

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)" Art. 1 de la Declaración Universal de los DD HH
"Tots els éssers humans naixen lliures i iguals en dignitat i drets (...)" Art. 1 de la Declaració Universal dels DD HH

Queja	2303538
Materia	Servicios públicos y medio ambiente
Asunto	Contaminación procedente de actividad de taller
Actuación	Resolución de consideraciones a la Administración

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Antecedentes

1.1. El 20/11/2023, la persona promotora del expediente presentó una queja en la que manifestaba su reclamación por las molestias que padece como consecuencia de los vertidos que se producen en una parcela de su propiedad y que proceden de una actividad de taller.

El ciudadano indicó lo siguiente:

La parcela indicada se vio seriamente afectada por un vertido procedente de las instalaciones anexas del concesionario de automóviles (...).

De conformidad con lo indicado por Informe pericial emitido por Don (...), Ingeniero Técnico Agrícola, colegiado nº (...) C.O.I.TA.G.R.A. y Licenciado en Ciencias Ambientales colegiado nº (...) C.O.A.M.B.C.V de fecha 13 de noviembre de 2020, dicho vertido surge como consecuencia de un derrame de los aceites de motor usados de los cambios en los vehículos y lubricantes almacenados en el citado concesionario provocado por las inundaciones explicadas y que afectaron seriamente a la zona donde se ubica el concesionario y la parcela afectada, tal y como se puede apreciar en el reportaje fotográfico que se contiene en el apartado 4.4 del citado informe

(...)

Tanto el suelo en el que se ubica el concesionario, como el suelo del denunciante (suelos colindantes) tienen la siguiente clasificación urbanística según ficha urbanística del Ayuntamiento de Orihuela:

SUELO URBANIZABLE SIN DESARROLLAR - USOS PERMITIDOS: agrícola, dotaciones y equipamientos públicos y privados de carácter cultural, deportivo, comercial, social o de ocio que mejoren la oferta complementaria turística o dotacional y actuación edificatoria una vez se haya formulado la correspondiente PAU.

La citada ficha se encuentra incorporada en el Anexo II del informe que se acompaña.

Por tanto, la actividad ejercida por el concesionario, al parecer, se ejerce sin las preceptivas autorizaciones administrativas, pues entre los usos permitidos no se encuentra el uso explotado por el infractor, y a requerimientos de esta parte, no se ha siquiera exhibido dicha autorización

(...)

Por parte de este denunciante se fue observando el deterioro irreversible de la plantación. Por ello se han hecho hasta 3 analíticas.

Los resultados analíticos de laboratorio homologado (...), en el que se analiza tanto el suelo como las hojas tomadas de los árboles de lima plantados, acreditan que existen HIDROCARBUROS TOTALES PROCEDENTES DEL PETROLEO tanto EN EL SUELO como en el tejido vegetal de los árboles; en concreto, cobra especial relevancia la presencia de HIDROCARBUROS Y METALES PESADOS CONTAMINANTES Y ALTAMENTE TÓXICOS Y FITOTÓXICOS DE ORIGEN FUNDAMENTALMENTE ANTRÓPICO: CADMIO (Cd), MERCURIO (Hg) y PLOMO (Pb). que superan los límites permitidos, conforme se indica en el apartado 5.2 del informe pericial que se acompaña. Con los resultados sobre el suelo, sobre la salud, sobre la cosecha y la plantación que se indican en el apartado 5.3 del informe

(...) dicho taller NO tiene LICENCIA, tal y como indica informe de los técnicos del Ayuntamiento de Orihuela.

A la vista de cuanto antecede el interesado concluye su escrito de queja señalando que

(...) el Ayuntamiento de Orihuela y la Conselleria de Residuos no están ejercitando sus potestades administrativas que son de obligado cumplimiento pues están consintiendo bajo ilegalidad el ejercicio de una actividad peligrosa sin licencia, y sin ningún expediente administrativo sancionador. Poniendo en riesgo la salud de los vecinos de Orihuela y poblaciones limítrofes pues la contaminación puede haberse filtrado en aguas subterráneas y llegar hasta Guardamar del Segura

El promotor del expediente expuso que, en relación con dichos vertidos, se había dirigido tanto al Ayuntamiento de Orihuela como a la conselleria con competencias en materia de vertidos.

En este sentido, el interesado aportó una copia de los escritos presentados ante ambas administraciones:

- **Ayuntamiento de Orihuela**: Escritos de 23/12/2021 (número de registro 2021-49193) y de 25/03/2022 (número de registro 2022-E-RC-8740).
- **Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición ecológica**: escritos de 16/12/2021 (número de registro GVRTE/2023/755975), 16/02/2023 (número de registro GVRTE/2023/755975),

Asimismo, señaló que los mismos habían dado lugar a la apertura de los expedientes nº. 29786-2021 y Expediente nº. 34888-2022 (en el caso del Ayuntamiento de Orihuela) y el expediente D722/20, en el caso de la conselleria con competencias en materia de vertidos.

1.2. Tras mejorar el interesado su escrito de queja, tal y como le requerimos el 27/11/2023, en fecha 23/01/2024 admitimos la queja a trámite y se requirió al Ayuntamiento de Orihuela y a la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio que remitieran al Síndic de Greuges un informe, concediéndole al efecto el plazo de un mes, sobre «el estado de tramitación de los expedientes incoados por cada administración a resultas de los escritos de denuncia presentados por el interesado, con indicación de los actos y/o acuerdos que hayan sido adoptados en el seno del mismo. En el caso de que, como expone el promotor del expediente, los mismos no hayan sido resueltos, expondrá los motivos que lo han determinado y las medidas adoptadas, o a adoptar, para revertir esta inactividad».

Asimismo, solicitamos que se nos informara sobre «las medidas adoptadas, en el seno de dichos expedientes y en el ejercicio de sus respectivas competencias, para investigar los hechos denunciados y adoptar las medidas previstas por la legislación aplicable, en el caso de detectarse incumplimientos y/o infracciones de aquélla».

1.3. El 01/03/2024 y 06/03/2024 se registraron sendos informes remitidos por Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio. En dichos informes, tras exponerse los antecedentes del expediente, se indicó:

CONCLUSIONES

Por todo lo anterior y de conformidad con los resultados obtenidos en el Análisis Cuantitativo de Riesgos realizado por (...) y el R.D. 9/2005, el emplazamiento tiene un riesgo potencial admisible y no sería necesario la realización de un control más exhaustivo de la concentración de los componentes susceptibles de provocar contaminación que conforman el subsuelo y, en su caso, de las aguas subterráneas.

Los trabajos de investigación y la valoración de los resultados obtenidos en las simulaciones atendiendo a los programa RISC 5 y RBCA Tool Kit quedan bajo la responsabilidad de la consultoría (...), acreditada ENAC nº 260/EI4** en el ámbito de Suelos Contaminados y Aguas Subterráneas asociadas, así como la fiabilidad y representatividad de los datos obtenidos y de la veracidad de los mismos, sin perjuicio de las consideraciones que la Confederación Hidrográfica del Segura, como órgano competente en materia de aguas subterráneas, estime oportunas en lo relativo a la posible afección o contaminación de las aguas subterráneas de la zona.

No obstante, el presente informe no presupone ni un dictamen ni una evaluación acerca del estado del subsuelo de las instalaciones, sino tan sólo la aceptación y validez de la documentación presentada por la empresa.

Todo ello, sin perjuicio de que con posterioridad puedan recabarse del titular de la actividad informes complementarios o periódicos más detallados, tal como se prevé en el artículo 3, puntos 3 y 4 (ampliación, y clausura de la actividad) del Real Decreto 9/2005.

El titular de la actividad viene obligado a lo dispuesto en el artículo 3, punto 5 del RD. 9/2005, en el caso de que en el emplazamiento se fuera a asentar una actividad diferente a la actual o cambiara el uso del suelo y también a lo contenido en el artículo 8 del mismo Real Decreto referido a la publicidad registral.

El expediente D-0722/20 continúa en fase de información y actuaciones previas, conforme a lo dispuesto en el art. 55 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento sancionador.

Del mismo se informa que, solicitada copia integral del expediente D-722/20 por la Guardia Civil – SEPRONA, el 27 de abril de 2023, para su remisión a la Fiscalía, este fue remitido el 15 de mayo de 2023

- 1.4. El 06/03/2024 el Síndic remitió el informe de la administración a la persona interesada para que presentase alegaciones durante el plazo de diez días hábiles.
- 1.5. El 27/03/2024 la persona interesada presentó alegaciones. A través de dicho escrito aportó nueva documentación al expediente.

En primer lugar, aportó una copia del informe elaborado por la Dirección General de la Industria y Cadena Agroalimentaria, Servicio de Seguridad y Control de la Producción Agraria. A la vista de su contenido, el interesado expuso:

La Conselleria de Agricultura INFORMA que la presencia de componentes químicos en el suelo podrían representar un riesgo para la salud humana y el medio ambiente y quizá deba considerarse que el suelo de la parcela objeto de este informe tiene carácter de "suelo contaminado" de acuerdo con la definición que, de los suelos contaminados, da la ley 5/2022, de 29 de noviembre, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana en su artículo 3, aunque en este sentido, es la autoridad competente en materia de medio ambiente quien deberá pronunciarse al respecto. La AUTORIDAD COMPETENTE es la CONSELLERIA DE RESIDUOS.

Que se ha solicitado ante la CONSELLERIA DE RESIDUOS en fecha 20/03/2024 que se declare SUELO CONTAMINADO, que se clausure la actividad, y que se impongan las sanciones a las que haya lugar (...).

El promotor del expediente terminaba su escrito de alegaciones concluyendo que «el Ayuntamiento de Orihuela y la Conselleria de Residuos no están ejercitando sus potestades administrativas que son de obligado cumplimiento pues están consintiendo bajo ilegalidad el ejercicio de una actividad peligrosa sin licencia, y sin ningún expediente administrativo sancionador, así como elude (la Conselleria de Residuos) declarar el SUELO CONTAMINADO. Poniendo en riesgo la salud de los vecinos de Orihuela y poblaciones limítrofes pues la contaminación puede haberse filtrado en aguas subterráneas y llegar hasta Guardamar del Segura.»

- 1.6. Transcurrido el plazo de un mes, no se ha recibido el informe requerido al Ayuntamiento de Orihuela, ni consta que este haya solicitado la ampliación del plazo para emitirlo, por lo que esta institución no ha podido contrastar los hechos denunciados por el autor de la queja, de manera que resulta forzoso partir de la veracidad de los mismos y de la pasividad municipal a la hora de atender los escritos presentados por la persona interesada y proceder a realizar, en el marco de sus competencias, las actuaciones de investigación de los hechos denunciados y reaccionar frente a los incumplimientos e infracciones que quedasen constatadas.
- 1.7. En fecha 02/05/2024 el interesado presentó un nuevo escrito ante esta institución, adjuntando una copia de la resolución adoptada por la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio, que le había sido notificada, por la que esta resolvía una consulta que le había formulado el Ayuntamiento de Orihuela en relación con las actuaciones que pueden llevarse a cabo para la legalización de la ampliación de una actividad ubicada en suelo urbanizable no programado.

En este informe se señalaba:

Los hechos más relevantes que constata el oficio municipal de consulta, que la Corporación extrae de los documentos obrantes en los distintos expedientes administrativos municipales tramitados a lo largo del tiempo, son los siguientes:

I.- La actividad existente sobre la que se han efectuado las obras de ampliación – taller de mecánica (taller de recambios, de carrocería, venta de vehículos nuevos y de ocasión) - cuenta con licencia municipal concedida en el año 1973.

II.- Las citadas obras de ampliación “se llevaron a cabo con anterioridad a la entrada en vigor del PGOU vigente, no contando licencia de obras ni expediente tendente al restablecimiento de la legalidad urbanística”, indicándose, además, que “a la vista del expediente de legalización de actividad concedida en julio de 1973 se constata que la superficie construida de la actividad era de unos 1800 m2 aproximadamente y en la planimetría aportada en fecha diciembre de 2000, en nueva solicitud, (Expte. 85-M/00) se detecta una superficie total de 5.000 m2 en planta baja”.

III.- Y, finalmente, el oficio de consulta concluye que “las ampliaciones existentes comprobadas en el momento de la visita y ejecutadas con posterioridad a la concesión de licencia municipal de 3 de julio de 1973 no se encuentran incluidas en la licencia original concedida”.

En las «Consideraciones técnico-jurídicas» del informe se expone:

Cuarta.- Expuesto el régimen legal aplicable a las licencias provisionales, resulta necesario destacar los hechos sustanciales que se desprenden de los antecedentes expuestos:

- 1) Estamos ante una actividad que, si bien originalmente obtuvo una licencia municipal en el año 1973, sus instalaciones fueron objeto de una ampliación sustancial que se efectuó careciendo de los pertinentes instrumentos de autorización urbanística y ambiental.
- 2) Dicha actividad se ubica en un suelo urbanizable sin programación y, consecuentemente, sin ordenación pormenorizada.
- 3) Este suelo urbanizable está calificado como suelo industrial PAU-22 en el que las actividades permitidas se detallan en el artículo 34 del Plan General. Entre ellas figura expresamente la actividad de “talleres de reparación”.

Dicho informe concluye señalando:

Las consecuencias que cabe extraer de lo expuesto se resumen en un dato objetivo, y es que la propia Corporación desconoce si la concesión de la licencia provisional cumple o no los requisitos legales mínimos imprescindibles para su concesión contemplados en el artículo 235 del TRLOTUP. Y no podemos pasar por alto que, aun siendo provisional, la licencia goza de las características que se vinculan a los actos reglados.

Siendo así, difícilmente esta administración autonómica puede concluir si procede o no el otorgamiento de la licencia pretendida.

(...)

A la vista de los antecedentes y consideraciones expuestas, procede informar que compete a los servicios técnicos del Ayuntamiento de Orihuela verificar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos impuestos por el artículo 235 del TRLOTUP, no resultando pertinente el otorgamiento de la licencia provisional pretendida en el supuesto de que tales requisitos no queden debidamente acreditados en el expediente municipal tramitado a tal efecto.

2 Consideraciones

2.1 Derechos y libertades públicas relacionadas con la presente queja

El presente expediente de queja se inició por la posibilidad de que se hubiera afectado el derecho de la persona interesada a que las administraciones públicas traten los asuntos que le afectan en un plazo razonable, en el marco del derecho a una buena administración, así como al disfrute de un medio ambiente adecuado (artículos 8, 9 y 17 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana).

Tal y como se ha expuesto, el objeto del presente expediente de queja se centra en la actuación que las administraciones actuantes han realizado a raíz de los sucesivos escritos de denuncia que el promotor del mismo ha presentado, denunciando el funcionamiento sin licencia de una actividad de taller que genera, adicionalmente, la contaminación de los suelos en los que se ubica y en la parcela colindante, de su propiedad.

De la lectura de los antecedentes que se han expuesto hemos de considerar que, a efectos expositivos, son dos las cuestiones que han sido planteadas por el ciudadano a las administraciones implicadas:

- Por un lado, la cuestión relativa al ejercicio de la actividad sin las debidas y necesarias autorizaciones administrativas que amparen su funcionamiento.
- Por otro lado, las actuaciones realizadas ante las denuncias cursadas por los vertidos procedentes de la actividad. En el ámbito de esta cuestión se incluye la solicitud formulada por el interesado de que se proceda a la declaración de los suelos afectados como suelos contaminados y que se adopten las medidas que se anudan a dicha declaración por la normativa aplicable.

En relación con la primera cuestión mencionada (ejercicio sin licencia de la actividad) y tal y como se ha señalado con anterioridad, ninguna información ha aportado el Ayuntamiento de Orihuela sobre el objeto de la reclamación de la persona interesada.

Consecuencia de ello es que esta institución no ha obtenido del mismo una información completa y precisa sobre las cuestiones que plantea el interesado en su escrito de queja y, en especial, sobre las autorizaciones concedidas a la actividad de referencia para amparar su funcionamiento y sobre las actuaciones de inspección que se hayan desarrollado tras la presentación de los escritos de denuncia señalados para investigar el ejercicio no autorizado de una actividad, así como sobre las decisiones adoptadas a la vista de los resultados obtenidos.

En este sentido, no hemos tenido la oportunidad de conocer las resoluciones que el Ayuntamiento de Orihuela ha adoptado en el seno de los expedientes que el interesado expuso que se habían iniciado por la citada administración (expedientes nº. 29786-2021 y Expediente nº. 34888-2022) y con ello, el grado de cumplimiento del deber de resolver todos los procedimientos, impuesto por el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

No obstante, de los escritos aportados por la persona interesada al expediente se deduce que el Ayuntamiento de Orihuela se ha dirigido a la Conselleria con competencias en la materia, realizando determinadas consultas sobre el procedimiento a seguir para lograr la legalización de las instalaciones que se encuentran en funcionamiento (por la vía prevista en el artículo 235 -Licencia de obras y usos provisionales- del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje), de lo que hemos de deducir la existencia de incumplimientos y/o infracciones en el régimen de autorización y funcionamiento de la citada actividad.

En este sentido, resulta elocuente la conclusión alcanzada por la administración autonómica cuando señala que «estamos ante una actividad que, si bien originalmente obtuvo una licencia municipal en el año 1973, sus instalaciones fueron objeto de una **ampliación sustancial** que se efectuó careciendo de los pertinentes instrumentos de autorización urbanística y ambiental».

Al respecto, hemos de recordar que el artículo 5 (Obligaciones generales de los titulares) de la Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control ambiental de Actividades en la Comunitat Valenciana, establece:

Sin perjuicio de las autorizaciones sustantivas, concesiones u otro régimen establecido por la normativa específica que les sea de aplicación, **los titulares de las actividades** incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley deberán:

- a) **Disponer de la autorización ambiental integrada o la licencia ambiental**, o haber efectuado la declaración responsable ambiental o comunicación de actividades inocuas, así como cumplir las condiciones establecidas en la referida autorización o licencia, o las que se exijan para continuar el ejercicio de la actividad con motivo de las actuaciones de control posteriores a la presentación de la declaración o comunicación citadas.
- b) **Cumplir las obligaciones de control periódico** y suministro de información establecidas en la presente ley, las previstas por la legislación sectorial ambiental aplicable y por la propia autorización ambiental integrada o licencia ambiental.
- c) **Comunicar** al órgano sustantivo ambiental **cualquier modificación**, sustancial o no, que se pretenda llevar a cabo.

Es preciso recordar, asimismo, que los artículos 63 y ss. de la citada Ley 6/2014, a cuya lectura nos remitimos, regulan el régimen de las modificaciones realizadas en la actividad, en el caso de encontrarse sometidas al régimen de licencia ambiental. Establece este primer precepto que «el titular de la licencia ambiental que pretenda llevar a cabo una modificación de la instalación deberá comunicarlo al ayuntamiento, indicando razonadamente si considera que se trata de una modificación sustancial o no sustancial. A esta comunicación se acompañarán los documentos justificativos de las razones expuestas» (apartado 5). Asimismo, debemos tener en cuenta que el precepto determina que «cuando la modificación proyectada sea considerada por el propio titular o por el ayuntamiento como sustancial, no podrá llevarse a cabo hasta que no sea modificada la licencia ambiental» (apartado 8).

Por su parte, el artículo 70 de esta misma Ley determina el régimen de modificación de la actividad en el caso de estar sometida al régimen de declaración responsable.

Debemos destacar que el interesado aportó al expediente un informe elaborado por los servicios técnicos del Ayuntamiento de Orihuela en el que expresamente se indica que «los Técnicos que suscriben estiman que la Actividad a legalizar quedaría calificada como “Licencia Ambiental”, al estar incluida en el Anexo II de la LEY 6/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Prevención, Calidad y Control Ambiental de Actividades en la Comunitat Valenciana» (Informe del Área de Urbanismo de 29/09/2022).

Finalmente, hemos de recordar que los artículos 84 y 85 de esta Ley medioambiental regulan la posibilidad de que se acuerde por la administración competente la clausura de aquellas actividades sin el correspondiente instrumento de intervención y se adopten las medidas provisionales en supuestos de urgencia o para la protección provisional de intereses implicados.

Estas medidas debemos recordar que se pueden adoptar cuando existan «razones fundadas de daños graves o irreversibles al medio ambiente o peligro inmediato para las personas o bienes en tanto no desaparezcan las circunstancias determinantes, habiéndose de adoptar las medidas necesarias para evitar los daños y eliminar los riesgos».

Por lo que hace referencia a la declaración del suelo como suelo contaminado, de acuerdo con la normativa vigente, hemos de tener presente que esta es una cuestión que el interesado plantea *ex novo* una vez iniciado el procedimiento de queja y una vez recibido el informe emitido por la Dirección General de la Industria y Cadena Agroalimentaria, Servicio de Seguridad y Control de la Producción Agraria.

Por otra parte, apreciamos que el escrito por el que el interesado formula su solicitud es de fecha 20/03/2024. Consecuencia de ello es que, en el momento de dictarse la presente resolución de consideraciones no ha terminado el plazo concedido a la administración para proceder a emitir una respuesta expresa y motivada.

De esta forma, hemos de considerar que esta cuestión excede del objeto del presente expediente de queja. No obstante, si transcurriese el plazo establecido para que la administración resolviese expresamente sobre la cuestión, o se produjese cualquier otra circunstancia que el interesado considerase que vulnera sus derechos constitucionales y/o estatutarios, este podrá dirigirse nuevamente a esta institución, exponiendo su reclamación e instando nuestra intervención.

Con independencia de lo anterior, de la lectura de lo expuesto por la conselleria en el informe que nos ha remitido, se aprecia que el interesado presentó un escrito de denuncia por los hechos expuestos en el año 2020, dando lugar a la apertura del expediente D722/20.

Asimismo, observamos que la administración autonómica concluye su informe indicando que «el expediente D-0722/20 continúa en fase de información y actuaciones previas, conforme a lo dispuesto en el art. 55 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento sancionador».

Consecuencia de lo anterior es que hemos de concluir que un expediente iniciado en el año 2020 se encuentra, desde entonces, cuando han transcurrido cuatro años, en fase de información y actuaciones previas, sin que la administración actuante haya adoptado una decisión definitiva sobre la apertura de un procedimiento sancionador o sobre el archivo definitivo de las actuaciones.

Hemos de considerar que la actuación administrativa descrita no se compadece con el derecho del interesado a que **las administraciones públicas traten los asuntos que le afectan en un plazo razonable, en el marco del derecho a una buena administración** (artículo 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana).

El artículo 62.1 la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, define la denuncia de la siguiente forma:

Se entiende por denuncia, el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo.

La denuncia es, por lo tanto, una de las formas a través de las cuales se puede instar el inicio de oficio de un procedimiento administrativo. Ahora bien, se ha de tener presente que la presentación de la denuncia no supone necesariamente la apertura de este procedimiento administrativo, ya que el órgano competente tiene atribuidas facultades discrecionales a la hora de decidir si incoa o no el citado procedimiento.

No obstante lo anterior, consideramos que la presentación de una denuncia sobre unos hechos que la persona denunciante considera que podrían constituir una infracción, debe generar la adopción de una decisión, dentro del ejercicio de la potestad que le corresponde, sobre la pertinencia de iniciar o no un expediente administrativo (en este caso, procedimiento en materia de vertidos y suelos contaminados).

Como ha señalado en este sentido el Tribunal Constitucional, «los órganos judiciales no resultan dispensados del deber de motivar sus resoluciones por el hecho de que hayan de dictarlas en un ámbito en el que gozan de un cierto margen de discrecionalidad, pues como este Tribunal ha afirmado, 'la facultad legalmente atribuida a un órgano judicial para que adopte con carácter discrecional una decisión en un sentido o en otro no constituye por sí misma justificación suficiente de la decisión finalmente adoptada, sino que, por el contrario, el ejercicio de dicha facultad viene condicionado estrechamente a la exigencia de que tal resolución esté motivada, pues sólo así puede procederse a un control posterior de la misma en evitación de toda posible arbitrariedad', STC 224/1992, de 14 de diciembre [RTC 1992\224], F.3» (STC 25/2000, de 31 de enero, FJ 2).

Es decir, la configuración de una potestad como una potestad de carácter discrecional implica que la administración tiene la posibilidad de optar, entre diversas opciones, por una de ellas, pero entendemos que esto no exonera, en ningún caso, a ésta del deber que le incumbe de resolver y de exponer y motivar las razones y circunstancias concurrentes que le llevan a adoptar, de entre todas las opciones posibles, aquella por la que finalmente se opta. Como vemos que expone el Tribunal Constitucional, **la motivación es, precisamente, lo que permite diferenciar una decisión adoptada en el ejercicio de una potestad discrecional, de una decisión arbitraria, proscrita por el artículo 9.3 de nuestro texto constitucional**, facilitando además los posteriores actos de control del acuerdo adoptado.

En este sentido, debemos recordar que la motivación de los actos administrativos es la exteriorización o expresión de las razones que han llevado a la administración a adoptar una determinada decisión.

Por tanto, no consiste en una mera declaración de conocimiento y menos aún en una manifestación de voluntad, sino que ésta ha de ser la conclusión de la argumentación justificativa de la decisión, para que el interesado y los órganos judiciales puedan conocer el fundamento, la *ratio decidendi* que ha llevado a la administración a adoptar una determinada decisión [Sentencia del Tribunal Constitucional, 77/2000, de 27 de marzo, (Recurso de Amparo núm. 3791/95)].

Consecuencia de todo ello, es que la motivación no constituye un mero requisito formal, sino que constituye una garantía de primer orden del ciudadano, un medio técnico de control de la causa del acto. Por ello, se trata de un requisito de fondo. En consecuencia, la motivación no se cumple con cualquier fórmula convencional, ésta ha de ser suficiente; esto es, ha de dar razón plena del proceso lógico y jurídico que ha determinado la decisión.

Con ello, esta institución no entra a valorar (pues ello excede del ámbito del presente expediente de queja) la cuestión relativa a si debió iniciarse el citado expediente administrativo en materia de vertidos y suelos contaminados y cuál debió de ser, en caso afirmativo, la resolución adoptada. La cuestión analizada radica en el trámite que la administración debió dar a la denuncia presentada y la necesidad de proceder a la adopción de una decisión motivada (ya sea de archivo de la denuncia, ya sea de apertura del procedimiento correspondiente) sobre la misma.

Por otra parte, es preciso recordar que el artículo 40 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece que «el órgano que dicte las resoluciones y actos administrativos los notificará a los interesados cuyos derechos e intereses sean afectados por aquéllos, en los términos previstos en los artículos siguientes».

Hemos de recordar que el Tribunal Supremo, reflexionando al respecto del derecho a una buena administración, ha afirmado que «la efectividad de dicho principio comporta una indudable carga obligacional para los órganos administrativos a los que se les impone la necesidad de someterse a las más exquisitas exigencias legales en sus decisiones, también en las de procedimiento (...) (sentencia de 3 de diciembre de 2020, rca. 8332/2019: ECLI:ES:TS:2020:4161).

Consideramos que debemos concluir la presente resolución de consideraciones recordando que el artículo 17.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana es claro al indicar que «toda persona tiene derecho a gozar de una vida y un medio ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. La Generalitat protegerá el medio ambiente, la diversidad biológica, los procesos ecológicos y otras áreas de especial importancia ecológica».

3 Resolución

A la vista de lo que hemos expuesto y conforme a lo que establece el artículo 33 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, formulamos al **Ayuntamiento de Orihuela** y a la **Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio** las siguientes recomendaciones y recordatorios de deberes legales:

- **A ambas administraciones.**

Primero. RECORDAMOS EL DEBER LEGAL de resolver, en el plazo legalmente establecido, expresa y motivadamente, todos los procedimientos, cualquiera que sea su forma de iniciación, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la legislación concordante, en el marco del derecho a una buena administración.

- **Al Ayuntamiento de Orihuela.**

Segundo. RECOMENDAMOS que, en el marco de las competencias que le corresponden en materia de prevención, calidad y control ambiental de actividades, adopte las medidas necesarias para investigar los hechos denunciados por el promotor del expediente de queja en relación con el ejercicio sin las debidas autorizaciones de la actividad de referencia y resuelva sin demora lo que resulte procedente a la vista de los resultados obtenidos y la normativa aplicable, logrando con ello la plena vigencia de los derechos de las personas afectadas y, en especial, del derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado.

Tercero. En este sentido, **RECOMENDAMOS** que analice de manera específica, y resuelva expresamente, la existencia de modificaciones sustanciales de la actividad no amparadas por la debida autorización y la idoneidad de aplicar al presente supuesto, previa audiencia del titular de la actividad, el régimen definido por los artículos 84 y 85 de la Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control ambiental de Actividades en la Comunitat Valenciana.

Cuarto. RECORDAMOS EL DEBER LEGAL de colaborar con el Síndic de Greuges, facilitando la información solicitada y contestando a las recomendaciones, sugerencias o recordatorios de deberes legales efectuados.

- **A la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio**

Quinto. RECOMENDAMOS que proceda, si no lo hubiera hecho ya, a adoptar una decisión expresa, congruente y motivada respecto de la denuncia formulada por la persona interesada por los vertidos procedentes de la actividad de referencia, que dio lugar a la apertura del expediente D722/20, notificándole (en el caso de ostentar la condición de interesado en el procedimiento) la resolución que se adopte, con expresión de las acciones que le cabe ejercer en caso de discrepancia con su contenido.

El Ayuntamiento de Orihuela y la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio están obligados a responder por escrito en un plazo no superior a un mes desde la recepción del presente acto (artículo 35 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges). Su respuesta habrá de manifestar, de forma inequívoca, su posicionamiento respecto de las recomendaciones o sugerencias contenidas en la presente resolución. Si manifiestan su aceptación, harán constar las medidas adoptadas para su cumplimiento. Si el plazo para cumplirlas resultara superior, la respuesta deberá justificar esta circunstancia e incluir el plazo concreto comprometido para ello. La no aceptación habrá de ser motivada

Núm. de reg. 20/05/2024
CSV *****
Validar en URL <https://seu.elsindic.com>



Este documento ha sido firmado electrónicamente el 20/05/2024 a las 12:51

Finalmente, **SE ACUERDA** notificar la presente resolución a todas las partes y proceder a su publicación en la página web del Síndic de Greuges.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana