



Excmo. Ayuntamiento de Burgos
Ilmo. Sr. Alcalde-Presidente
Plaza Mayor, 1
09006 - BURGOS

Asunto: Existencia de actividades incompatibles con el uso residencial en el Barrio de Villagonzalo-Arenas

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **20180960**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja hacía alusión a los ruidos generados por la actividad industrial situada en las inmediaciones del Barrio de Villagonzalo-Arenas.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a ese Ayuntamiento, solicitando los informes correspondientes a la problemática que constituye el objeto de la presente queja. Del análisis de la información facilitada por el autor de la queja y la Administración implicada que obra en estas dependencias, **se desprenden los siguientes hechos.**

La cuestión objeto de queja hace referencia a la existencia de numerosas actividades incompatibles con el uso residencial característico del Barrio de Villagonzalo-Arenas, sito en su municipio. En efecto, según nos indicaba el reclamante, con fecha 21 de junio de 2018, XXX denunció ante dicha Corporación la gran cantidad de industrias que rodean dicha localidad, y que impedían una aplicación efectiva de los principios recogidos en el Plan Especial de Reforma Interior (en adelante, PERI) de dicho Barrio aprobado en sesión plenaria de 26 de julio de 2007.

A título de ejemplo, se ponía de manifiesto la instalación de industrias en la parte este de dicha zona a menos de 45 metros de una zona de viviendas adosadas, y la existencia de un gestor de residuos con una calderería de acero inoxidable a menos de 15 metros de otro grupo de viviendas. En consecuencia, dicha Asociación solicitaba al Ayuntamiento una modificación del PERI, con el fin de especificar que únicamente se puedan ubicar actividades terciarias en las Calles Dovera y Palotas, y que se exigiese a las empresas circundantes la adopción de medidas correctoras apropiadas que minimicen las molestias acústicas que generan dichas industrias.

En su primer informe, el Ayuntamiento de Burgos nos comunicó que no tenía



constancia de la denuncia formulada, si bien la Gerencia municipal de Fomento consideraba que no podía emitir ningún informe técnico o jurídico sobre la procedencia o no de la modificación propuesta del PERI, *“sin conocer los términos exactos de la misma que acrediten el interés público de la misma, así como el cumplimiento del resto de la normativa urbanística de aplicación”*.

No obstante, se señala por esa Gerencia que el PGOU de Burgos incorpora la zonificación acústica conforme a lo previsto en el Mapa Estratégico de Ruidos de ese municipio aprobado en 2012. Así, se indica que *“dicho mapa se estructura por Unidades Urbanas, encontrándose el núcleo de Villagonzalo-Arenas incluido en la Unidad Urbana Polígono Villalonquéjar”*, el cual se describe de la siguiente manera que pasamos a transcribir: *“La unidad urbana denominada Polígono de Villalonquéjar está situada a 5 km al oeste de la ciudad de Burgos y su superficie consta de 564,10 ha. Se trata de una zona habitada con una población muy reducida, ya que el área de esta unidad comprende prácticamente en su totalidad el Polígono Industrial de Villalonquéjar, polígono industrial de mayor extensión de la región”*.

Finalmente, se daba traslado de los análisis de los resultados de este Mapa estratégico, y que eran los siguientes, que pasamos a recordar: *“Los focos de ruido existentes en la unidad urbana Polígono Villalonquéjar son el tráfico rodado y la actividad industrial, siendo el primero de ellos el causante de mayor afección acústica. La totalidad de la población de la unidad urbana está expuesta a niveles de ruido admisibles (Lden 66 dBA).*

En los períodos día y tarde, las principales vías del polígono, carretera de Quintanadueñas, calle Condado de Treviño y Gregorio López Bravo, alcanzan unos niveles sonoros en el rango de 70-75 dBA, obteniendo puntualmente valores superiores a los 75 dBA causados por la actividad industrial. Durante el período noche, la afección sonora en las vías citadas anteriormente a niveles comprendidos entre 65 y 70 dBA, y los focos de ruido procedentes de la actividad industrial originan valores en el rango de 70-75 dBA”.

Sin embargo, al comunicarnos que se encontraba pendiente la revisión de dicho Mapa Estratégico, se acordó por esta Procuraduría solicitar una ampliación de información al Ayuntamiento de Burgos, el cual nos comunicó que todavía estaba pendiente de aprobación, proponiéndose modificar algunas cuestiones de los niveles sonoros de la zona objeto de la presente queja. Finalmente, mediante Orden de 25 de octubre de 2019 de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, se aprobó la actualización del Mapa Estratégico de Ruidos de ese municipio.

A la vista de lo informado, procedemos a ponerle de manifiesto **la argumentación jurídica** en la que se basa la presente Resolución.



Para analizar lo expuesto, debemos partir del hecho de que el Barrio de Villagonzalo-Arenas se trata, en realidad, de una localidad perteneciente al municipio de Burgos y situada junto al polígono industrial de Villalonquéjar, a 4 kilómetros del centro de esa ciudad. Según consta en la Memoria Informativa del Plan General de Ordenación Urbana de Burgos aprobado definitivamente por Orden FYM/221/2014, de 28 de marzo, este núcleo ya aparecía en el Censo de Floridablanca de 1787 como uno de los barrios de esa ciudad, si bien –a diferencia del resto de los núcleos de la ciudad- no ha existido en este caso un incremento de población debido a su proximidad con el suelo industrial (está incluido en el Suelo Urbano del Polígono de Villalonquéjar, como se afirma en esa Memoria).

De esta forma, como instrumento de desarrollo del planeamiento urbanístico, se aprobó definitivamente por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Burgos de 26 de julio de 2007, el Plan Especial de Reforma Interior de Villagonzalo-Arenas. Según se afirmaba en la Memoria Vinculante y Justificativa de ese planeamiento, su finalidad es la ordenación del espacio circundante al polígono industrial, con el fin de facilitar un crecimiento del tejido residencial, ya que, en esos momentos, la existencia de una demanda de segunda vivienda, *“originada por familias que, residiendo habitualmente en la ciudad de Burgos, pretenden una alternativa económica para la expansión y el ocio, e incluso para vivienda permanente, que les permita disfrutar de las ventajas de un entorno más rural en una localización muy próxima a su lugar de trabajo (generalmente el propio polígono de Villalonquéjar en Burgos) y fácilmente accesible. Por añadidura se trata en muchos casos de gentes que tienen, normalmente en sus antepasados, una relación familiar con el lugar que permite cierta vinculación al mismo”*.

Por ello, se justificaba la aprobación del Plan Especial de Reforma Interior en una serie de motivos, entre los que se encontraban, entre otras, los siguientes:

- *“Ordenar el crecimiento del tejido residencial hacia el este del actual casco de Villagonzalo Arenas con Norma Zonal 6 de grado 2, regularizando así el tejido residencial. (...)*
- *Posibilitar una transición adecuada entre el casco tradicional de Villagonzalo Arenas con el entorno inmediato del polígono de Villalonquéjar, mediante la inclusión de uso terciario y en menor grado residencial, así como de bandas de vegetación perimetral. (...)*
- *Proporcionar suelo de uso terciario y residencial con aprovechamiento adecuado para que sea posible promover en el mismo edificación conforme a las necesidades habituales de la población, en condiciones similares a otros lugares del entorno”*.



Esta situación ha motivado que, conforme se puede observar claramente en los mapas, coexistan en dicha localidad viviendas con actividades terciarias o industriales, y que se encuentran separadas por una vía pública (Calles Las Palotas, La Dovera, Las Melgueras y Valle de Mena), lo que supone una especial incidencia acústica respecto a los vecinos de dichas viviendas situadas en zona residencial.

Con el fin de dilucidar esa cuestión, la Directiva 2002/49/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión ambiental, y traspuesto a la normativa estatal mediante la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, diseño los mapas de ruido, como un instrumento de planificación del impacto acústico de las actividades más ruidosas para los ciudadanos de un municipio. Así, conforme a lo previsto en el artículo 15 de esa norma, *“los mapas de ruido tendrán, entre otros, los siguientes objetivos:*

- a) *Permitir la evaluación global de la exposición a la contaminación acústica de una determinada zona.*
- b) *Permitir la realización de predicciones globales para dicha zona.*
- c) *Posibilitar la adopción fundada de planes de acción en materia de contaminación acústica y, en general, de las medidas correctoras que sean adecuadas”.*

Además, prosigue el punto segundo de ese precepto, *“los mapas de ruido delimitarán, mediante la aplicación de las normas que al efecto apruebe el Gobierno, su ámbito territorial, en el que se integrarán una o varias áreas acústicas, y contendrán información, entre otros, sobre los extremos siguientes:*

- a) *Valor de los índices acústicos existentes o previstos en cada una de las áreas acústicas afectadas.*
- b) *Valores límite y objetivos de calidad acústica aplicables a dichas áreas.*
- c) *Superación o no por los valores existentes de los índices acústicos de los valores límite aplicables, y cumplimiento o no de los objetivos aplicables de calidad acústica.*
- d) *Número estimado de personas, de viviendas, de colegios y de hospitales expuestos a la contaminación acústica en cada área acústica”.*

De igual forma, se prevé que se elaboren planes de acción en materia de contaminación acústica (artículo 22), que tendrán, entre otros, los siguientes objetivos (artículo 23):

- a) *“Afrontar globalmente las cuestiones concernientes a la contaminación*



acústica en la correspondiente área o áreas acústicas.

b) Determinar las acciones prioritarias a realizar en caso de superación de los valores límite de emisión o inmisión o de incumplimiento de los objetivos de calidad acústica.

c) Proteger a las zonas tranquilas en las aglomeraciones y en campo abierto contra el aumento de la contaminación acústica”.

La normativa autonómica –Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León- obliga a los municipios de más de 20.000 habitantes –entre los que se encuentra Burgos- a aprobar un mapa estratégico de ruido (artículo 19), previendo idénticos objetivos y contenidos a la norma estatal, si bien añade la necesidad de que se lleve a cabo una *“identificación de los principales focos sonoros en cada una de las áreas evaluadas (artículo 20.2 e)”*. Finalmente, los artículos 44 y 45 de esa norma regulan de manera idéntica a la estatal la figura de los planes de acción acústica.

La Disposición Adicional Primera de la Ley 5/2009 obligaba a que se aprobasen los primeros mapas antes del 30 de junio de 2012, si bien el artículo 21 de la norma prevé que *“los mapas de ruido deberán revisarse y, en su caso, modificarse, cada cinco años a partir de la fecha de su aprobación”*. En el caso de la ciudad de Burgos, como hemos visto, mediante Orden FYM/689/2012, de 8 de agosto, se aprobó su mapa estratégico de ruido, y su revisión fue aprobada por la Orden de 25 de octubre de 2019, de esa misma Consejería. En dicho documento, se han determinado las fuentes de inmisión sonora de esa ciudad: tráfico viario, tráfico ferroviario y actividades industriales, con el fin de planificar actuaciones (Plan de Acción) encaminadas a mejorar la calidad acústica dentro del municipio de Burgos.

Como ya se indicaba en el primer documento, en la revisión aprobada en el año 2019, se siguen describiendo las fuentes industriales emisoras de ruido que se sitúan en los tres polígonos industriales de la ciudad: Burgos-Este, Sur-Monte la Abadesa y Villalonquéjar. Este último sigue definiéndose de manera similar al aprobado en 2012: *“Se sitúa al noroeste de la ciudad y se desarrolla en cuatro fases, tres de ellas ya consolidadas, y la última en proceso de consolidación en el que ya se han instalado algunas empresas. Cuenta con un total de 8,12 millones de metros cuadrados, lo que lo convierte en el polígono industrial de mayor superficie de Castilla y León (el subrayado es nuestro). En él trabajan más de 12.000 personas, repartidas en unas 500 empresas”*.

Sin embargo, a pesar de esta circunstancia, las conclusiones del Mapa estratégico de ruido de la ciudad de Burgos se refieren únicamente al impacto sonoro del tráfico viario, ya que se indica que *“la industria presenta un impacto acústico, sobre edificios de tipo residencial, mínimo”*, y que *“la población afectada por tráfico ferroviario y por actividades industriales no tiene significación”*. De igual forma, mientras que se hacen



estudios sobre la población afectada por los grandes ejes viarios de comunicaciones, en cambio, *“no se presentan los resultados para el tráfico ferroviario y actividades industriales puesto que la población afectada no llega a la centena para ninguno de los rangos analizados* (el subrayado es nuestro)”. Por estas razones, la todavía vigente Orden FYM/692/2013, de 6 de agosto, por la que se aprobaba el plan de acción en materia de contaminación acústica del municipio de Burgos, no preveía acometer ninguna medida respecto a los focos de emisión de ruidos procedentes de actividades industriales, concentrándose únicamente en medidas para atajar el impacto sonoro del tráfico viario.

Sin embargo, debemos poner de manifiesto que esta Procuraduría no se muestra conforme con esta situación, ya que, aunque la población del núcleo de Villagonzalo-Arenas sea inferior a 100 habitantes (64 habitantes, según datos INE 2019), sus habitantes no pueden ver disminuidos los derechos que reconoce a los ciudadanos la normativa autonómica de protección del ruido, máxime cuando esa zona se encuentra clasificada urbanísticamente como suelo urbano. Por lo tanto, a la mayor brevedad posible, deberían adoptarse por el órgano competente del Excmo. Ayuntamiento de Burgos las actuaciones necesarias para rediseñar la revisión aprobada en el año 2019 del Mapa estratégico de ruido aprobado, con el fin de determinar la incidencia de la actividad industrial del Polígono Industrial de Villalonquéjar en las viviendas colindantes del Barrio de Villagonzalo-Arenas. Esta situación permitiría incorporar las medidas que sean más efectivas en la revisión del plan de acción vigente del año 2013 que debería revisar modificar la Administración municipal al haber pasado el plazo de cinco años fijado en el artículo 46 de la Ley 5/2009.

En estos casos, debe tenerse en cuenta que los límites de los niveles de ruido que deben aplicarse no son los previstos para los polígonos industriales (zona ruidosa), sino los previstos para zonas residenciales. Por lo tanto, deben calificarse las viviendas más cercanas como área levemente ruidosa, conforme a lo previsto en el artículo 8.2 b) de la Ley del Ruido de Castilla y León: *“Zona de considerable sensibilidad acústica, que comprende los sectores del territorio que requieren de una protección alta contra el ruido. En ella se incluyen las zonas con predominio de los siguientes usos del suelo: Uso residencial y Hospedaje”*. En estos casos, debería garantizarse en las mediciones que se practiquen que los focos sonoros de las actividades industriales no superan los límites de inmisión exterior e interior fijados tanto en horario diurno, como horario nocturno en el Anexo I de la Ley 5/2009, para las viviendas.

No corresponde a esta Institución determinar si ha habido un incumplimiento de los objetivos del PERI de Villagonzalo-Arenas como afirmaba el autor de la queja, en la medida en que preveía la existencia de una zona de transición que permitiese que no se construyeran viviendas en las inmediaciones de actividades industriales o del sector servicios. Sin embargo, es necesario que esa Corporación intente adoptar aquellas



medidas que sean más eficientes –incluida, si fuere necesario, la instalación de pantallas acústicas fonoabsorbentes- para minimizar el impacto acústico de las actividades industriales.

En conclusión, con la presente Resolución esta Procuraduría pretende que el Ayuntamiento de Burgos adopte las medidas pertinentes tanto para garantizar el cumplimiento de la normativa ambiental vigente, como para asegurar el derecho al descanso de los vecinos del Barrio de Villagonzalo-Arenas, en el sentido que ha recogido la doctrina del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, en la que se advierte que, en determinados casos especiales de gravedad, ciertos daños ambientales aun cuando no pongan en peligro la salud de las personas, pueden atentar contra su derecho al respeto de la vida privada y familiar, privándolas del disfrute de su domicilio, en los términos del art. 8.1 del Convenio de Roma, y, por ende, del art. 18 de nuestra Constitución.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

1. Que, a la mayor brevedad posible, se inicien los trámites pertinentes para proceder a la modificación de la revisión del Mapa estratégico de ruido del municipio de Burgos, aprobado por Orden de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de 25 de octubre de 2019, con el fin de determinar los resultados del impacto acústico de los focos de emisión de ruido industriales del Polígono Industrial de Villalonquéjar sobre el Barrio de Villagonzalo-Arenas, cumpliendo así los objetivos fijados para esos instrumentos en el artículo 20.2 de la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León.

2. Que, tras las nuevas conclusiones que, en su caso, se recojan en la modificación de la revisión del Mapa estratégico de ruido, se implementen dichas medidas en la revisión del Plan de acción en materia de contaminación acústica de la ciudad de Burgos aprobado por la Orden FYM/692/2013, de 6 de agosto, que debería aprobarse al haber sobrepasado ampliamente el plazo de cinco años establecido en el artículo 46 de la Ley 5/2009.

3. Que, en las mediciones que se lleven a cabo y en las actuaciones que, en su caso, se implementen, se garantice que los niveles de emisión de las actividades industriales no superan los límites de inmisión exterior e interior fijados tanto en horario diurno, como en horario nocturno, en el Anexo I de la Ley del Ruido de Castilla y León, para las viviendas del Barrio de Villagonzalo-Arenas situadas en las inmediaciones de actividades industriales o del sector servicios, al



clasificarse como áreas levemente ruidosas conforme a lo dispuesto en el artículo 8.2 b) de la Ley 5/2009.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma **en el plazo de dos meses**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución. En el caso de que se acepte, se ruego dé traslado, si es posible, a esta Procuraduría para su conocimiento de copia de los actos administrativos que lleve a cabo para cumplir esta Resolución emitida.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López