



Resolución 2014IR-2147-13 del Ararteko, de 27 de marzo de 2014, por la que se concluye la actuación relativa a la implantación del sistema de recogida de residuos denominado puerta a puerta (PaP) en el municipio de Zizurkil.

Antecedentes

1. La Plataforma Tolosaldea Txukun (en adelante la plataforma) presentó una queja en esta institución en torno al sistema de recogida de residuos urbanos implantado por el Ayuntamiento de Zizurkil.

En concreto, la queja se refiere a que el ayuntamiento ha impuesto su modelo de sistema de recogida de basuras negando a los vecinos y vecinas su derecho a la participación ciudadana. También argumentan que el ayuntamiento ha incurrido en diversas infracciones normativas a la hora de implantar el sistema de recogida de residuos denominado "puerta a puerta".

Sobre la primera cuestión de la **participación ciudadana**, realizan una exposición de hechos cronológica sobre las distintas actuaciones que ha llevado a cabo la plataforma con una amplia participación, tales como: recogida de firmas, manifestaciones con amplia participación, solicitud al ayuntamiento para que convocara una consulta, ante la falta de respuesta a la consulta popular convocada por la plataforma, etc. En suma, entienden que el ayuntamiento no ha tomado en consideración la voluntad mayoritaria de los vecinos y vecinas, impidiendo el derecho de participación ciudadana en la toma de las decisiones públicas en el ámbito municipal de su competencia.

Con respecto a la cuestión de las **infracciones normativas** señalan los siguientes aspectos:

- Falta de acuerdo municipal para la instalación del "puerta a puerta". Estiman que la moción aprobada el 27 de febrero de 2012, no equivale a un acuerdo para la implantación del servicio sino una declaración de intenciones.
- Falta de respuesta a los escritos presentados entre el 5 y 22 de junio por más de 300 personas en el sentido de que la facultad de decisión sobre el sistema de recogida corresponde al pleno.
- Colocación de colgadores en las fachadas sin el consentimiento de los propietarios afectados y sin seguir procedimiento alguno.
- Ausencia de ordenanza de basuras adecuada al PaP. La ordenanza vigente no ha sido modificada y el nuevo sistema no tiene la debida regulación.



2. Tras valorar las cuestiones descritas en la reclamación, solicitamos información sobre la queja al Ayuntamiento de Zizurkil, con aportación de la documentación que estimaran procedente para su valoración.

En concreto, solicitamos al ayuntamiento, la siguiente información y documentación:

- Valoración sobre la participación ciudadana y la queja de que no se ha tenido en cuenta la opinión mayoritaria de los vecinos.
- Valoración jurídica sobre el órgano competente para la implantación del sistema de PaP.
- Norma urbanística que legitima la instalación de los colgadores en la fachada (fecha y nº de BOG de publicación de las normas urbanísticas).
- Valoración sobre la no necesidad de solicitar la autorización de los vecinos o cualquier otro trámite para la instalación de colgadores en las fachadas.
- Valoración sobre la no necesidad de modificar la ordenanza reguladora vigente del servicio de recogida de basuras.

El Ayuntamiento de Zizurkil, después de un requerimiento y un apercibimiento, respondió a nuestra solicitud de información indicando que había puesto a disposición de la concejal, representante en el municipio de la plataforma, toda la información solicitada sobre el sistema de recogida de residuos urbanos implantado por la Mancomunidad de Tolosaldea a la que pertenece el municipio.

También nos indicaba que la ordenanza en la que se basa el sistema de recogida de basuras que se está aplicando es la "Ordenanza general reguladora del servicio de recogida y tratamiento de residuos domésticos y comerciales en el ámbito de los municipios que integran la Mancomunidad de Tolosaldea", en adelante ordenanza (BOG nº 161, de 26 de agosto de 2013).

Contrastada esta información con la representante de la plataforma reclamante, nos indica que el ayuntamiento no había contestado a las cuestiones concretas que se planteaban en su queja y que nosotros trasladamos en nuestra solicitud de información.

De conformidad con los antecedentes expuestos y la documentación facilitada, le damos traslado de las siguientes conclusiones a las que ha llegado esta institución en torno a este expediente de queja.

Consideraciones

1. Valoraremos en primer lugar las infracciones que plantea la plataforma, si bien cabe señalar que hubiéramos deseado contrastar debidamente el planteamiento que realizan los reclamantes en su queja con la posición del Ayuntamiento de Zizurkil. Tal como se puede observar en los antecedentes, ese contraste no





resulta posible, al no haber facilitado el ayuntamiento información suficiente sobre las cuestiones que con el debido detalle demandamos en nuestra solicitud de información al ayuntamiento.

Señalado lo anterior, la plataforma indica, en primer lugar, que falta el acuerdo municipal para modificar el sistema vigente de recogida de residuos e implantar el denominado sistema de recogida "puerta a puerta". A su entender, tal decisión corresponde al pleno municipal, de conformidad con el artículo 22.2.f) de la Ley 7/1985, de 2 de mayo, reguladora de las bases de régimen local (LRBRL). Estiman que la moción aprobada, el 27 de febrero de 2012, no equivale a un acuerdo para la implantación del servicio sino una "declaración de intenciones".

La "moción" aprobada por el pleno del Ayuntamiento de Zizurkil, el 27 de febrero de 2012, expresaba la voluntad mayoritaria (6 votos a favor y 2 en contra) de implantar el sistema de recogida de residuos denominado puerta a puerta en el municipio. Desde un punto de vista formal, la moción es una propuesta que se somete directamente al pleno, por motivos de urgencia, sin que esté incluida en el orden del día ni haya sido dictaminada en la comisión informativa correspondiente (artículo 97.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales – Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre - ROF).

En este caso, al parecer, el asunto estaba incluido en el orden del día, por lo que técnicamente estaríamos ante una proposición (artículo 97.2 del ROF), es decir un asunto no dictaminado en la correspondiente comisión informativa y que requiere para su debate la previa ratificación de su inclusión en el orden del día. Ahora bien, en la práctica ambos tipos de propuestas tienen un trámite parecido en el sentido de que requieren su ratificación previa y representan supuestos en los que por los motivos que sean el asunto no ha sido dictaminado en comisión informativa.

Al margen de lo indicado, suele ser práctica habitual que los ayuntamientos tramiten lo que denominan "mociones" de contenido "político-social", generalmente, a propuesta de algún grupo con representación municipal, sobre el que se solicita un pronunciamiento plenario, aunque no se trate de asuntos que sean propiamente de la competencia municipal. De ahí, que en muchas ocasiones estos acuerdos son "declaraciones de intenciones" sobre los que los grupos municipales se pronuncian directamente en el pleno.

Los municipios tienen competencia en la gestión de los residuos sólidos urbanos (artículo 25. 2 b) de la LRBRL), por lo que el pleno municipal habría adoptado un acuerdo por urgencia sin el previo estudio y dictamen de la comisión informativa correspondiente, por el trámite excepcional de apreciarse la urgencia. Ahora bien, en aplicación de fórmulas de gestión compartida, la prestación de este servicio, actualmente, es competencia de la Mancomunidad



de Tolosaldea, de la que forma parte el Ayuntamiento de Zizurkil. Sin perjuicio, de las precisiones que luego realizaremos, con la información disponible, cabe concluir que el acuerdo adoptado es una declaración de intenciones, dado que la competencia para la prestación de este servicio está diferida a un ente mancomunado que tiene personalidad jurídica propia y dispone de sus propios órganos de decisión.

A pesar de que la queja se refería a la actuación del ayuntamiento y no a la de la mancomunidad, entidad que no ha tenido ocasión de pronunciarse al no haberse planteado el tema en esa instancia, nuestro análisis sobre este particular se circunscribirá a aquellos aspectos que pudieran tener relación con la toma en consideración municipal sobre la implantación del servicio.

La ordenanza reguladora del servicio, en su artículo 1, se refiere a que la regulación tiene por objeto la determinación de las condiciones en las que la Mancomunidad de Tolosaldea prestará y el usuario utilizará los servicios destinados a la recogida de residuos domésticos y residuos comerciales no peligrosos. Este servicio es de uso y recepción obligatoria.

A los efectos de determinar el procedimiento previsto para la implantación del servicio, el artículo 13 de la ordenanza determina que la mancomunidad establecerá una recogida selectiva de residuos, en cualquiera de sus modalidades: contenedores, recipientes o soportes destinados a la entrega de cubos o bolsas objeto de recogida puerta a puerta. Los residuos deben entregarse de forma separada, según las especificaciones que para cada fracción se establece (papel, orgánico, resto, etc.), aunque sin determinar propiamente una modalidad de recogida, de entre las previstas, para cada municipio que forma parte de la Mancomunidad.

En suma, se difiere a un momento posterior la decisión específica sobre la modalidad de recogida propiamente dicha para cada municipio, implantación que según determina la ordenanza se realizará en función de las características urbanas, demográficas, etc. y **“de forma coordinada con los municipios”**. Por tanto, serán los órganos competentes de la mancomunidad los que adopten las decisiones correspondientes a la modalidad específica a implantar, municipio por municipio y/o zona por zona, teniendo en cuenta la voluntad manifestada por los ayuntamientos. Entendemos que estas decisiones, necesariamente, deben adoptarse con el concurso de cada municipio debido al alcance económico y logístico que precisan (adquisición del material, determinación de los lugares de ubicación, ejecución de los elementos complementarios, etc.). Estas resoluciones, previsiblemente y en algún momento anterior a la implantación en el municipio, han debido adoptarse por los órganos ejecutivos municipales (alcaldía y/o junta de gobierno local), en el marco de las atribuciones que ostentan para dirigir el gobierno y la administración, así como el desarrollo de la gestión económica, de acuerdo con el presupuesto aprobado. Tanto el alcalde, como la junta de gobierno local, por delegación, disponen de



amplias facultades para adoptar acuerdos en materia de contratación de servicios y suministros.

Formalmente, por tanto, la toma de los acuerdos sobre la concreta modalidad de recogida selectiva a implantar en el municipio de Zizurkil pudiera entenderse acorde con la legalidad, en los términos hipotéticos citados dada la imposibilidad de disponer de información precisa sobre el tema. Sin embargo, hubiera sido razonable que una cuestión tan controvertida como la modalidad de recogida a implantar en el municipio, de entre las previstas en la ordenanza, hubiera llevado aparejado un procedimiento específico que posibilitara tanto la presentación de alegaciones y/o sugerencias como reclamaciones ante los acuerdos adoptados.

En fin, sin atender a la oportunidad del procedimiento seguido, podemos recapitular indicando que el municipio expresó su voluntad mayoritaria de implantar el PaP, a través de la vía excepcional de la moción, sin que los órganos que tienen por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, es decir la comisión informativa correspondiente, tratara el asunto. Tampoco se habilitó, al parecer, un cauce mínimo de participación ciudadana, con carácter previo a la toma de la decisión correspondiente. En todo caso, en el apartado quinto desarrollaremos expresamente esta cuestión.

2. Los reclamantes también plantean en su queja la falta de respuesta municipal a los escritos presentados, entre el 5 y 22 de junio de 2013, por más de 300 personas solicitando una copia del acuerdo plenario en el que se aprobó la implantación del sistema de recogida selectiva de residuos puerta a puerta en el municipio y de la Ordenanza que lo regula.

Como hemos tenido oportunidad de indicar en muchas ocasiones, la administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla debidamente a los interesados (artículo 42, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común - LRJPAC-).

Frente a la argumentación habitual de que ante la falta de respuesta expresa, debe entenderse desestimada la solicitud, esta institución siempre ha recalcado que el silencio administrativo es un derecho de los ciudadanos, sin que pueda ser alegado por la administración para no resolver la solicitud presentada. El silencio administrativo viene claramente definido en la LRJPAC, como una garantía para los ciudadanos. Así, la exposición de motivos de la Ley determina que:

“El objetivo de la Ley no es dar carácter positivo a la inactividad de la Administración cuando los particulares se dirijan a ella. El carácter positivo de la inactividad de la Administración es la garantía que se establece cuando no se



cumple el verdadero objetivo de la Ley, que es que los ciudadanos obtengan respuesta expresa de la Administración y, sobre todo, que la obtengan en el plazo establecido. El silencio administrativo, positivo o negativo, no debe ser un instituto jurídico normal, sino la garantía que impida que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando su Administración no atiende eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado. Esta garantía, exponente de una Administración en la que debe primar la eficacia sobre el formalismo, sólo cederá cuando exista un interés general prevalente o, cuando realmente, el derecho cuyo reconocimiento se postula no exista.”

Por lo tanto, las personas que se dirigen a la Administración tienen el derecho a obtener en todos los casos una respuesta expresa y en el plazo establecido a las peticiones que formulan, de tal forma que la utilización del silencio administrativo, positivo o negativo, supone la falta de cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas.

El silencio administrativo no debe articularse como un “derecho” de las administraciones, sino como una garantía de los particulares cuando la Administración no ha cumplido eficazmente su función. Ello implica, como en este caso en el que los reclamantes o sus representantes han solicitado nuestra intervención, el derecho a que la Administración se pronuncie sobre la solicitud presentada y la resuelva, aunque sea fuera de todo plazo; además, como alternativa, en virtud de la garantía del silencio administrativo, puede optar por acudir a la vía judicial para que se reconozcan sus derechos, sin que esta opción pueda ser esgrimida por la Administración para no tramitar la solicitud.

En este caso, además de lo ya indicado sobre el derecho a obtener una respuesta, las personas interesados solicitaron determinada documentación que el ayuntamiento tenía la obligación de facilitar si estaba a su disposición o de indicar expresamente los motivos por los que no podía facilitarla. Todo ello de conformidad con el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que regula el derecho de acceso a los archivos y registros.

3. Con respecto a la alegación de que se han colocado colgadores en las fachadas sin el consentimiento de los propietarios afectados y sin seguir procedimiento alguno, más de 30 personas presentaron reclamaciones oponiéndose a la medida, sin obtener respuesta alguna.

El ayuntamiento colgó una nota en la Web indicando que el tema tiene amparo en el Texto Refundido del Plan General, sin referencia alguna al artículo o al texto que amparaba esta actuación municipal.

El ayuntamiento tal como hemos señalado no nos ha facilitado información alguna sobre este particular. En conversaciones telefónicas posteriores a la



comunicación municipal recibida, nos informaron de que estaba en tramitación un Texto Refundido del Plan General de Ordenación que incluía tal previsión, si bien no ha sido posible obtener el texto concreto, a los efectos de analizar si el planeamiento urbanístico da cobertura para imponer a los particulares la colocación en sus fachadas de colgadores sin su consentimiento.

En cualquier caso, hemos confirmado que tal texto refundido no ha obtenido todavía la conformidad de la Diputación Foral de Gipuzkoa, por lo que no ha sido publicado en el Boletín Oficial de Gipuzkoa, requisito preceptivo para su entrada en vigor y su posible aplicabilidad al caso planteado.

Por tanto, en estos momentos la actuación municipal no tendría la necesaria habilitación legal para la imposición de colgadores en las fachadas a los propietarios de los edificios que no deseen dar su consentimiento voluntario, por lo que deberá adoptar las medidas necesarias para subsanar esta situación. En cualquier caso, según lo indicado en el considerando anterior, el ayuntamiento tiene la obligación de dar una respuesta razonada a todos aquellos propietarios que expresamente y por escrito se han opuesto a la medida.

4. Con relación a la ausencia de una ordenanza de basuras adecuada al PaP que alegaba la plataforma reclamante, hemos constatado que la Mancomunidad de Tolosaldea ha aprobado una ordenanza reguladora de este servicio. La ordenanza ha entrado en vigor el 27 de agosto de 2013 y deroga las ordenanzas, reglamentos y cualquier otra norma de inferior o igual rango, que hayan sido aprobados por los ayuntamientos que integran la mancomunidad y que resulten contrarios o incompatibles con el contenido de la nueva regulación.

Por ello, a partir de la fecha citada, el sistema de recogida selectiva de residuos regulado en la ordenanza resultaría de aplicación a todos los usuarios en el ámbito geográfico de los municipios que integran la mancomunidad.

5. Finalmente, sin perjuicio del marco legal y el resto de cuestiones que planteaba la queja y que hemos valorado en los apartados anteriores, los términos de la controversia nos lleva a realizar una reflexión final sobre la importancia de la participación ciudadana y la influencia que la implicación de los vecinos y vecinas puede y debe tener en la toma de decisiones de los órganos competentes, tal como ya hemos tenido ocasión de señalar en otras quejas relativas a las demandas ciudadanas.

Tradicionalmente, el derecho de los ciudadanos y ciudadanas, en general, a participar en los procedimientos de elaboración, modificación y revisión de la normativa municipal se ha centrado en la posibilidad de presentar alegaciones y/o sugerencias en las ordenanzas así como en los planes urbanísticos. Ahora bien, los nuevos instrumentos jurídicos que han ido desarrollándose,



principalmente, en materia de medio ambiente, así como la mayor sensibilización ciudadana, han supuesto un impulso y profundización del papel que debe tener el público en general en la toma de decisiones. En la recomendación general del Ararteko 12/2011, de 28 de diciembre sobre “Democracia y participación ciudadana. En especial, la participación en los procesos ambientales”² nos hemos referido en extenso a esta cuestión señalando que la participación ciudadana es un instrumento útil para la gestión de los conflictos.

Este principio de participación tiene un especial reflejo en la Convención sobre el acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en temas medioambientales, conocida como el Convenio de Aarhus (firmado el 25 de junio de 1998, aunque ratificado por España el 15 de diciembre de 2004). Este convenio supuso un reforzamiento importante de la trascendencia del público en la toma de decisiones, en la medida en que propició el desarrollo de otras normas tanto a nivel europeo, estatal, autonómico como local. Así el Preámbulo del Convenio determina que:

“Reconociendo que, en la esfera del medio ambiente, un mejor acceso a la información y una mayor participación del público en la toma de decisiones permiten tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente, contribuyen a sensibilizar al público respecto de los problemas medioambientales, le dan la posibilidad de expresar sus preocupaciones y ayudan a las autoridades públicas a tenerlas debidamente en cuenta,

Pretendiendo de esta manera favorecer el respeto del principio de la obligación de rendir cuentas y la transparencia del proceso de toma de decisiones y garantizar un mayor apoyo del público a las decisiones adoptadas sobre el medio ambiente,”

La filosofía que subyace en el Convenio es la puesta en valor del papel de la ciudadanía, al destacar la oportunidad que representa la participación ciudadana para garantizar los resultados de toda política pública que se pretenda implantar. El tema de la recogida selectiva de residuos a nivel local representa como ningún otro proyecto esta idea central, en la medida en que pocos proyectos podremos visualizar que requieran una implicación más directa y entusiasta de todos y cada uno de los vecinos de un municipio para garantizar unos niveles óptimos de recogida selectiva. Todas las personas del municipio están afectadas directamente por la decisión adoptada por ser generadoras de residuos y el reto es conseguir que todas ellas estén implicadas para que los resultados de la implantación del sistema previsto sean acordes con los objetivos marcados.

² www.ararteko.net



También, la ley 22/2011, de 28 de julio, de gestión de residuos, recoge expresamente el principio de información y participación en la gestión de los residuos, tanto en las decisiones públicas sobre el sistema de gestión a implantar como respecto al informe de coyuntura sobre la situación de la producción y gestión de los residuos.

En aplicación de la filosofía participativa indicada, el ayuntamiento en la valoración de la situación de conflictividad que ha generado el sistema de recogida selectiva acordado en el municipio de Zizurkil, deberá reflexionar sobre si la alternativa adoptada, aun en el caso de que represente un sistema de recogida selectiva más eficiente, pueda representar a largo plazo otros perjuicios ante la falta de conformidad y/o abierta oposición de una parte de los vecinos y vecinas del municipio. La decisión sobre el sistema a implantar y su posterior desarrollo debe evaluar conjuntamente los aspectos económicos, medioambientales y sociales para su toma en consideración y valoración.

Sin duda, en estos momentos podemos hacer hincapié en el hecho de que, la confrontación existente sobre esta materia y la movilización ciudadana ha propiciado una mayor concienciación sobre la necesidad de entregar los distintos residuos de forma separada, lo que favorecerá el cumplimiento del objetivo del mayor porcentaje posible de recogida selectiva de residuos. También dejamos apuntado el hecho de que todo ello está posibilitando que se estén empezando a implantar, de manera consensuada, sistemas de recogida selectiva que combinan aspectos de unos u otros métodos, con lo que ello puede representar de superación de la conflictividad y el esfuerzo común hacia la mayor efectividad de la recogida selectiva.

Al hilo de todo ello y en la línea de lo ya indicado en nuestra resolución, de 6 de mayo de 2013, dirigida al Ayuntamiento de Legazpi y la más reciente de 7 de marzo dirigida al Ayuntamiento de Bergara, entendemos que el Ayuntamiento de Zizurkil debería abrir vías de consenso que aprovechen en todo su potencial el movimiento ciudadano en torno a la problemática del sistema de recogida de residuos domésticos a implantar.

En consecuencia, hemos acordado dar por finalizada nuestra actuación con las siguientes

Conclusiones

1. El Ayuntamiento de Zizurkil, según la información disponible, no tendría habilitación conforme a las previsiones legales para la imposición de colgadores en las fachadas a los propietarios de los edificios que no den su consentimiento, al no disponer de planeamiento urbanístico en vigor u otra reglamentación que establezca tal previsión.





2. El Ayuntamiento de Zizurkil debe dar una respuesta razonada a todos aquellos propietarios que expresamente y por escrito se han opuesto a la medida de la instalación de los colgadores en las fachadas de los edificios.
3. El Ayuntamiento de Zizurkil, en el marco de la Mancomunidad de Debagoiena de la que forma parte, tiene la competencia para determinar el sistema de recogida selectiva de residuos que estime más pertinente conforme a los criterios de sostenibilidad (económica, social y medioambiental) que recoge la legislación de residuos.
4. Para el cumplimiento de los objetivos que se establezcan resulta necesaria la implicación de la ciudadanía que debe llevarla a efecto. Cualquier proyecto de implantación de un sistema de recogida selectiva de residuos tendrá más garantía de éxito si consigue aunar los mayores consensos entre los vecinos y vecinas llamados a ejecutarlo. En este sentido, resulta procedente sugerir al Ayuntamiento de Zizurkil que propicie la consecución del máximo consenso social posible con el fin de encauzar la inquietud ciudadana hacia el logro de las mayores cotas de recogida selectiva de residuos.