

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 Excmo. Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna.

En cumplimiento del artículo 38.3, apartado d), del Reglamento Orgánico Municipal, se emite nuevamente informe preceptivo y no vinculante, complementario del emitido el día 28 de octubre de 2013 con registro en esta Asesoría nº 155/2013.

ANTECEDENTES

El expediente objeto de informe contiene la siguiente documentación, sucintamente: copia de anuncio en el BOP de Santa Cruz de Tenerife nº 37, viernes 21 de marzo de 2003, relativo a la publicación de la "Ordenanza Municipal Reguladora de la limpieza en espacios públicos y gestión de residuos sólidos urbanos"; copia de normativa en la materia; informe propuesta resolución emitido el día 30 de julio de 2013 por el Área de Medio Ambiente y Servicios Municipales, elevando propuesta a la Junta de Gobierno Local a efectos de que eleve propuesta al Excmo. Ayuntamiento Pleno para la aprobación de la "Ordenanza Municipal Reguladora de la limpieza de los espacios públicos y gestión de residuos del Excmo. Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna"; propuesta del Concejal Teniente de Alcalde de Servicios Municipales y Medio Ambiente; e informe del Director Técnico de la Gestión del Servicio de Limpieza Viaria de este municipio, de fecha 17 de septiembre de 2013, relativa a la redacción de una nueva Ordenanza municipal en la materia.

Por la Asesoría Jurídica se emitió informe el día 28 de octubre de 2013 fundamentando la necesidad de revisión de diversos aspectos de la Ordenanza. El presente informe se emite a solicitud del Área tramitadora, que remite nuevamente el expediente incluyendo nueva propuesta de Ordenanza que, en lo sustancial, no varía en relación con la informada, si bien asumen algunas de las consideraciones formuladas en el informe de la Asesoría. El citado informe señalaba la necesidad de que el Servicio tramitador debía despejar la colisión normativa que pudiera producirse entre la Ley estatal 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, y la Ley autonómica 1/1999, de 29 de enero, de Residuos de Canarias, no constando dicho informe con la nueva propuesta de Ordenanza.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Examinada la nueva propuesta de Ordenanza en relación al marco normativo de aplicación en la materia, se efectúan las siguientes consideraciones jurídicas¹:

Primero.- La intervención municipal a través de la Ordenanza propuesta está limitada a las competencias atribuidas por ley² (artículo 4 y 25^º LRRL) y circunscrita³ a la normativa

¹ Reconsideramos la opción en relación a la normativa aplicable, y reiteraremos algunas de las ya señaladas en el informe que emitimos el día 28 de octubre de 2013, para una mejor explicación jurídica y comprensión del presente informe.

² Así lo ha establecido el Tribunal Constitucional, por todas STC 55/1981, de 28 de julio.

sectorial dictada por el Estado en ejercicio de la competencia exclusiva en legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección (artículo 149.1, 23ª CE); y las que dicten las Comunidades Autónomas en materia de gestión de protección del medio ambiente (artículo 148.1.9ª CE).

El régimen jurídico aplicable está previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, también LBRL), artículos 25 (competencia municipal en servicios de limpieza viaria), 49 (procedimiento de aprobación de Ordenanzas y Reglamentos) y Título XI (potestad sancionadora local, en defecto de normativa sectorial específica); Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados (en adelante, también LRSC), y Ley autonómica 1/1999, de 29 de enero, de Residuos de Canarias.

Segundo.- En relación al ejercicio de la potestad sancionadora, la última versión de la Ordenanza no ha variado, clasificando los artículos 66 a 68 las infracciones en leves, graves y muy graves, con imposición de las sanciones en los artículos 70 a 72, según la tipificación prevista y con las mismas cuantías en los preceptos homónimos de la LBSC, artículos 46 y 47. Efectuamos las siguientes consideraciones en relación al ejercicio de la potestad sancionadora local en esta materia:

1.- Normativa aplicable³: En el informe emitido el día 28 de octubre de 2013 concluimos que por el Servicio tramitador debía despejarse la colisión normativa que pudiera producirse entre la Ley estatal 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, y la normativa autonómica dictada en el año 1999 conforme a la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, derogada por la norma estatal dictada en el 2011, aunque considerábamos en el apartado Cuarto, que damos por reproducido, que resultaba de aplicación la ley autonómica en lo que respecta el régimen sancionador.

El artículo 49 de la LRSC, relativo a la potestad sancionadora, dispone expresamente:

"Artículo 49. Potestad sancionadora.

1. Las administraciones públicas ejercerán la potestad sancionadora en materia de residuos de acuerdo con la distribución de competencias que establece el artículo 12.

(...)

5. En el supuesto de abandono, vertido o eliminación incontrolados de los residuos cuya recogida y gestión corresponde a las Entidades Locales de acuerdo con el artículo 12.5, así como en el de su entrega sin cumplir las condiciones previstas en las ordenanzas locales, la potestad sancionadora corresponde a los titulares de las Entidades Locales."

³ Artículo 25.1 LBRL, modificado por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, dispone que "2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: (...) b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas."

⁴ Artículo 55 LBRL prohíbe que las ordenanzas contengan preceptos opuestos a las leyes.

⁵ De conformidad con el artículo 127.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, reconocida por la Constitución, se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en este título y, cuando se trate de entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en el título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en el supuesto de defecto de normativa sectorial específica). El artículo 129 del mismo texto legal prevé que sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento previstas como tales infracciones por una Ley.

El artículo 12 prevé la distribución competencial en la materia⁶, transcribiendo en lo que afecta en el ámbito local:

"Artículo 12. Competencias administrativas.

(...)

5. Corresponde a las Entidades Locales, o a las Diputaciones Forales cuando proceda:

a) Como servicio obligatorio, la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios en la forma en que establezcan sus respectivas ordenanzas en el marco jurídico de lo establecido en esta Ley, de las que en su caso dicten las Comunidades Autónomas y de la normativa sectorial en materia de responsabilidad ampliada del productor. (...)

b) El ejercicio de la potestad de vigilancia e inspección, y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias.

(...)"

Según la D.F. primera de la LRSC, el artículo 49.1 y 3 tienen el carácter de legislación básica; el artículo 12 también, salvo su apartado 5 que tiene el carácter de legislación sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, de acuerdo con el artículo 149.1. 18ª CE, y 12.3, b) (traslado residuos países terceros no miembros de la Unión Europea), competencia exclusiva del Estado según artículo 149.1.10ª CE (comercio exterior).

Examinada la potestad reglamentaria municipal (artículo 4.1. letra a), LRRL) en este ámbito concreto, la ley habilitante para tipificar las infracciones y sanciones puede considerarse que es la ley estatal, si bien en su relación deberá despejarse por el Servicio tramitador el alcance de la Sentencia del Tribunal Constitucional 159/2012, de 7 de septiembre, en especial su Fundamento Jurídico 4 y siguientes. El artículo 46 de la Ley 22/2011 prevé expresamente en su apartado primero que *"Las acciones u omisiones que contravengan esta Ley tendrán carácter de infracciones administrativas, sin perjuicio de las que puedan establecer las Comunidades Autónomas como desarrollo de la misma"*; apartado con carácter de legislación básica de protección del medio ambiente. Es de considerar que la norma autonómica fue dictada conforme a la Ley estatal 10/1998, de 21 de abril, de residuos, derogada por la Ley 22/2011 (Disposición Derogatoria Única), de forma que las disposiciones autonómicas dictadas conforme a la derogada Ley autonómica 10/1998 deben entenderse desplazadas por la actual Ley estatal 22/2011 (que en el Preámbulo, apartado IX, afirma que se ha ampliado la potestad sancionadora de los titulares de las entidades locales), hasta tanto la Comunidad Autónoma de Canarias efectúe el correspondiente desarrollo al que refiere el artículo 45.1 de la Ley 22/2011, lo que no ha sucedido con posterioridad a la citada Ley 10/1998.

La esfera competencial que garantiza la actual ley estatal al legislador autonómico ha cambiado en relación a la prevista en la Ley canaria, por lo menos en lo que se refiere al régimen sancionador delimitado en su artículo 46. Como ya sabemos, y en las palabras expresadas por los catedráticos don Eduardo García de Enterría y don Tomás Ramón Fernández, en el Curso de Derecho Administrativo, en su decimosexta edición, página 315: *"(...) las normas autonómicas no son jerárquicamente subordinadas a las del Estado y que para explicar su primaria relación con éstas no hay que acudir al principio de jerarquía, sino al principio*

⁶ Destacar en relación a las competencias municipales, que el artículo 27 de la ley canaria considera obligados a los municipios a la recogida y tratamiento según las condiciones de las ordenanzas que dicten, que aunque redactada estando vigente la ley ahora derogada, no difiere ni se contradice con la actual ley estatal de 2011, artículos 12.5 y 17.2.

distinto de la competencia, según la cual en el ámbito competencial autonómico la norma autonómica excluye a la del Estado y, en general, a la de cualquier otro ordenamiento." Y continúan diciendo: "Por ello el problema básico de todas las autonomías es justamente la delimitación del ámbito competencial donde esa autonomía, y por tanto sus normas propias, pueden producirse". Y es que si resulta innegable la inexistencia del principio de jerarquía normativa en las relaciones ley estatal-ley autonómica, en el ámbito local la aprobación de disposiciones generales estarán sujetas, en caso de previa habilitación legal⁷, a las normas estatales y autonómicas por causa del artículo 9.1 y 3 CE, también 1.2 del Código civil, y en todo caso en el marco legal vigente. Como afirman los autores citados, en la página 133: "(...) la exigencia de una interpretación sistemática de las normas, que obliga a poner a éstas en relación con todas las demás del ordenamiento que puedan referirse, directa o indirectamente, a la materia de que se trate, implica que esa relación ha de establecerse siempre y necesariamente con la Constitución (...)".

2.- Tipificación de las infracciones: Las acciones u omisiones cuya realización constituye infracciones leves (artículo 66), no se corresponden con las reguladas en la Ley 22/2011, de 28 de julio, cuyo artículo 46.4 recoge, además de dos supuestos específicos, cualquier infracción de lo establecido en dicha Ley y en sus normas de desarrollo, en las estipulaciones contenidas en las autorizaciones o en el contenido de la comunicación, cuando no esté tipificada como muy grave o grave; es decir, tipifica de manera residual cualquier acción u omisión que contravenga las disposiciones legalmente establecidas, y que no puedan encuadrarse en las infracciones graves o muy graves. En consecuencia, la Ordenanza sólo podrá sancionar como infracción leve aquellas conductas contrarias a las previsiones de la Ley 22/2011 y normas de desarrollo, que no hayan sido calificadas como graves o muy graves, por aplicación del principio de tipicidad consagrado en el artículo 129 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

De otra parte, como el ejercicio de la potestad sancionadora local está delimitado al ámbito competencial asumido (artículo 4 de la Ordenanza, que no contempla residuos calificados como peligrosos), deberían eliminarse las referencias al agravante de residuos peligrosos de los artículos 70, 71 y 72, relativos a las sanciones por infracción leve, grave y muy grave, respectivamente.

3.- Cuantías de las sanciones pecuniarias: Las sanciones pecuniarias previstas en los artículos 70 a 72 de la Ordenanza resultan idénticas a las multas previstas en la ley estatal para las infracciones muy graves, desde 45.001 euros hasta 1.750.000 euros, excepto residuos peligrosos, en cuyo caso la multa mínima es de 300.001 euros; graves desde 901 euros hasta 45.000 euros, sin son residuos peligrosos lo mínimo 9.001 euros; leves hasta 900 euros, si residuos peligrosos, hasta 9.000 euros.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, prevé como principio general obligatorio de la potestad sancionadora el principio de proporcionalidad, señalando que la imposición de sanciones deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la

⁷ Con las modificaciones operadas por la Ley 27/2009, de 27 de diciembre, está por ver si, a la vista de la supresión del artículo 28 y el cambio sustancial del artículo 25.1 de la LBRL no determinará que la previa habilitación legal será en todo caso, según la nueva y restrictiva redacción: "1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo"; en contraposición a la anterior: "1. El Municipio, para la para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal", que suponía una genérica habilitación para dictar ordenanzas. Las negritas son nuestras.

infracción y la sanción aplicada, considerando especialmente como criterios para la graduación de la sanción a aplicar: la intencionalidad o reiteración; naturaleza de los perjuicios causados; reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme. La Ley estatal determina los importes de las multas (artículo 47 LRSC) en previsión para todo un catálogo de infracciones (artículo 46 LRSC), tipificadas en relación a las acciones u omisiones que contravengan la Ley, aplicables en función del ámbito competencial atribuido a las Administraciones estatal, autonómica y local. Estas cuantías pueden adaptarse a la acción u omisión que establece la normativa correspondiente, sin perjuicio de que la misma LRSC en el artículo 48 prevé la graduación de las sanciones a imponer como límite en el ejercicio del ius puniendi de las Administraciones, al señalar que éstas deberán guardar la debida adecuación entre la sanción y el hecho constitutivo de la infracción, considerando especialmente su repercusión, su trascendencia en la salud y seguridad de las personas y del medio ambiente o bienes protegidos por la ley; sin perjuicio de otras como las circunstancias del responsable, su grado de intencionalidad, participación y beneficio obtenido, la reincidencia y la irreversibilidad de los daños o deterioros producidos.

El citado artículo 48 no viene sino a recoger el expresado principio de proporcionalidad de la potestad sancionadora del artículo 131 de la Ley 30/1992, que exige la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de infracción y la sanción aplicada, con el límite de que la sanción pecuniaria impuesta por comisión de la infracción no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de la norma infringida.

Por todo ello, sin perjuicio del principio de proporcionalidad en los términos del artículo 48 LRSC como criterio de graduación de la sanción a imponer, estimamos de interés la revisión de las cuantías dentro de los límites que impone la normativa en la materia en congruencia con el artículo 131 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de forma que, tanto en la tipificación de sanciones como en el ejercicio de la potestad sancionadora, se motive el respeto al principio de proporcionalidad, y en su caso se adapte al mismo, considerando que las cuantías a imponer como multa no tienen que tener identidad absoluta con las previstas en la ley de cobertura, que opera como un máximo o límite legal.

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 17 de enero de 2014

Asesor Jurídico

Marta González Martín

Técnico de Administración General

M^{ra} Rosa Díaz-Ullanos Cánovas

Director de la Asesoría Jurídica

Valerino José Martínez Parrón



