero. En la respuesta dada a esa reclamación, la administración argumenta que, al no haber supuesto ningún requerimiento a la empresa por mal funcionamiento o irregularidad, no existe ningún acto administrativo que deba ser objeto de comunicación. Por el contrario, sí constan las comunicaciones remitidas con ocasión del incidente de marzo de 2012 a las denuncias presentadas directamente o a través de los ayuntamientos afectados.





Asimismo, el Departamento de Medio Ambiente nos ha informado que va a tratar de identificar mejoras en la comunicación con la población sobre los incidentes que han ocurrido hasta la fecha.

Debemos reconocer las dificultades para establecer un protocolo que garantice una comunicación puntual de las actuaciones seguidas por cada administración. Esa dificultad deviene del propio sistema de reclamación utilizado a través del centro de coordinación de emergencias. El tipo de denuncia requiere una rápida comunicación del incidente a SOS DEIAK, a efectos de hacer una primera valoración del incidente, y poder dar, en su caso, una respuesta coordinada de las administraciones con competencias en emergencias, medio ambiente y salud pública. Sin embargo, la coordinación del servicio de emergencias o su acceso telefónico no debe impedir que la administración que intervenga cumpla con sus obligaciones derivadas del procedimiento administrativo.

Con carácter general, las administraciones públicas, en sus relaciones con los ciudadanos, deben encauzar el ejercicio de sus funciones públicas mediante el procedimiento administrativo. La razón de ser de este modo de actuación administrativa responde a una doble finalidad, servir de garantía a los derechos de los administrados y, de otro modo, al propio interés público.

La garantía de la existencia de unos trámites administrativos y de una respuesta efectiva al ciudadano deriva de la propia Constitución Española – artículo 103.1 y 105– y forman parte del derecho de la ciudadanía a una buena administración que configura el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, introducida por el Tratado de Lisboa.

Dentro de este derecho a la buena administración podríamos mencionar el acuse de recibo de los escritos que se presenten, su impulso de oficio y el deber de responder de forma expresa a las cuestiones planteadas. Asimismo, la administración debe informar a las personas de los derechos que pueden ejercitar en relación con su pretensión. La falta de concreción de la queja o de la pretensión del interesado o una reclamación que exceda de su ámbito de actuación no exime a la administración pública de cumplir con estas obligaciones.

En ese sentido la presentación de una reclamación, en cualquiera de los formatos de comunicación previstos por la administración (por escrito,





teléfono, fax o correo electrónico) requiere una tramitación en los términos mencionados siempre que la intención de la persona reclamante trascienda de la mera puesta en conocimiento de la Administración de una serie de hechos.

En ese contexto, la administración debe tratar de encauzar la voluntad de los administrados en aquellos procedimientos concretos fijados por el ordenamiento jurídico. Los principios que rigen el funcionamiento de la administración como son el de antiformalismo, buena fe o confianza legítima permiten a la administración reconducir estas comunicaciones a los procedimientos específicos.

Conforme a estos principios tanto las comunicaciones realizadas a SOS DEIAK como las posteriormente remitidas por escrito a otras instancias (medio ambiente, salud pública o ayuntamientos) deben tener una doble consideración. Por un lado, como una comunicación de un incidente para que sea valorado su riesgo para el medio ambiente y para la salud pública de la población y se tome, en su caso y de manera coordinada, las medidas de emergencia previstas. Por otro lado, como denuncia por una presunta infracción de la legalidad medio ambiental.

En el caso de la denuncia/comunicación de los ciudadanos de un determinado incidente al servicio de coordinación de las emergencias, el procedimiento debe garantizar, al menos, el derecho a conocer el estado de la tramitación de la emergencia; esto es, de las actuaciones seguidas por este servicio, de su comunicación o remisión a otras administraciones o, en su caso, de su archivo. Esa comunicación debe realizarse de oficio –a través del mismo medio utilizado por el denunciante- salvo que el reclamante desista expresamente de este derecho en la primera comunicación.

En todo caso, todas las comunicaciones que hagan referencia a unos hechos concretos y que denuncien las afecciones al medio ambiente o a la salud de las personas por parte de esa actividad industrial deben llevar a su calificación como denuncia medioambiental, y ser remitida al órgano competente para el trámite correspondiente.

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. 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"*.

En ese sentido, tras valorar las cuestiones denunciadas, 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 la diligencias administrativas* a los efectos del ejercicio de las acciones y recursos que correspondan en cada caso.

#### 4. Acceso a la información ambiental.

Una de las principales cuestiones señaladas en las distintas reclamaciones presentadas es la dificultad de obtener información ambiental que obre en poder de la administración pública. En varias de las quejas expuestas se ha planteado la falta de remisión o bien su retraso.

Hay que considerar que el derecho al acceso de la información ambiental, es, junto con la participación, uno de los pilares básicos del derecho ambiental. Esta institución ha señalado en reiteradas ocasiones la importancia que tiene este derecho de acceso en el ejercicio de otros derechos como son: el derecho de participación ciudadana o el derecho a una buena administración. En esos términos el Ararteko incorporó en el informe al Parlamento Vasco del 2010 una recomendación general *"sobre transparencia y derecho de acceso a la documentación pública. En especial, el acceso a la información ambiental"*<sup>1</sup>.

El acceso a la información ambiental está recogido en nuestro ordenamiento jurídico de forma específica en la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Medio Ambiente y en la Ley 27/2006, de 18 de junio, 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.

---

<sup>1</sup> [http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/1\\_2090\\_3.pdf](http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/1_2090_3.pdf)



Hay que destacar al respecto que esta normativa introduce una serie de principios que deben informar el ejercicio de este derecho como son la celeridad, la asistencia, la transparencia y la interpretación restrictiva de las limitaciones de acceso a este derecho. La jurisprudencia del Tribunal Supremo manifiesta que un mayor acceso del público a la información medioambiental y a la difusión de tal información contribuye a una mayor concienciación en materia de medio ambiente, a un intercambio libre de puntos de vista, a una más efectiva participación del público en la toma de decisiones medioambientales y, en definitiva, a la mejora del medio ambiente.

En los supuestos mencionados en la reclamación, la administración ambiental ha dado respuesta a la solicitud requerida pero fuera del plazo previsto en la legislación ambiental. Hay que recordar que el acceso a la información o su remisión deben hacerse de forma rápida y preferente. Para ello el artículo 10 de la Ley 27/2006 ha establecido un plazo de resolución que no supere el mes, desde la recepción de la petición en el registro encargado de dar contestación, salvo prórroga expresa por otro mes.

Los motivos para la denegación de la información medioambiental vienen tasados en el artículo 13 de la Ley 27/2006 y, como ese artículo establece, deben interpretarse de manera restrictiva respecto a la obligación de facilitar la información ambiental.

En el caso de las reclamaciones planteadas por las asociaciones hemos podido constatar que no se ha cumplido el plazo previsto en la normativa. En uno de los supuestos, el Departamento de Medio Ambiente ha justificado el retraso en la remisión de parte de la información solicitada en el expediente de queja 1752/2012/23, en el carácter de alguno de los documentos en fase de elaboración. En nuestra recomendación general mencionábamos como documentos inconclusos a aquellos documentos concretos que estén en proceso de elaboración y en los que la administración esté trabajando de manera activa. Es importante señalar que no se refiere a los expedientes administrativos en tramitación, sino a documentos o informes en elaboración. Por ello, no cabe apelar a este motivo respecto a actas, informes u otros documentos que forman parte de los expedientes y que constituyen un auténtico soporte de información, considerados aisladamente, por estar dotados de sustantividad y esencia propia.





Por otro lado, de manera complementaria al derecho de acceso y para facilitar su correcto ejercicio, la legislación ha establecido la obligación de difusión de información medioambiental.

En el caso de la calidad del aire del entorno de esta planta industrial, se han incluido los datos obtenidos en las cabinas que forman parte de la red de vigilancia y control de la calidad del aire de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Así, a través de la pagina web del Departamento de Medio Ambiente, resultan accesibles los datos de la calidad del aire de las cabinas de Muskiz (estación de tren), Abanto y San Julián de Muskiz (desde junio de 2012).

En este caso, la difusión debería incluir información sobre los incidentes en las cabinas o eventualidades en la recogida de datos cuando no hayan permitido la validación de la totalidad de los datos, así como la certificación por técnico competente de ese incidente.

#### **5. Participación de las asociaciones en la gestión del control y disciplina ambiental.**

Alguna de las asociaciones reclamantes ha puesto en nuestra consideración la falta de mecanismos participativos respecto al control administrativo del funcionamiento de esta instalación.

Por un lado, se ha cuestionado el funcionamiento de la comisión de seguimiento de esta actividad constituida en el Ayuntamiento de Muskiz. Este órgano de seguimiento no consideró oportuno convocar a ninguna asociación ecologista en su reunión de diciembre de 2011. Por otro lado, plantea la posibilidad de que el órgano ambiental establezca algún mecanismo participativo sobre el grado de cumplimiento de las condiciones establecidas en la autorización ambiental integrada.

En este orden de cosas, debemos reconocer que el medio ambiente es uno de los ámbitos donde la participación de los colectivos y agentes sociales ha sido demandada con más insistencia. En este campo los instrumentos jurídicos internacionales como la Cumbre de Río, la Agenda 21 de la ONU para el medio ambiente y el Convenio de Aarhus han servido para introducir la variable participativa en la toma de decisiones de alcance ambiental. Los procedimientos administrativos y las decisiones que toman los poderes públicos en torno a la protección y conservación del medio ambiente implican





un claro interés público en la defensa de objetivos como son el control ambiental de la contaminación, el desarrollo sostenible o la salud pública. En estos procesos las perspectivas y los intereses son poliédricos por lo que establecer cauces para escuchar los diferentes planteamientos que puede hacer la ciudadanía es fundamental. Asimismo, existe una sociedad civil activa en cuestiones de alcance medioambiental. Hay grupos de personas, plataformas y asociaciones que han venido reivindicando de forma constante la defensa de un medio ambiente adecuado o que se constituyen para la salvaguarda de determinados intereses colectivos. La posibilidad de obtener esa visión particular o colectiva mediante la participación es una oportunidad para lograr una decisión mejor y más acertada.

Por ello la participación no es una mera traba formal en el proceso de la toma de las decisiones, sino más bien una oportunidad para mejorar y garantizar el acierto de las decisiones públicas y su legitimación popular. El reconocimiento de fórmulas adecuadas de participación no debe ser visto como un inconveniente o problema sino como parte de las soluciones que demanda una democracia de alta intensidad.

En nuestra recomendación general sobre democracia y participación<sup>2i</sup> hemos señalado que la participación ciudadana es un instrumento útil para la gestión de los conflictos ambientales suscitados por el funcionamiento de actividades industriales. 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 sujetos a las correspondientes medidas correctoras, no quedan resueltas la totalidad de las afecciones al medio ambiente o la salud de las personas. Es por ello por lo que las administraciones públicas pueden servirse para el ejercicio de sus competencias de control e inspección ambiental de procesos participativos en los que intervengan las partes interesadas.

Las fórmulas de participación y sus técnicas de dinamización son muy variadas. En cualquier caso entendemos que estas mesas deben incluir, junto a los órganos administrativos competentes, un representante de la entidad industrial y un representante de las asociaciones vecinales o ecologistas, en especial aquellas surgidas o ubicadas en torno al proceso ambiental.

---

<sup>2</sup> [http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/1\\_2626\\_3.pdf](http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/1_2626_3.pdf)



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. Asimismo, estas experiencias pueden resultar positivas para acercar posturas o, al menos, para posibilitar el reconocimiento de las partes concernidas.

En relación con estos procesos de participación consideramos que las administraciones concernidas deben poner los medios y la voluntad política suficiente para cumplir con unos estándares básicos de calidad para la participación en asuntos ambientales. Las autoridades y funcionarios deben propiciar el respeto mutuo de todos los agentes participantes en los procesos participativos y, en especial, de las asociaciones constituidas en defensa de los intereses colectivos. Con carácter previo al proceso de participación, la administración debe poner de manifiesto, por los medios adecuados, toda la información que obre en poder de la administración. La administración debe buscar formulas electrónicas para favorecer la difusión, al menos entre las personas interesadas, de los nuevos documentos o trámites que se vayan siguiendo. Los procesos de participación deben partir de una propuesta abierta. El proceso deliberativo debe estar dotado de medios que permitan acceder a toda la documentación, plantear todas las observaciones y propuestas por escrito o mediante otras técnicas de participación para propiciar ese diálogo (los foros ciudadanos, jurados populares). Asimismo es fundamental que todas las personas interesadas en el procedimiento reciban información sobre el resultado que deberá incluir información sobre la decisión, sobre las alegaciones presentadas y sobre la influencia del proceso de participación en el proceso.

Por todo ello, debemos considerar el interés público en garantizar la presencia de las asociaciones vecinales y ecologistas en la comisión de seguimiento municipal de la actividad industrial que sigue el Ayuntamiento de Muskiz. Esta comisión es un foro propicio para que las asociaciones vecinales y ecologistas ubicadas en Muskiz puedan recabar información sobre las medidas adoptadas por el Ayuntamiento para velar por la salud y por el medio ambiente y para la presentación de propuestas de mejora.

Asimismo, las administraciones concernidas por esta cuestión, en especial el Departamento de Medio Ambiente del Gobierno Vasco, deben establecer mecanismos de participación para el seguimiento de las afecciones





ambientales y de la salud de la población en los que 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.

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

1. La actividad industrial de refino de petróleo dispone en la actualidad de las correspondientes autorizaciones ambientales exigibles para su funcionamiento. En esas autorizaciones se ha incorporado un régimen de prevención y control de la contaminación que debe garantizar un adecuado nivel de protección del medio ambiente y de la salud pública. Junto con esa autorización, la administración ambiental dispone de facultades de control y seguimiento de esta actividad que le permite vigilar el cumplimiento de los valores límites de emisión y de las medidas correctoras establecidas para el funcionamiento de la explotación. El Departamento de Medio Ambiente reconoce que, por los datos obtenidos durante los últimos años en los equipos de medición de inmisiones y emisiones conectados a la red de vigilancia de calidad del aire, se están cumpliendo los parámetros establecidos en la legislación de contaminación atmosférica.
2. En los términos de la autorización ambiental aprobada, el Departamento de Medio Ambiente debe continuar con el control y seguimiento del pleno cumplimiento de las medidas 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.
3. Con posterioridad a la autorización ambiental integrada, han sido constantes las denuncias ciudadanas presentadas ante las posibles afecciones al medio ambiente y a la salud de las personas que residen en el entorno de la fábrica derivadas de incidentes de distinta entidad.

En aras de propiciar una adecuada protección del derecho a la inviolabilidad del domicilio, el Ararteko debe insistir para que las administraciones competentes en el control ambiental, la salud pública y el riesgo industrial den el trámite que pueda corresponder –de oficio o por denuncia – a las posibles



reclamaciones por molestias, daños a la salud de la población y afecciones al medio ambiente urbano.

4. En relación con las medidas administrativas concretas seguidas para dar respuesta a esas reclamaciones, el Departamento de Medio Ambiente está valorando la posibilidad de incorporar medidas adicionales para reducir el impacto de esta actividad en su entorno.
  - Dentro de las medidas previstas para la evaluar y reducir el riesgo de estos episodios de exposiciones agudas a COV, el Ararteko considera oportuno sugerir al Departamento de Medio Ambiente y al Departamento de Sanidad y Consumo que valoren la posibilidad de proponer unos valores límites para exposiciones agudas de aquellos COV más perjudiciales para la salud como es el caso del benceno.
  - En relación con la política de prevención de riesgos industriales el Ararteko señala la importancia de garantizar una adecuada información y divulgación de los distintos instrumentos de planificación que resulten exigibles para prevenir los riesgos de las actividades industriales peligrosas. En este caso, las administraciones competentes en esta materia de riesgo industrial deben mantener actualizados estos instrumentos, como es el caso del plan exterior de emergencias. En estos procesos de actualización es primordial propiciar, junto con la coordinación entre administraciones, una adecuada participación ciudadana de aquellas personas y asociaciones interesadas.
5. Sobre el procedimiento a seguir respecto a la tramitación de las denuncias presentadas el Ararteko considera necesario trasladar una serie de sugerencias para que sean valoradas por las administraciones concernidas:
  - En el caso de la denuncia/comunicación de los ciudadanos de un determinado incidente, entendemos que la Dirección de Atención de Emergencias del Departamento de Interior, a través del servicio de SOS DEIAK, debe garantizar -en todos los casos- el derecho a conocer el estado de la tramitación de la emergencia; esto es, de las actuaciones seguidas por este servicio, de su comunicación o remisión a otras administraciones o, si procede, de su archivo.





- Esa comunicación debe realizarse de oficio –a través del mismo medio utilizado por la persona denunciante- salvo que el reclamante desista expresamente de este derecho en su comunicación verbal.
  
- De igual modo hay que poner los medios necesarios para garantizar que las comunicaciones ciudadanas remitidas a las administraciones, cuando hagan referencia a unos hechos concretos que denuncien afecciones al medio ambiente o a la salud de las personas por parte de esa actividad industrial, sean calificadas como denuncia medioambiental y sean remitidas al órgano competente para el trámite correspondiente.
  
- En ese sentido, tras valorar las cuestiones denunciadas, el Departamento de Medio Ambiente debe considerar la incoación del correspondiente expediente de disciplina ambiental o, en caso contrario, concluir con la resolución desestimatoria.

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.

6. Sobre el acceso a la información, la administración ambiental debe dar respuesta a la solicitud de información ambiental, de forma rápida y preferente, en el plazo previsto en la legislación ambiental. También debe continuar divulgando la información ambiental relativa a la red de calidad del aire en el entorno de la planta e informar sobre cualquier eventual incidente en su funcionamiento.
  
7. Sobre la participación de las asociaciones en la gestión del control ambiental, debemos considerar el interés público en garantizar la presencia de las asociaciones vecinales y ecologistas en la comisión municipal de seguimiento de la actividad industrial que realiza el Ayuntamiento de Muskiz. Esta comisión es un foro propicio para que las asociaciones vecinales y ecologistas ubicadas en Muskiz puedan recabar información sobre las medidas adoptadas por el ayuntamiento para velar por la salud y por el medio ambiente así como para la presentación de propuestas de mejora.

Asimismo, el Ararteko considera de especial interés que las administraciones concernidas por esta cuestión, en especial el Departamento de Medio Ambiente del Gobierno Vasco, establezcan 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.

---