



Resolución 2023R-2049-23 del Ararteko, de 13 de diciembre de 2023, que recomienda a la Agencia Vasca del Agua/URA que impulse las medidas correspondientes para dar respuesta a las denuncias presentadas por la acumulación de residuos en el entorno del cauce del río Zirauntza a su paso por Asparrena.

Antecedentes

1.- Una persona se quejó ante el Ararteko de la falta de respuesta de URA/Agencia Vasca del Agua a una solicitud dirigida a determinar el órgano competente en exigir la retirada de unos residuos sólidos urbanos y la vegetación de ribera acumulados en el entorno de una parcela de Asparrena colindante con el cauce del río Zirauntza.

En concreto, el reclamante relataba que, con fecha de 1 de junio de 2022, denunció tanto ante URA como ante el Ayuntamiento de Asparrena la existencia de una serie de residuos sólidos urbanos y un exceso de vegetación en el cauce de ese río. El reclamante exponía que esos residuos estaban obstruyendo el paso del agua del río con la posibilidad de incrementar el riesgo de desbordamiento. Por ello solicitaba a ambas administraciones su intervención para garantizar su retirada.

Con fecha de 28 de diciembre de 2022, el Ayuntamiento de Asparrena le contestó dándole cuenta de las actuaciones llevadas a cabo en los últimos años para realizar las labores de limpieza del río Zirauntza. En particular, el ayuntamiento le informó de que había instado a los propietarios de las parcelas colindantes para que tomaran las medidas correspondientes para su limpieza. En el caso de aquellos propietarios que, a pesar de ello, no habían realizado esa limpieza el ayuntamiento daba cuenta de que iba a notificarlo a URA ya que consideraba que era esta Agencia el organismo competente para su sanción.

Con fecha de 19 de mayo de 2023, la Agencia Vasca del Agua le respondió confirmando la existencia de los residuos urbanos acumulados y de las actuaciones seguidas por esa Agencia ante el Ayuntamiento de Asparrena para actuar sobre esos residuos y sobre las actuaciones municipales para requerir a los propietarios de las parcelas afectadas la reposición del terreno.

Con fecha 11 de junio de 2023, el interesado volvió a dirigirse a URA reiterando su denuncia en la que solicitaba la retirada de los residuos que seguían acumulándose en la zona afectada. En ese nuevo escrito solicitaba a URA información sobre la



normativa aplicable y sobre quien era la administración competente para actuar en el caso de la existencia de residuos y para el mantenimiento ordinario del cauce del río.

El reclamante exponía que, transcurrido más de un mes desde esa solicitud, no había recibido una respuesta expresa de URA con la información requerida, motivo por el cual acudió ante el Ararteko.

2- Con objeto de dar a esta reclamación el trámite correspondiente, con fecha de 7 de agosto de 2023, el Ararteko se dirigió a URA para conocer las actuaciones seguidas para dar respuesta a esa solicitud.

Ante la falta de respuesta, con fecha de 31 de octubre de 2023, el Ararteko se vio obligado a requerir el envío de esa información.

3- Con fecha de 7 de noviembre de 2023, el Ararteko ha recibido un informe de URA/Agencia Vasca del Agua con la respuesta ofrecida a las solicitudes de retirada de los residuos del río Zirauntza en el término municipal de Asparrena en los siguientes términos:

*“Con fecha **13/06/2022** se recibe en la Agencia Vasca del Agua escrito de (...) solicitando aclaración sobre diversos aspectos como la retirada de vegetación del cauce, la retirada de residuos sólidos urbanos (en adelante RSU) y la denuncia sobre unas obras realizadas sobre un canal de riego privado.*

*Con fecha **14/06/2022** se envía desde URA informe al Ayuntamiento de Asparrena informando de la solicitud recibida y requiriendo la retirada de los RSU de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, ya que se considera que además de reducir la capacidad de desagüe, suponen un importante deterioro ecológico para el ecosistema fluvial.*

*Con fecha **27/01/2023** se recibe informe del Ayuntamiento de Asparrena sobre el seguimiento del requerimiento puesto en marcha por el Ayuntamiento para la retirada de los residuos, donde se informa que no se han retirado aún todos los residuos.*

*Con fecha **19/05/2023** se emite informe de respuesta al solicitante informando acerca de los diversos aspectos solicitados, incluida la retirada de un muro caído al cauce, transmitido mediante conversación telefónica.*



Con fecha 13/06/2023 se recibe nuevo escrito de (...) reiterando el escrito inicial donde se enfatiza en conocer la administración competente para retirar los RSU y retirar la vegetación que pueda suponer una reducción de la capacidad de desagüe, aspectos ya respondidos en el informe de fecha 19/05/2023.

Tal y como se indicaba en dicho informe, corresponden al municipio, en base a la Ley 7/1985 del 2 de abril, las competencias en materia de medio ambiente urbano, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección de la salubridad pública.

Por su parte el artículo 28.4 del Plan Hidrológico Nacional, aprobado por Ley 10/2001, de 5 de julio, establece que las actuaciones en cauces públicos situados en zonas urbanas corresponderán a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, sin perjuicio de las competencias de la Administración hidráulica sobre el dominio público hidráulico.

Por lo tanto, en referencia a la normativa mencionada, corresponden al municipio las actuaciones de retirada de RSU y las actuaciones de conservación de la capacidad hidráulica en los cauces ubicados en tramos urbanos. No obstante, existe un protocolo de colaboración entre el Ayuntamiento y URA donde se menciona que la Agencia dispone de un Área de Obras y Restauración y Conservación del dominio público, mediante el que se llevan a cabo actuaciones de mejora ambiental del ecosistema fluvial y de mejora de la capacidad hidráulica, en aquellas zonas donde dichas actuaciones se consideren prioritarias.

En este caso, tras visitar el entorno, y como se indica en el informe de respuesta, se observa la existencia de gran cantidad de residuos que además de reducir la capacidad de desagüe, suponen un importante deterioro ecológico para el ecosistema fluvial, por lo que se considera necesaria su retirada, labor que se debe promover desde el Ayuntamiento.

Si bien en el caso de observarse acumulación de restos vegetales o vegetación que conllevara una reducción significativa de la capacidad de desagüe, desde URA, dentro del marco del protocolo de colaboración, cabría valorar su retirada, en este caso, no se ha considerado adecuada la retirada de la vegetación existente en el tramo mencionado por no suponer una reducción significativa de la capacidad de desagüe."



A la vista de esta reclamación, tras analizar el planteamiento de la queja y de la información remitida, el Ararteko estima oportuno remitirle las siguientes:

Consideraciones

1. En relación con la denuncia formulada por la persona reclamante cabe indicar que, con carácter general, las administraciones públicas en sus relaciones con los ciudadanos deben garantizar una adecuada trazabilidad de los trámites seguidos mediante el correspondiente procedimiento administrativo con criterios de buena administración.

El derecho de la ciudadanía a la buena administración conlleva la obligación de acusar recibo de los escritos que se presenten, de su impulso de oficio y del deber de responder expresamente, en un plazo de tiempo razonable, a las cuestiones planteadas.

Esos principios de buena administración también pueden aplicarse a casos como el expuesto en la reclamación en el que una persona plantea una denuncia al órgano competente para exigir la retirada de unos residuos sólidos urbanos y la vegetación de ribera acumulados en el entorno de una parcela en Asparrena colindante con el cauce del río Zirauntza

2. En cuanto al ámbito de intervención pública para el control del abandono de residuos, hay que señalar que se trata de una materia en la que concurren diferentes normativas sectoriales y conciernen a diversas administraciones competentes.

A la hora de determinar la responsabilidad por el depósito de los residuos, debe hacerse referencia a la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

En los términos previstos en el artículo 104 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, la responsabilidad en materia de residuos recae sobre su productor, sobre su gestor o, en su caso, sobre su poseedor.

Por una parte, los residuos pueden ser domésticos, generados en los hogares como consecuencia de las actividades domésticas, o procedentes de otras actividades como son los residuos agrarios y silvícolas, los de construcción y demolición o los residuos generados por la actividad industrial.



En el supuesto de abandono incontrolado de los residuos domésticos la potestad sancionadora corresponderá a las entidades locales. En esos términos, los ayuntamientos deben ejercer la potestad de vigilancia e inspección y la potestad sancionadora. Asimismo, la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, ha contemplado expresamente la competencia municipal en la gestión y control de los servicios de recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos o municipales.

En ese caso, la vigente Ley 7/2022, de 8 de abril, ha recogido una infracción similar en su artículo 108 en la que incluye expresamente el abandono de basura dispersa en la naturaleza (denominado en la norma por el término inglés «littering»).

Por otro lado, hay que recordar que, en el marco de la disciplina urbanística, los propietarios de los terrenos tienen el deber de conservarlos en unas condiciones de seguridad con la finalidad de evitar peligros para la salubridad y el ornato público y riesgos a las personas y cosas. Esta obligación está recogida en el artículo 199 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. En estos casos la administración municipal tiene la competencia de garantizar el cumplimiento del deber mediante el correspondiente expediente, y tras recabar los informes técnicos pertinentes, dictar las órdenes de ejecución requiriendo las medidas de limpieza y salubridad que precise hacer cumplir con esas obligaciones.

Sin perjuicio de la competencia municipal recogida en la legislación de residuos y de urbanismo, en relación con los residuos sólidos urbanos dispersos en una propiedad privada, el caso expuesto en la denuncia también hace referencia al ámbito de intervención que corresponde a los poderes públicos en cuanto al régimen de protección del dominio público hidráulico y de sus zonas de servidumbre y policía.

3. Respecto a las competencias sobre las aguas, el artículo 94 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, reconoce que la policía de las aguas y demás elementos del dominio público hidráulico, zonas de servidumbre y perímetros de protección, se ejercerá por la Administración hidráulica competente. Dentro de las funciones de los organismos de cuenca se incluye la inspección y control del dominio público hidráulico.



A ese respecto, el artículo 97 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, prohíbe toda actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico y, en particular, acumular residuos sólidos, escombros o sustancias de cualquier naturaleza que puedan constituir un peligro de contaminación de las aguas o de degradación de su entorno.

En el caso de la Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas del País Vasco, la Agencia Vasca del Agua dispone de las competencias de inspección y sanción de las infracciones contrarias a la normativa reguladora del dominio público hidráulico y de las zonas de servidumbre o policía por causa del depósito o vertido de objetos, materiales o sustancias de cualquier clase.

En ese caso, el artículo 60 de la Ley 1/2006, de 23 de junio, recoge la obligación de reparación del daño causado al dominio público por las personas infractoras de manera independiente a las sanciones que se impongan. En esos casos, el órgano de cuenca podrá exigirse la reposición de las cosas a su estado anterior, y cuando ello no sea posible, se fijarán las indemnizaciones que procedan.

En concreto, la administración competente podrá obligar a la persona infractora a ejecutar los trabajos que sean precisos para la retirada de los objetos, materiales o sustancias de cualquier clase depositados que produzca un daño al dominio público o a sus zonas de servidumbre y policía. En el caso de la que la persona causante del daño no ejecuta las acciones necesarias, *“se procederá a la ejecución subsidiaria, previo apercibimiento a la persona infractora y establecimiento de un plazo para la ejecución voluntaria”*.

4. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha realizado un análisis de la competencia que ostentan tanto los organismos de cuenca como los ayuntamientos para ejercer las tareas ordinarias de mantenimiento, limpieza y conservación de los cauces públicos.

A ese respecto, la Sentencia del Tribunal Supremo 2302/2014, de 10 de junio, mencionaba que los artículos 25 y 26 de la Ley de Bases de Régimen Local atribuyen a los municipios la competencia de limpieza del cauce de los ríos a su paso por zonas urbanas pero sin determinar claramente si la recogida y tratamiento de residuos se refiere a la limpieza fluvial o únicamente a la de las vías públicas. En todo caso, la sentencia llegaba a la conclusión de que de los preceptos de la legislación de régimen local o de la legislación de aguas no se desprendía que la



competencia para la limpieza "ordinaria" del cauce de los ríos a su paso por zonas urbanas, correspondiera a los organismos de cuenca.

En todo caso, esa circunstancia no eximía en ningún caso a esos organismos de cuenca del cumplimiento de sus funciones de inspección y policía sobre la limpieza de los ríos y sus cauces.

En ningún lugar se dice, en suma, que los trabajos cotidianos de limpieza del cauce de los ríos sean competencia del organismo de cuenca. Es verdad que tampoco se dice a quién competen, del mismo modo que seguramente lo es que el organismo de cuenca, precisamente como consecuencia de sus funciones de inspección y policía, no podría legalmente desentenderse de que los cauces de los ríos estén suficientemente limpios. Pero de aquí no se sigue que las operaciones materiales de limpieza ordinaria del cauce no sean encomendadas por la ley a otra Administración pública o, en su caso, a otras personas".

Para ello, la sentencia considera clave la previsión del artículo 28.4 de la Ley del Plan Hidrológico Nacional que atribuye las actuaciones en cauces públicos situados en zonas urbanas a las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, sin perjuicio de las competencias propias de la Administración Hidráulica sobre el dominio público hidráulico.

La sentencia aclara que la expresión "zonas urbanas" no es tanto la concreta clasificación urbanística de los terrenos que atraviesa el río sino que hace referencia al espacio materialmente urbano; "esto es, de un pueblo o ciudad y de sus alrededores".

En definitiva, la sentencia del TS de 10 de junio de 2014 concluye que "No tener atribuida la competencia para la limpieza del cauce de los ríos a su paso por zonas urbanas sólo significa que el organismo de cuenca no tiene el deber legal de llevar a cabo dicha actividad. No significa que por vía convencional no pueda asumirla en determinados términos municipales.

Ese criterio fue ratificado por la posterior Sentencia del TS 4626/2017, de 13 de diciembre de 2017, que insistía que el artículo 28.4 de la Ley 10/2001 atribuía la competencia municipal en el caso de las actuaciones "ordinarias" en los cauces públicos cuando de zonas urbanas se trata.



Sin embargo, es de especial relevancia la sentencia del TS 3338/2021, de 27 de julio ya que el Tribunal Supremo matiza las competencias administrativas que le corresponden al organismo de cuenca para el mantenimiento de los cauces del dominio público hidráulico y el carácter discrecional de su ejercicio.

La sentencia considera que” *(i) si bien los arts. 23 y 24 del Texto Refundido de la Ley de Aguas de 2001, no dicen que la limpieza del cauce de un río sea en todo caso competencia del organismo de cuenca, y que (ii) es perfectamente posible que las tareas ordinarias de limpieza de cauces sea atribuida por la ley a otra Administración pública o a otras personas, ello no obstante, (iii) las funciones de inspección y policía que corresponden a los organismos de cuenca implica que no pueden legalmente desentenderse de que los cauces de los ríos estén suficientemente limpios.*

De ese modo, si bien la sentencia reconoce que el artículo 28.4 de la Ley 10/2001, mantiene que las operaciones materiales de limpieza ordinaria de los cauces públicos situados en zonas urbanas corresponderá a las administraciones municipales, introduce un matiz relevante ya que *“en defecto de atribución expresa de la competencia a otra Administración o a otros usuarios del dominio público hidráulico, y sin perjuicio de las técnicas de colaboración entre Administraciones, la competencia para las operaciones materiales ordinarias de limpieza de los cauces públicos corresponde al organismo de cuenca al que corresponde, asimismo, la carga de justificar motivadamente cuándo la competencia corresponde a otras Administraciones o usuarios”.*

Por otro lado, aclara que *“esta potestad que corresponde al organismo de cuenca dentro de deber general de policía del dominio público hidráulico al que antes aludíamos, no es de ejercicio discrecional, sino reglado, pues deberá ejercerse de conformidad con las previsiones contenidas en las normas que sean sectorialmente aplicables en materia de planificación hidrológica y territorial, así como en materia de medio ambiente. Sin que, por esta misma razón, pueda sostenerse que exista un derecho subjetivo de los particulares (o de otras Administraciones públicas) a exigir la limpieza de los cauces, pues esta actividad que incumbe, como regla general, a los organismos de cuenca dentro de su deber de policía, debe acomodarse en su ejercicio en todo caso a las previsiones que deriven de la normativa que resulte sectorialmente aplicable conforme a la planificación hidrológica y la correspondiente ordenación territorial y medioambiental que son las que delimitaran los términos, contenido y alcance en los que tal función de limpieza y conservación ordinaria de los cauces públicos deba realizarse”.*



En definitiva, el Tribunal Supremo en esta sentencia considera que la competencia para la limpieza ordinaria de los cauces públicos sigue siendo una potestad del organismo de cuenca ya que deriva de su deber de policía sobre el dominio público hidráulico. De ese modo, es ese organismo el que debe justificar motivadamente cuándo tal deber se haya concertado para su ejercicio con otra administración. En todo caso, su ejercicio no resulta discrecional, ni está sujeto a cuestiones de oportunidad o disponibilidades presupuestarias, sino que es una potestad de ejercicio reglado.

Para ello, las labores de limpieza deben llevarse a cabo en los términos previstos en la planificación hidrológica o, en su caso, en las normas de ordenación territorial y medioambiental sin que proceda considerarse como un derecho subjetivo de los particulares (o de otras Administraciones públicas) la exigencia de limpieza de los cauces.

5. En ese caso, conviene hacer una valoración, sobre la obligatoriedad del ejercicio de las potestades públicas.

El incumplimiento de las previsiones legales referidas con respecto a la protección del medio ambiente y al depósito de residuos en los cauces de los ríos siempre debe dar lugar al ejercicio de las potestades sancionadoras y de responsabilidad medioambiental correspondientes.

La obligatoriedad del ejercicio de estas potestades para las administraciones públicas es una consecuencia ineludible del principio de legalidad y de la interdicción de la arbitrariedad que deriva del artículo 9.3 de la Constitución española. De ese modo, las administraciones públicas deben aplicar, con carácter general, el principio de oficialidad u obligatoriedad de la acción sancionadora.

Por ese motivo, la iniciación del expediente de disciplina o sancionador tiene un carácter reglado ya que constituye un deber para los órganos competentes de la Administración la persecución de las infracciones administrativas. De igual modo, la jurisprudencia del Tribunal Supremo mantiene ese criterio. Este Tribunal, en su sentencia de 28 de enero de 2019 (Recurso 494/2019), sostiene que la Administración no puede hacer dejación de sus competencias en materia sancionadora *“pues sus competencias, también en esta materia, son irrenunciables y deben ser ejercidas con sujeción al principio de legalidad por el órgano que las tiene encomendadas”*.



6. Otra cuestión relevante a mencionar es que, si bien la jurisprudencia del TS considera que no forma parte del ordenamiento jurídico un derecho subjetivo de los particulares a la limpieza de los cauces, ello no debe impedir el ejercicio de toda persona de ejercer su derecho de petición o el derecho a formalizar las denuncias por incumplimiento de la legislación ambiental.

En el caso del denunciante ambiental, cuando éste actúa en ejercicio de la acción pública, el artículo 17 de la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi, reconoce que *“Cualquier persona podrá solicitar a las administraciones competentes la adopción de las medidas de restauración de la legalidad ambiental, de responsabilidad por daños ambientales, así como denunciar las actuaciones que se presuman infracciones según lo dispuesto en esta ley”*.

En esos casos, el denunciante ambiental dispone de una serie de derechos procedimentales que deben ser tenidos en cuenta por la administración competente en la tramitación del correspondiente expediente administrativo, en los términos de la legislación sectorial, y de conformidad con las reglas previstas en la Ley 39/2015.

7. Por último, hay que indicar que, en la respuesta mencionada en los antecedentes, URA considera que resulta de aplicación la previsión del artículo 25 de la Ley 7/1985, del 2 de abril, de Bases de Régimen Local, que atribuye a las administraciones municipales las competencias propias para la protección del medio ambiente urbano y la salubridad pública así como para la gestión de los residuos sólidos urbanos.

Por otra parte, menciona que el artículo 28.4 del Plan Hidrológico Nacional, aprobado por Ley 10/2001, de 5 de julio, establece que las administraciones municipales deben realizar las actuaciones sobre los cauces públicos situados en zonas urbanas, sin perjuicio de las competencias de la Administración hidráulica sobre el dominio público hidráulico.

De ese modo, URA concluye que corresponde a los ayuntamientos desarrollar las tareas de retirada de los residuos urbanos y la conservación en los cauces ubicados en los tramos urbanos. En todo caso, URA menciona que ha formalizado un protocolo de colaboración con los ayuntamientos en el que la Agencia se compromete a realizar actuaciones de mejora ambiental e hidráulica *“en aquellas zonas donde dichas actuaciones se consideren prioritarias”*.



En opinión del Ararteko, la respuesta de URA no tiene en consideración el criterio del Tribunal Supremo que mantiene que la competencia para la limpieza ordinaria de los cauces públicos es una potestad reglada del organismo de cuenca que deriva de su deber de policía sobre el dominio público hidráulico. De ese modo, las funciones de inspección y policía que corresponden a los organismos de cuenca conllevan el ejercicio de las potestades correspondientes hasta garantizar que los cauces de los ríos estén suficientemente limpios.

En cambio, en este caso, tras la detección de gran cantidad de residuos en el cauce del río Zirauntza, que afectaban a la capacidad de desagüe y suponían un importante deterioro ecológico para el ecosistema fluvial, URA se ha limitado a señalar que es el Ayuntamiento de Asparrena el órgano competente en promover su retirada.

A ese respecto, la información remitida constataba que, si bien el Ayuntamiento de Asparrena requirió a los propietarios de cuatro parcelas para que retirasen los residuos depositados a menos de 5 metros del cauce, dos de las parcelas denunciadas no habían realizado las actuaciones de limpieza requeridas.

Ante la falta de intervención de los responsables, el Ayuntamiento de Asparrena solicitó la intervención de URA dentro del marco de sus competencias reguladas en la Ley 1/2006, de 23 de junio, de aguas del País Vasco

Sin embargo, no consta que URA haya respondido a la solicitud del Ayuntamiento de Asparrena ante el incumplimiento del requerimiento de limpieza por el propietario de la parcela objeto de la reclamación ni a la posterior solicitud del reclamante para garantizar la retirada de los residuos denunciados.

Como colofón a estas consideraciones, el Ararteko debe concluir que URA no ha dado una adecuada respuesta a las solicitudes formuladas en cuanto a la obligación de aclarar y ejercer las competencias de inspección y policía que le corresponden hasta garantizar la efectiva eliminación de los residuos en el cauce del río Zirauntza.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, el Ararteko formula a la Agencia Vasca del Agua/URA la siguiente:



Recomendación:

Que impulse las medidas correspondientes para dar respuesta a las denuncias presentadas por la acumulación de residuos en el entorno del cauce del río Zirauntza a su paso por Asparrena y que ejerza las funciones de inspección y policía, previstas en Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas del País Vasco, para garantizar la eliminación de la totalidad de los residuos depositados que degraden el ecosistema fluvial.