

Dependencia tramitadora: Área de Medio Ambiente y Servicios Municipales.

Expediente: Ordenanza municipal reguladora de la limpieza de los espacios públicos y gestión de residuos del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna.

En cumplimiento del artículo 38.3, apartado d), del Reglamento Orgánico del Excmo. Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, por la Asesoría Jurídica se emite el siguiente informe jurídico preceptivo y no vinculante:

Primero.- El expediente objeto de informe jurídico contiene sucintamente la siguiente documentación: diversa normativa relativa a la limpieza de los espacios públicos y gestión de residuos urbanos, así como a la prevención y control integrados de la contaminación, y residuos y suelos contaminados; informe propuesta resolución del Área de Medioambiente y Servicios Municipales para que por el Pleno de la Corporación se apruebe la Ordenanza municipal reguladora de la limpieza de los espacios públicos y gestión de residuos del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, de fecha 30 de julio de 2013; propuesta del Concejal Teniente de Alcalde de Servicios Municipales y Medio Ambiente para que la Junta de Gobierno Local acuerde proponer al Pleno la aprobación de la referida ordenanza, firmada el día 30 de julio de 2013; informe del Director Técnico de la Gestión del Servicio de Limpieza Viaria de este municipio, de fecha 17 de septiembre de 2013, sobre la necesidad e idoneidad de la redacción de una nueva Ordenanza municipal que regule la citada materia.

Segundo.- El expediente tramitado por el Área de Medio Ambiente y Servicios Municipales tiene por objeto la aprobación de la "Ordenanza municipal reguladora de la limpieza de los espacios públicos y gestión de residuos del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna", al amparo de la potestad de autoorganización municipal reconocida en las leyes, entre otras, Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL), en su artículo 4.1, a), y en virtud del artículo 25.2, letras l) y ll) de la referida Ley, en cuanto a las materias competencia de los Municipios, en concordancia con la normativa reguladora de residuos, entre otras: Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, Ley 1/1999, de 29 de enero, de residuos de Canarias, así como la normativa comunitaria europea que resulta de aplicación en la materia.

Tercero.- La competencia para la aprobación de los proyectos de ordenanzas viene otorgada a la Junta de Gobierno Local en base al artículo 127.1, a) de la LRBRL, en relación con el artículo 15 del Reglamento Orgánico Municipal.

Por su parte, para la aprobación definitiva, será competente el Pleno de la Corporación, según el artículo 123.1, d) de la LRBRL, en concordancia con el artículo 50 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales; y el artículo 7.2 del Reglamento Orgánico Municipal, a quien, en tal caso, deberá elevarse informe propuesta de resolución incluyendo en su parte resolutive, al igual que se indica en el informe que consta en el expediente, las propuestas de acuerdo relativas a someter el expediente a información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias; así como que, para el caso de que no se presente ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el referido acuerdo.



quedando facultado expresamente el Alcalde-Presidente para su publicación y ejecución: todo ello en virtud del artículo 49 de la LRBRL, así como los restantes que procedan, en su caso.

Cuarto.- Consta en el expediente borrador de la Ordenanza cuya aprobación se pretende, siendo procedente realizar las siguientes consideraciones:

Por lo que respecta al régimen jurídico aplicable, señalar que la Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados, tiene el carácter de legislación básica de protección del medio ambiente, en virtud del artículo 149.1.23ª de la Constitución Española (Disposición Final Primera de la Ley). En este sentido, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en reiteradas ocasiones interpretando dicho artículo, declarando que la legislación básica posee la característica técnica de normas mínimas de protección que permiten normas adicionales o un plus de protección, de manera que la legislación básica del Estado cumple en este caso tan sólo una función de ordenación mediante mínimos, admitiendo en todo caso un desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia<sup>1</sup>.

Consecuencia de ello, la Comunidad Autónoma de Canarias ha dictado la Ley 1/1999, de 29 de enero, de residuos de Canarias, en cuya Exposición de Motivos fundamenta la misma en la competencia normativa autonómica para el desarrollo legislativo en materia de protección del medio ambiente que atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias el artículo 32.12 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto.

A la vista de lo anterior, así como del objeto y ámbito de aplicación de la referida ley autonómica, definido en su artículo primero como *"la ordenación de los residuos que se generen o gestionen en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias, para garantizar la protección del medio ambiente y la salud de las personas"*, resulta concluyente que la Ordenanza municipal reguladora de la limpieza de los espacios públicos y gestión de residuos del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna debe observar, en todo caso, lo previsto en la norma autonómica conforme al sistema establecido en la Disposición Final Primera de la Ley estatal, en especial, cuando atribuye la potestad sancionadora<sup>2</sup> a las Entidades Locales. No obstante, del contenido del borrador de Ordenanza presentado, se infiere (por su continua referencia y mención), que la norma sobre la que se dictan los preceptos municipales es la Ley estatal.

Quinto.- Señalar así mismo, como ya se hiciera mediante Diligencia de esta Asesoría Jurídica, de fecha 3 de septiembre de 2013, la posibilidad de reconsiderar las reiteraciones normativas que resulten innecesarias así como la inclusión de catálogos previstos en otras normas, máxime tratándose de normas de carácter básico como es la mencionada Ley de residuos y suelos contaminados (D.F. Primera) ya que, siguiendo criterio jurisprudencial, cuando las normas superiores resultan de obligado cumplimiento, simplemente se aplican sin necesidad de que la normativa municipal reitere lo ya dicho en aquella que se considera básica<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Ver STS de 8 de mayo de 2001, recurso 7509/1995 (La Ley 120/2002), relativo a la legislación básica y la competencia exclusiva del Estado en materia de medio ambiente, donde menciona la doctrina constitucional.

<sup>2</sup> A título de ejemplo, las sanciones que recaja la Ordenanza propuesta deberán tener en cuenta las previsiones del artículo 41.3 de la Ley autonómica, que prevé la incoación, instrucción y resolución por los alcaldes, de los expedientes por infracciones a las ordenanzas que se dicten sobre residuos, y estableciendo las cuantías de las multas que en su virtud impongan<sup>2</sup>, y no los establecidas en la Ley estatal.

<sup>3</sup> Ver: STS de 26 de octubre de 2011 (RJ 2012\1563); STS de 11 de mayo de 1998 (RJ 1598\4513), y STS de Cantabria, de 22 de mayo (JUR 2005\170383).

Sexto.- Se observa, en ciertos preceptos del texto propuesto, un exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria, por cuanto regula aspectos que no guardan relación con el objeto de la Ordenanza, y/o se aleja de tener un contenido meramente autoorganizativo, tal y como es el caso del artículo 6, en su apartado tercero, al referirse a las competencias que tendrá el Gobierno de Canarias en determinadas materias, debiendo las mismas ser reguladas por su correspondiente normativa; también el artículo 40, que impone el deber a los administrados a depositar los residuos de medicamentos y sus envases en las farmacias habilitadas para su recogida; o también la inclusión en el artículo 74 de los acuerdos de colaboración relativos a la ejecución de las medidas judiciales impuestas por los juzgados de menores.

Séptimo.- Se observa que en distintas ocasiones el texto de la Ordenanza hace alusión a una ley y sus modificaciones, no procediendo las mismas al entenderse en todo caso que se trata de los textos consolidados.

Octavo.- Al margen de las consideraciones manifestadas en los apartados anteriores procede, en su caso, hacer las siguientes en cuanto al articulado de la Ordenanza:

- Artículo 5.- La referencia que hace el párrafo segundo del apartado primero de este artículo a las atribuciones a la entidad concesionaria relativas a la inspección y vigilancia del cumplimiento del contenido de la Ordenanza, deberá ser revisada, habida cuenta que la inspección es una potestad administrativa limitadora de derechos con el fin de determinar la adecuación al ordenamiento jurídico de una actividad determinada que sólo la Administración Pública y sus agentes puede ejercer, sin que haya quedado justificada su asignación a un concesionario, sujeto de Derecho Privado.

Por otro lado, dicho artículo recoge (apartado segundo), en los términos de la Ley 1/1999, de 29 de enero, de residuos de Canarias, las formas de gestión - directa o indirecta- del servicio municipal de recogida y tratamiento de residuos. No obstante, se aparta de dicha norma al referirse al modo conjunto de llevarlo a cabo, *"mediante asociación de varias entidades locales a través de la figura legal de encomienda de gestión, encargo o cualquier otra que proceda"*, significando que la ley autonómica prevé en el apartado segundo de su artículo 30 las posibilidades de gestión entre varios municipios, siendo éstas las de mancomunidades o consorcios, por lo que deberá aclararse la inclusión de dicha figura legal que se propone.

- El artículo 38 hace referencia al artículo 53.2, pero ni existe ese apartado segundo, al menos numerado de tal forma, ni dicho artículo guarda relación con el contenido de este artículo 38.

- Los artículos 43, 44, 54, 55 y 56, referidos a animales muertos, a residuos voluminosos, como muebles y enseres, a residuos comerciales no peligrosos y residuos domésticos industriales, a residuos de mercados, y a podas y otros residuos de jardinería, respectivamente, establecen que su recogida sea llevada a cabo por "gestores autorizados", en el primero de manera obligatoria, y en el resto, potestativa entre otras posibilidades. No obstante, al no especificarse en dichos artículos qué se entiende por gestores autorizados, ni estar definida tal figura en el artículo 3 de la Ordenanza, podría considerarse la opción de aclararlo o especificarlo en el texto de la misma y para cada caso concreto.

- El contenido económico-fiscal previsto en los párrafos segundo y cuarto del artículo 53 debe ser excluido de la presente Ordenanza, ya que la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales deberá ser específicamente regulada mediante Ordenanza



Fiscal, en los términos previstos en el artículo 15 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales<sup>4</sup>.

- El artículo 55.1 *in fine* dispone, en cuanto a la obligación de los comerciantes a separar de forma selectiva los residuos generados por la actividad de mercado, que *"a tal fin cada unidad comercial dispondrá de contenedores diferentes"*. No queda claro si dichos contenedores deberán ser adquiridos por los comerciantes, o proporcionados por la Administración (o concesionario correspondiente, en su caso), del mismo modo que lo viene a regular para el caso de las comunidades de propietarios en el artículo 33.4. b).

- Señalar que las referencias contenidas en los artículos 55 y 56 al artículo 56 de la propia Ordenanza, deberán dirigirse al artículo 57, que es el relativo a la solicitud del servicio municipal especial de recogida.

- El apartado cuarto del artículo 60 regula la responsabilidad en caso de obligaciones de carácter colectivo, atribuyéndola a la correspondiente comunidad de propietarios. Del texto de la Ordenanza se desprende la obligación a las comunidades de vecinos a la adquisición de un contenedor de uso exclusivo cuando concurren las circunstancias que cita el artículo 33.4. b), imponiendo *"al usuario o comunidad de vecinos"* el deber de su mantenimiento, lavado y reposición (en consonancia con lo dispuesto en el artículo 27. e) de la Ordenanza, que excluye de las actuaciones comprensivas del servicio de recogida, las de mantenimiento, lavado y reposición de aquellos contenedores que no sean de gestión municipal). En todo caso, deberá aclararse la convivencia de tal precepto con lo dispuesto en el Pliego de Prescripciones Técnicas que rige el contrato de gestión del servicio de recogida de residuos, transporte de los mismos y limpieza viaria del término municipal de San Cristóbal de La Laguna (Prescripción 8.1.2 y concordantes del Pliego).

- El artículo 66, referido a las sanciones leves, contiene diversos errores materiales, en cuanto a ciertas referencias que se hacen en el mismo a otros artículos de la ordenanza, a saber:

1.- La letra i) alude a las previsiones del artículo 32.4. b) y artículo 32.5, sin que el artículo 32 del borrador de la Ordenanza contenga un apartado cuarto, ni quinto, y pudiendo desprenderse que se trata del artículo 33, lo que deberá aclararse en todo caso.

2.- Lo mismo ocurre con las referencias hechas en la letra j), en cuanto al incumplimiento de lo previsto en el artículo 32.4 a).

3.- La letra k) recoge el incumplimiento de las previsiones contenidas en el artículo 28.2 de la ordenanza, relativo a residuos comerciales no peligrosos. No obstante, se observa que el contenido del apartado segundo de dicho artículo –referido a la clasificación de servicios de recogida– define la recogida ordinaria de residuos.

- Igualmente, deberán subsanarse las referencias que los artículos 70, 71 y 72, reguladores de las sanciones por infracciones leves, graves y muy graves respectivamente, hacen a los

<sup>4</sup> Artículo 15 TREBFL: *"1. Salvo en los supuestos previstos en el artículo 59.1 de esta ley, las entidades locales deberán acordar la imposición y supresión de sus tributos propios, y aprobar las correspondientes ordenanzas fiscales reguladoras de estos. (...) las entidades locales ejercerán la potestad reglamentaria a que se refiere el apartado 2 del artículo 17 de esta ley, bien en las ordenanzas fiscales reguladoras de los distintos tributos locales, bien mediante la aprobación de ordenanzas fiscales específicamente reguladoras de la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales."*

artículos 65, 66 y 67, debiendo referirse a los artículos 66, 67 y 68 (infracciones leves, graves y muy graves respectivamente).

- La competencia del Alcalde en materia sancionadora mencionada en el artículo 76 con fundamento en el artículo 21.1.n) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, deberá hacerse en base al artículo 124 de dicha Ley, incardinado en el Título X relativo al régimen de organización de los municipios de gran población.

- Las acciones u omisiones cuya realización lleva aparejadas las infracciones previstas en el artículo 67, letras a) y c), así como la del artículo 68, letra a), no se encuentran recogidas en la Ordenanza, recogidas como obligaciones (en razonable congruencia), no pudiendo por tanto sancionarse, al no estar tipificadas (artículo 129 de la Ley 30/1992, ya mencionado).

Noveno.- Señalar que, teniendo en cuenta que la Ley estatal 22/2011, ha derogado, entre otras, la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, y siendo la vigente ley autonómica del año 1999, la Ordenanza deberá, en su caso, despejar la colisión normativa que pudiera producirse, toda vez que la norma estatal no desplaza a la autonómica de manera automática. Así ha venido a declararlo el Tribunal Constitucional en la reciente sentencia 66/2011<sup>3</sup>, disponiendo que la "modificación de la legislación básica estatal no ha determinado, en suma, el desplazamiento o la pérdida de eficacia de la normativa autonómica (...)".

El presente informe se somete a cualquier otro mejor fundado en Derecho y se emite sin perjuicio de los restantes trámites preceptivos en el procedimiento del expediente de referencia, procediendo la remisión del expediente al Área gestora para su tramitación sucesiva conforme a lo legalmente previsto.

En San Cristóbal de La Laguna, a 28 de octubre de 2013.

Técnico de Administración General,

M<sup>a</sup> Rosa Díaz-Franos Cánovas.

Asesor Jurídico,

Marta González Martín.

Director de la Asesoría Jurídica,

Celestino José Marrero Fariña.



<sup>3</sup> STC número 66/2011, de 16 de mayo (La Ley 62542/2011), relativa a la inaplicación de la Ley cuarta sobre Administraciones Públicas en la alteración de la capitalidad de un municipio.

