



Visto el expediente relativo a 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", se pasa a emitir el siguiente informe, a fin de atender a lo señalado por la Asesoría Jurídica en su informe de fecha 17 de enero pasado, evacuado en cumplimiento de lo establecido en el artículo 38, 3º, apartado d) del Reglamento Orgánico Municipal, y, consecuentemente, en base a las siguientes consideraciones:

I.- EL ORDENAMIENTO AUTONÓMICO: CARACTERES Y RELACIÓN CON OTROS ORDENAMIENTOS

1 Introducción: caracteres generales del ordenamiento autonómico.

El derecho, que surge de los órganos o instituciones autonómicas, configura un ordenamiento propio, el ordenamiento autonómico, diferenciado de los restantes ordenamientos pero no es un cuerpo aislado que orbita en el vacío, al contrario es un corpus normativo que debe engranar con el ordenamiento estatal y en cierta medida con los demás ordenamientos autonómicos.

Puesto que el fundamento del ordenamiento autonómico, se encuentra en la Constitución, a la cual se vincula a través del Estatuto, técnicamente, hay que considerarlo un ordenamiento derivado; no es, por tanto, un ordenamiento originario, producto de un poder constituyente propio, sino que es un ordenamiento, que surge en el marco de lo establecido por ese poder constituyente en la Constitución y a través del Estatuto. De ese modo, el Estatuto, aparece como la norma de cabecera en el marco de la cual se genera un ordenamiento propio, pero derivado. Del mismo modo que cabría considerar al derecho de autonomía, como algo derivado de la soberanía popular. Pero no solo es derivado de las normas originarias de su legitimidad normativa, la Constitución y el Estatuto, sino que también es derivado del ordenamiento estatal en aquellas competencias, como las **concurrentes**, en las que se produce una legislación básica del estado que el legislador autonómico desarrolla en el marco de aquella.

Por lo tanto, en principio, en la eventualidad de conflictos entre normas propias de ese ordenamiento autonómico y normas propias de otro ordenamiento, como por ejemplo del Estado, por regla general, las diferencias, se solventan con arreglo al **principio de competencia**, cuya aplicación corresponde al TC, para resolver los conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero eso, no quiere decir, sin embargo, que el principio de jerarquía, esté excluido.

Esas competencias, quedan acotadas por el binomio Constitución - Estatuto, sin perjuicio de que estas normas, puedan remitir, por lo general, a otras normas, que también cumplen funciones de delimitación, de determinación o competenciales.

Esto, es lo que dio lugar a la construcción teórica de la noción del bloque de la constitucionalidad, que es una construcción, que surge para explicar que hay un conjunto de normas o de actos normativos heterogéneos, que inciden en la determinación de los límites competenciales: la Constitución, los Estatutos de Autonomía, las Leyes Orgánicas de Transferencia o de Delegación, las Leyes marco o, en su caso, las Leyes de armonización, las Leyes básicas etc.

2 Ordenamiento autonómico y ordenamiento estatal

Hemos dicho que el ordenamiento autonómico tiene, como acto normativo de cabecera, el Estatuto de Autonomía. Pero también, hay que añadir que existe pluralidad de ordenamientos autonómicos (tantos como Estatutos de Autonomía). En lo que se refiere a la relación entre el ordenamiento estatal y el ordenamiento autonómico, no existe una total y rígida separación, sino una integración, como vienen a probar los propios Estatutos de Autonomía, que, como sabemos, pertenecen a los dos ordenamientos. Entre estos dos ordenamientos, como se ha dicho hay relaciones de jerarquía, sin embargo, generalmente, estas relaciones, suelen ser de competencia.

Aún cuando la delimitación entre ambos ordenamientos (el estatal y el autonómico), se realiza por la Constitución y el Estatuto, hay, sin embargo, algunos supuestos que obligan a elaborar (en la delimitación de las competencias, atendiendo a instrumentos, que no son ni la Constitución ni el Estatuto) unos instrumentos, que pueden influir en la delimitación competencial, justamente, porque la CE y los Estatutos, así lo han previsto. Y así, nos encontramos, fundamentalmente, estos elementos de integración:

1. Hay que tener en cuenta las leyes competenciales o leyes de delimitación competencial, que hemos mencionado anteriormente (LOFCA, etc.). En estos casos, la Ley autonómica, actúa en el desarrollo de previsiones, que están contenidas en esa Ley y no en el Estatuto. Por tanto, hay una relación especial y esa ley estatal, actúa como condición de validez de la ley autonómica. La Ley autonómica, es válida si es conforme a la ley estatal y esto es así porque el Estatuto, ha abierto para determinados aspectos su propia competencia a lo que digan las leyes estatales.
2. Es diferente la situación en el caso de la relación con otras leyes, que son las leyes básicas del Estado y las leyes autonómicas de desarrollo legislativo. En este caso, la Comunidad Autónoma, tiene competencia propia para desarrollar la ley básica. Entonces, hay una relación entre dos sujetos, cada uno de los cuales, tiene su propio campo de actuación.

El Estado, en cuanto legitimado para dictar leyes básicas no puede agotar la materia de la misma, porque tiene que dejar abierta la posibilidad de que intervenga la Comunidad Autónoma competente en esa materia, por la vía de la ley de desarrollo. Al mismo tiempo las CCAAs no pueden, en sus leyes de desarrollo, ni impedir ni pretender agotar el espacio constitucional de legislación básica del Estado, que en virtud de la protección y garantía de los intereses generales supraautonómicos ha de establecer el llamado por el TC *mínimo común denominador normativo* que garantice la observancia de los arts. 9, 14 y 149.1.1º CE. Por tanto debe haber una

colaboración normativa intersubjetiva, que se instrumenta en la relación ley básica - ley de desarrollo.

3. Las Relaciones entre el ordenamiento autonómico con el Derecho de la Comunidad Europea

La Comunidad Europea también tiene un ordenamiento jurídico propio, calculado en base a dos tipos o clases fundamentales de actos normativos:

- a) El Derecho de los Tratados, como sabemos se considera el Derecho originario primario europeo.
- b) El Derecho derivado, dado que en el marco de los Tratados, los órganos europeos, dictan normas jurídicas de muy diversos tipos; aunque, hay dos tipos de actos normativos que tienen una especial incidencia en los Estados, como son los Reglamentos que son directamente aplicables sobre los ciudadanos y las Directivas que requieren de una transposición por medio de actos normativos de Derecho interno.

Las relaciones entre el Ordenamiento europeo y el Ordenamiento estatal, aunque también con el Ordenamiento autonómico, se basan en dos principios fundamentales del Derecho europeo:

1.- El principio de la primacía del Derecho comunitario que fue definido por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, desde los casos *Costa Versus Enel* de 15 de julio de 1964 y el asunto conocido como *Simmenthal* de 9 de marzo de 1978. En esta jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo se afirma lo siguiente:

- a) Que los Tratados de la Comunidad Económica Europea crea un Ordenamiento jurídico propio.
- b) Que ese Ordenamiento europeo es autónomo respecto al Derecho interno y respecto al Derecho internacional.
- c) Este Ordenamiento se integra con los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros y la aplicación del Derecho europeo se impone a las jurisdicciones nacionales.

Por lo tanto, los Estados miembros han de aceptar este ordenamiento jurídico de la Unión Europea, que desplaza lo que habitualmente se hubiese regulado en contradicción con este orden, por parte de los Derechos nacionales.

2.- El principio del efecto directo del Derecho comunitario que consiste en que la UE constituye un nuevo órgano jurídico de Derecho internacional, en cuyo favor, los Estados han limitado sus propios poderes de tal manera, que a todos los sujetos, es decir, no sólo los Estados miembros, sino también los sujetos privados o personas jurídicas de estos Estados miembros y los nacionales o personas físicas de estos Estados miembros, se imponen las reglas de Derecho europeo directamente y por lo tanto, sin necesidad de transposición, en el caso por ejemplo de los Reglamentos.

Hay que añadir, sobre el principio del efecto directo, que el Estado es el responsable del cumplimiento de la normativa comunitaria y luego, en virtud del reparto de competencias en cada Ordenamiento interno, deciden a quien corresponde desarrollar lo que se dicta desde la normativa comunitaria.

4.- Ordenamiento Europeo v Ordenamiento Autonómico

La relación entre ambos ordenamientos, se puede definir como una relación de integración, que no de separación.

- a) En cuanto a la perspectiva descendente o normativista, se puede decir que a las Comunidades Autónomas le corresponde el desarrollo normativo de las directivas en el ámbito de sus competencias exclusivas, así como la ejecución del Derecho comunitario en el mismo ámbito.
- b) En la visión ascendente o institucionalista, los gobiernos autonómicos están representados en la Comisión Mixta del Congreso de los Diputados, y del Senado para la Unión Europea regulada por la Ley 8/1994, de 19 de mayo, artículo 10.

II.- TIPOLOGÍA COMPETENCIAL

En nuestra Constitución, se ha optado por el sistema de dualidad de listas de materias con clausula residual a favor del poder nacional. Ello configura el concepto de **materia** como decisor de la competencia en el art. 148, pero sobre todo en el art. 149.1, sin embargo aquel concepto no está abstractamente delimitado, sino que se utiliza, en función de conceptos de naturaleza no uniforme así:

- a) En unos casos se habla de sectores de la realidad física o económica, por ejemplo: bosques, carreteras o pesca.
- b) En otros, casos figuras organizativas y existentes, por ejemplo, colegios profesionales, fundaciones o cámaras.
- c) En otros formas de actuación administrativa, como urbanismo o asistencia social.
- d) En otros, sectores convencionales de división del conocimiento jurídico y del ordenamiento, como el derecho civil, o derecho laboral o régimen local.
- e) En otros casos, instituciones administrativas o reflexión autoorganizativa de la administración, como puede ser todo el 149.1.18.

Pero el sistema se complejiza algo más, pues como antes se ha dicho, no es posible en los Estados modernos efectuar un limpio y nítido corte de materias, por lo que el concepto de materia se ha complicado con el de función, como técnica de distribuir las potestades (legislativas o ejecutivas) que ambos niveles territoriales ostentan a veces sobre la misma materia. Entendiéndose como **función** a las diferentes potestades públicas sobre un sector de la vida social, ya sean funciones normativas, legislativas o reglamentarias o funciones ejecutivas o de gestión. Y a su vez las funciones legislativas se pueden dividir en bases o principios y desarrollo.

Las listas del 148 y 149 CE, aunque formalmente parecen de competencias, lo son de materias sobre las que se pueden asumir las competencias. Materias que no están elegidas conforme a un criterio uniforme como ya se ha hablado.

En la lista de materias del 148, que pueden ser asumidas hasta en su totalidad por las CC.AA con ocasión de su constitución, ha dicho la doctrina, que unas pueden ser asumidas en exclusiva (exclusividad que como veremos puede ser excluyente de la

intervención del poder nacional o limitada –en su mayor parte- por tener que permitir, a pesar de su membrete de exclusividad, alguna intervención del poder nacional) y otras, que sin embargo, han de compartirse o concurrir con el Estado. Así, por ejemplo, Montes, (148.1.8º), es en realidad concurrente con medio ambiente (149.1.23º); o la gestión de la protección del Medio Ambiente del 148.1.9º es en realidad concurrente también con el art. 149.1.23º. La del 148.1.2º, aparentemente exclusiva, pero deberá ejercitarse en función de la legislación básica del Estado en materia de régimen local, lo que la convierte en exclusiva limitada o más bien en compartida.

La cuestión se complica aún más en el art. 149, llegando a hacer imposible un intento de categorización teórica de una tipología competencial, los enunciados del 149 son muy variados, ya que el precepto tiene muy diferentes contenidos:

- a) En ocasiones se reserva al Estado la materia completa, (nacionalidad el 149.1.2º, 3º, 4º, 9º, 10º, 11º, 16, (sanidad exterior), 20º marina mercante, abanderamiento de buques, iluminación de costas y señalización marítima, 26º, 28º, 30º y 31º.
- b) Otras veces se limita a atribuir al Estado la competencia sobre la legislación básica, (149.1, apartados 13, 17, 18, 23 o 27), en las que se reserva no la materia, sino una función sobre la materia, (legislación básica).

Hablamos de competencias **concurrentes** aquellas competencias diferenciadas, estatales o autonómicas que recaen sobre un mismo espacio físico, en el supuesto contemplado en la STC 77/1984, en materia de Puertos de interés general. También se consideran como competencias concurrentes, en los casos en que, en relación con una misma materia, hay un concurso normativo de ambas instancias, el Estado fija las bases y la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo, el Estado fija una regulación normativa uniforme vigente en toda la nación, con la cual se pueda asegurar, por razón de los intereses generales superiores a los de la Comunidad Autónoma un común denominador normativo, para que, a partir del mismo cada Comunidad Autónoma desarrolle sus peculiaridades. (STC 1/1992 de 18 de enero, 330/1994). Los supuestos en los que puede apreciarse la concurrencia competencial son:

- 1º.- Competencias de distintas instancias territoriales sobre la misma materia. (STC 133/1990, protección civil, o cultura STC 17/1991)
- 2º.- Supuestos de concurrencia parcial, cuando se atribuya tanto a al Estado como a las CC.AA competencias en relación con una determinada función, básica y de desarrollo, respectivamente, (STC 90/1992), fomento de la actividad investigadora y científica. Coinciden competencias sobre la misma materia efectuando el reparto sobre la misma función (STC 201/1988 y antes 125/1984)

III.- PRELACION DE FUENTES PARA LA ORDENANZA .-

La Asesoría jurídica cita la STC 66/2011 de 16 mayo en sus informes, para advertir de un posible problema de colisión normativa entre la ley autonómica anterior y la básica estatal posterior en punto a determinar cual es la cobertura normativa legal adecuada para la norma municipal, especialmente en los apartados del ejercicio de la potestad sancionadora. Debemos comenzar por exponer los FJ 3º y 4º de la STC:

“...En conclusión, los órganos judiciales que dictaron las resoluciones impugnadas en este recurso de amparo se encontraban ante un conflicto normativo integrado

por dos Leyes postconstitucionales en vigor: de un lado, una norma básica estatal conforme a la cual el acuerdo del Cabildo Insular de Tenerife de 29 de noviembre de 2004 habría de ser declarado válido y, de otro, una norma autonómica que originariamente se limitaba a reproducir el contenido de una norma básica estatal, pero que devino incompatible con ella una vez que la norma estatal fue modificada por el legislador competente y en virtud de la cual el recurso contencioso-administrativo habría de ser estimado.

4. Las Sentencias recurridas en este proceso constitucional resolvieron el conflicto descrito apreciando que la nueva norma básica estatal había desplazado, en virtud del principio de prevalencia, a la norma autonómica, de tal manera que la modificación operada en el art. 47.2 d) LBRL habría privado de eficacia al art. 131.2 de la Ley del Parlamento de Canarias 14/1990, de 26 de julio, sin afectar, empero, a su validez. Esta fundamentación no se ajusta a la doctrina constitucional sobre las consecuencias que la modificación sobrevenida de las bases estatales genera sobre la norma autonómica de desarrollo.

Por lo que respecta a esta cuestión, en la STC 1/2003, de 16 de enero (RTC 2003, 1), nos pronunciamos acerca de una Ley autonómica que resultaba «perfectamente legítima en el momento de dictarse dicha Ley desde el punto de vista constitucional, pues ... respetab[a] plenamente las bases estatales entonces vigentes sobre» la materia en cuestión, si bien «la conformidad originaria de los preceptos autonómicos cuestionados a las bases estatales [dejó] de existir, no obstante, con el transcurso del tiempo» debido, al igual que en el caso presente, a su ulterior modificación (FF. 7 y 8). Pues bien, en aquella resolución concluimos que «la disconformidad sobrevenida de las disposiciones autonómicas cuestionadas con las nuevas bases ... adoptadas por el legislador estatal ... determina la actual inconstitucionalidad de aquellas disposiciones originariamente respetuosas del orden constitucional de distribución de competencias, pues debe recordarse que es doctrina de este Tribunal que la normativa estatal a tener en cuenta como elemento de referencia para el enjuiciamiento de las normas autonómicas en procesos constitucionales en los que se controla la eventual existencia de excesos competenciales ha de ser la vigente en el momento de adoptarse la decisión por parte de este Tribunal sobre la regularidad constitucional de los preceptos recurridos (SSTC 28/1997, de 13 de febrero [RTC 1997, 28] , F. 2; 170/1989, de 19 de octubre [RTC 1989, 170] , F. 3, y todas las reseñadas en esta última resolución). Resulta por ella evidente que ha de servir de marco de enjuiciamiento en este proceso el ius superveniens representado por la legislación básica del Estado vigente en este momento» (F. 9), que para este asunto viene constituida, como ya hemos visto con anterioridad, por el art. 47.2 b) LBRL en la redacción dada al mismo por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, y que resulta incompatible con el art. 131.2 de la Ley del Parlamento de Canarias 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias.

5 La modificación de la legislación básica estatal no ha determinado, en suma, el desplazamiento o la pérdida de eficacia de la norma autonómica, sino su inconstitucionalidad sobrevenida y es a partir de esta consideración como debemos enjuiciar si las resoluciones judiciales recurridas satisfacen o no las exigencias que se derivan del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) y a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE).

La cuestión controvertida, como vemos, se refiere al control judicial ordinario de actos administrativos dictados al amparo de leyes autonómicas que han quedado fuera del ordenamiento jurídico (*inconstitucionalidad sobrevenida*), por cambio posterior en la legislación básica del Estado, exigiendo el TC que, en base a su exclusiva competencia para dicho control de constitucionalidad, el órgano judicial no puede de manera unilateral **inaplicar** la norma autonómica anterior, sino que debe plantear una cuestión de inconstitucionalidad. Esta doctrina trae causa de la STC 1/2003 en la que se expresaba:

FJ 2º.- Pues bien, atendiendo a esta última perspectiva del análisis, resulta necesario recordar que este Tribunal debe pronunciarse sobre la constitucionalidad de los preceptos autonómicos impugnados tomando como parámetro de control no la legislación básica estatal vigente en el momento de formularse el recurso de inconstitucionalidad, sino la realmente en vigor en el momento de dictar Sentencia: «la legislación básica del Estado a tener en cuenta como elemento de referencia para el enjuiciamiento de las normas autonómicas en este tipo de proceso constitucional hemos afirmado literalmente en nuestra STC 170/1989, de 19 de octubre (RTC 1989, 170), F. 3º ha de ser la vigente en el momento de adoptarse la decisión sobre la regularidad constitucional (SSTC 87/1985 [RTC 1985, 87], 137/1986 [RTC 1986, 137], 27/1987 [RTC 1987, 27] y 154/1988 [RTC 1988, 154]).»

En definitiva, aunque los preceptos de la Ley extremeña 5/1995 impugnados mediante el presente recurso de inconstitucionalidad introducían una regulación diferente a la estatal con respecto tanto a las situaciones administrativas como a la extinción de la relación funcional, tal discordancia era perfectamente legítima en el momento de dictarse dicha Ley desde el punto de vista constitucional, pues las disposiciones legales controvertidas respetaban plenamente las bases estatales entonces vigentes sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos.

8. Pues bien, la conformidad originaria de los preceptos autonómicos cuestionados a las bases estatales ha dejado de existir, no obstante, con el transcurso del tiempo. En efecto, el legislador básico estatal ha dictado, en virtud de las competencias que tiene atribuidas por el art. 149.1.18ª CE (RCL 1978, 2836), unas nuevas bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (en concreto, en materia de situaciones administrativas), que ya no resultan compatibles con las disposiciones autonómicas impugnadas.....

este Tribunal determina la actual inconstitucionalidad de aquellas disposiciones originariamente respetuosas del orden constitucional de distribución de competencias, pues debe recordarse que es doctrina de este Tribunal que la normativa estatal a tener en cuenta como elemento de referencia para el enjuiciamiento de las normas autonómicas en procesos constitucionales en los que se controla la eventual existencia de excesos competenciales ha de ser la vigente en el momento de adoptarse la decisión por parte de este Tribunal sobre la regularidad constitucional de los preceptos recurridos (SSTC 28/1997, de 13 de febrero, [RTC 1997, 28], F. 2º; 170/1989, de 19 de octubre [RTC 1989, 170], F. 3º, y todas las reseñadas en esta última resolución).

La doctrina enumera las diversas posiciones respecto a la materia en la jurisprudencia del TC:

a) Una primera posición considera que los órganos judiciales pueden aplicar directamente la cláusula de prevalencia, con el efecto de desplazar o inaplicar la

disposición legal autonómica que es contraria a la legislación básica estatal, tanto respecto de normas autonómicas anteriores o posteriores a ésta.

b) Otra segunda limita la anterior utilización de esta cláusula por los órganos judiciales a los supuestos de leyes básicas posteriores a las leyes autonómicas.

c) Una tercera posición entiende que, en tal caso, los órganos judiciales no pueden decidir tal inaplicación sino que deben plantear la cuestión de inconstitucionalidad en razón del sistema de control concentrado de la constitucionalidad de las normas legales reservado al TC.

d) Y, finalmente, también se advierte de la dificultad de los tribunales para aplicar directamente la cláusula de prevalencia sin previo pronunciamiento del TC.

Pero lo que queda claro, en todo caso, es que la norma legal autonómica que contradice una legislación básica posterior queda en situación de inconstitucionalidad.

Sin embargo esta cuestión no es pacífica, pues la Jurisprudencia del Tribunal Supremo no la comparte. El TS considera que en caso de discordancia entre una ley autonómica anterior y una ley básica estatal posterior los tribunales de justicia pueden directamente inaplicar la ley autonómica en virtud del efecto de desplazamiento con base en el principio de prevalencia del art. 149.3 CE, sin perjuicio de que, en caso de duda, puedan plantear la cuestión de inconstitucionalidad, sirvan como ejemplo los siguientes pronunciamientos: STS de 22 de febrero de 1986, [RJ 1986, 2170], STS de 17 de febrero de 1986 (RJ 1986, 2163), STS de 26 de septiembre de 1986 (RJ 1986, 5986) culminando la doctrina general en la STS de 13 de octubre de 2003 (Recurso de casación núm. 2602/2000, [RJ 2003, 7917] SSTS de 7 de abril de 2009 (Recurso de casación núm. 4418/2006, [RJ 2009, 4501] y de 26 de octubre de 2010 (Recurso de casación núm. 1535/2009, [RJ 2010, 7690]).

Pero tampoco en el IC la cuestión parece cerrada, la jurisprudencia puede variar en el futuro, ya que en la STC 1/2003 se formuló un importante voto particular por el Presidente y dos Magistrados (Don Manuel JIMÉNEZ DE PARGA Y CABRERA, Don Javier DELGADO BARRIO y Don Jorge RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ que a los efectos de este informe reproducimos en parte:

La estructura constitucional del Estado de las autonomías ha dado lugar a un sistema complejo que se caracteriza, desde el punto de vista de la teoría de las fuentes del Derecho, por la posibilidad de concurso válido de normas de procedencias muy distintas, con ámbitos de competencia propios, garantizados constitucionalmente. Hasta ahora los criterios normativos de jerarquía y competencia, unidos al tradicional principio cronológico, por el que las normas más recientes remuevan a las anteriores («lex posterior derogat priori») habían servido para resolver las contradicciones entre normas y lograr una armonía obligada en el proceso de aplicación del Derecho. La madurez actual del Estado de las Autonomías obliga ahora a hacer uso de criterios nuevos. Nuestra discrepancia con la argumentación de la Sentencia mayoritaria radica precisamente en la medida que se ve obligada a pronunciar respecto de varios preceptos de la Ley de la función pública extremeña cuando, a nuestro entender, debió recurrir a la cláusula de prevalencia, prevista en el artículo 149.3 de la Constitución (RCL 1978, 2836), para resolver el asunto controvertido. La cláusula de prevalencia, ampliamente experimentada en Derecho comparado, no es ajena a nuestra tradición constitucional y se revela como complemento necesario de los criterios

mencionados anteriormente, para resolver antinomias como las planteadas en el presente caso que se producirán necesariamente –y cada día con mayor frecuencia– en supuestos de concurrencia válida, prevista y garantizada en la misma Constitución, de diversas fuentes del Derecho. Vamos a traer de demostrarlo brevemente.

2. Al ser aprobada en 1995, la Ley extremeña no contradecía las bases del Estado sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos, ni por tanto el precepto de la Constitución que reserva a las instituciones generales del Estado la competencia básica en esa materia (art. 149.1.18ª CE [RCL 1978, 2836]). La antinomia se produjo luego, cuando las Cortes Generales modificaron la normativa sobre situaciones jurídicas de los funcionarios, en términos que resultan incompatibles con la normativa autonómica preexistente.

Esta colisión entre la Ley de la Comunidad Autónoma y la posterior Ley básica del Estado, que hace que una norma que fue aprobada válidamente resulte sobrevenidamente contraria a la normativa básica estatal, no puede ser confundida con una situación completamente distinta: la que resulta de una Ley autonómica que, en el momento mismo en que es aprobada, contradice directamente la Constitución. Este último es el supuesto que da lugar sin más a la declaración de inconstitucionalidad, y consiguiente nulidad, de una Ley.

Entendemos, sin embargo, que las colisiones entre Leyes autonómicas y Leyes básicas estatales modificadas después de la aprobación de aquéllas, pueden y deben ser resueltas directamente: a) En primer lugar, llevando a cabo una interpretación de los preceptos estatales y autonómicos que permita conjugar su aplicación, mostrando que la contradicción entre ellos es meramente aparente, y en su caso haciendo prevalecer la interpretación de las Leyes que es conforme con la Constitución y el orden constitucional de competencias (STC 236/2000, de 16 de octubre [RTC 2000, 236], PF. 3 y 5, y art. 5 LOPJ [RCL 1985, 1578, 2635]); y b), ya en segundo lugar, cuando dicha interpretación conjunta no fuera posible, dando aplicación a la normativa básica estatal, pues la legislación básica debe prevalecer sobre las Leyes autonómicas que, a pesar de haber sido aprobadas válidamente en su momento, no resultan del ejercicio de competencias exclusivas –en sentido estricto– de las Comunidades Autónomas, sino de competencias de «desarrollo legislativo» de las bases del Estado, como era aquí el caso.

4. Esta conclusión se desprende no sólo de la lógica relación existente entre competencias para establecer las bases y para desarrollarlas, sino de un precepto expreso de la Constitución: la ya citada **cláusula de prevalencia** que, como es sabido, dispone que las normas del Estado «prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las normas de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas» (art. 149.3, inciso 3, CE). *Pero esta prevalencia no da lugar a la nulidad de la norma autonómica, que fue válida en el momento de su aprobación cuando las bases del Estado eran diferentes, sino a su inaplicación, una vez que las nuevas normas básicas del Estado despliegan su eficacia, comprimiendo o desplazando a las de la Comunidad Autónoma que hasta entonces habían venido rigiendo sin mácula alguna de inconstitucionalidad.*

5. *Sostener que las modificaciones sobrevenidas en la legislación básica estatal desplazan las normas autonómicas incompatibles con ellos, sin necesidad de declararlas inconstitucionales ni nulas, hace posible una aplicación natural.*

racional y sin dilaciones indebidas del sistema jurídico complejo propio del Estado de las autonomías creado por la Constitución. Es preciso tener en cuenta que la legislación básica no es estática sino dinámica, y sufre modificaciones en función de las distintas políticas que lícitamente puede seguir el legislador estatal en distintos momentos. Modificaciones en modo alguno excepcionales en el funcionamiento de un Estado autonómico maduro, que se producen cada vez con mayor frecuencia en un ordenamiento complejo y que obligan a reajustes muy distintos. Este cúmulo creciente de reajustes entre normas diversas no es monopolio exclusivo de este Tribunal, que tiene como función primordial garantizar la supremacía de la Constitución sobre la Ley; no es lo suyo, como tarea primera, resolver colisiones entre normas, aunque sean de rango legal.

6..... Si el Juez estima que la Ley estatal no es realmente básica, a pesar de declararse como tal, y que por tanto la Ley estatal vulnera el art. 149 CE, debe elevar cuestión de inconstitucional (a tenor de los arts. 35 LOTC y 5 LOPJ). Sin embargo, si el Juez estima que la Ley estatal es básica, tanto material como formalmente (SSTC 69/1988, de 19 de abril [RTC 1988, 69], F. 6, y 233/1999, de 20 de diciembre [RTC 1999, 233], P. 5), deberá fallar de conformidad con la Ley estatal, en su caso inaplicando la Ley autonómica que resulta incompatible con ella, exactamente igual que si la Ley de la Comunidad Autónoma contradijera disposiciones del Derecho comunitario (SSTC 28/1991, de 14 de febrero [RTC 1991, 28], F. 6, y 64/1991, de 22 de marzo [RTC 1991, 64], P. 4; SSTJCE Simmenthal de 1978, y Ford España de 1989 [TJCE 1990, 12], FF. 17-19).

Esta falta de unanimidad se reprodujo en la STC 178/2004, de 21 de octubre, (RTC 2004, 178)

Pero en el caso que se informa, no estamos ante el supuesto de hecho de un órgano jurisdiccional que directamente inaplique una norma autonómica anterior que ha quedado sobrevenidamente derogada por el cambio de criterio de las bases estatales, sino que estamos ante el ejercicio de poder normador de una administración local que, en ejercicio de su legítima potestad reglamentaria, pretende dotarse de una norma sobre residuos, supuesto de hecho de distinta naturaleza al enunciado por las sentencias del Tribunal Constitucional.

Partiendo del reconocimiento de la potestad reglamentaria de las Corporaciones locales en el art 4.1.f) de la LRBRL y la potestad sancionadora en los arts 139 a 141 enmarcados en un nuevo Título, el XI, añadido por la reforma operada por la ley 57/2003, de 16 de diciembre de la LRBRL, producto a su vez de la doctrina sentada por la STS 5794/2003 de 29 de septiembre que dio un giro importante a la jurisprudencia hasta entonces recaída acerca del límite máximo de la capacidad sancionadora autónoma de los entes locales residenciado en el art 59 del TRRL, 781/1986¹

Artículo 139. Tipificación de infracciones y sanciones en determinadas materias

¹ *Artículo 59. Las multas por infracción de Ordenanzas no podrán exceder, salvo previsión legal distinta, de 25.000 pesetas en Municipios de más de 500.000 habitantes; de 15.000 pesetas en los de 50.001 a 500.000; de 10.000 pesetas en los de 20.001 a 50.000; de 5.000 pesetas en los de 5.001 a 20.000, y de 500 pesetas en los demás Municipios.*

Para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes.

Artículo 140. Clasificación de las infracciones

1. Las infracciones a las ordenanzas locales a que se refiere el artículo anterior se clasificarán en muy graves, graves y leves.

Serán muy graves las infracciones que supongan:

a) Una perturbación relevante de la convivencia que afecte de manera grave, inmediata y directa a la tranquilidad o al ejercicio de derechos legítimos de otras personas, al normal desarrollo de actividades de toda clase conformes con la normativa aplicable o a la salubridad u ornato públicos, siempre que se trate de conductas no subsumibles en los tipos previstos en el capítulo IV de la Ley 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana.

b) El impedimento del uso de un servicio público por otra u otras personas con derecho a su utilización.

c) El impedimento o la grave y relevante obstrucción al normal funcionamiento de un servicio público.

d) Los actos de deterioro grave y relevante de equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio público.

e) El impedimento del uso de un espacio público por otra u otras personas con derecho a su utilización.

f) Los actos de deterioro grave y relevante de espacios públicos o de cualquiera de sus instalaciones y elementos, sean muebles o inmuebles, no derivados de alteraciones de la seguridad ciudadana.

2. Las demás infracciones se clasificarán en graves y leves, de acuerdo con los siguientes criterios:

a) La intensidad de la perturbación ocasionada en la tranquilidad o en el pacífico ejercicio de los derechos de otras personas o actividades.

b) La intensidad de la perturbación causada a la salubridad u ornato públicos.

c) La intensidad de la perturbación ocasionada en el uso de un servicio o de un espacio público por parte de las personas con derecho a utilizarlos.

- d) La intensidad de la perturbación ocasionada en el normal funcionamiento de un servicio público.
- e) La intensidad de los daños ocasionados a los equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio o de un espacio público.

Artículo 141. Límites de las sanciones económicas

Salvo previsión legal distinta, las multas por infracción de Ordenanzas locales deberán respetar las siguientes cuantías:

Infracciones muy graves: hasta 3.000 euros.

Infracciones graves: hasta 1.500 euros.

Infracciones leves: hasta 750 euros

Comoquiera que en el caso presente **SI** hay legislación se trataría de encontrar cual es la prevalencia en el sistema de fuentes aplicable. En consecuencia, resolver que debe hacer una administración local ¿establecer su régimen de infracciones y sanciones de acuerdo con una norma legal sobrevenida inconstitucional y necesitada de adaptación a la nueva norma básica del Estado o, -para evitar la pronta necesidad de reforma de la ordenanza-, adaptarse ya a la norma estatal básica, a la que deberá hacerlo en breve la legislación autonómica?

IV.- EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA EN UNA MATERIA DE LAS CALIFICADAS DE COMPETENCIAS CONCURRENTES EN EL ART. 149 DE LA CE

El propio artículo 38.1 de la Ley autonómica canaria en materia de infracciones y sanciones (Ley de Residuos de Canarias 1/1999, de 29 de enero) desplazada por la básica estatal (Ley de Residuos y suelos contaminados 22/2011, de 28 de julio) se subordina, mediante una norma penal en blanco, a lo que diga en cada momento la legislación básica del Estado:

Artículo 38. Tipificación de infracciones

1. Sin perjuicio de la legislación básica del Estado sobre esta materia, constituirán infracciones las previstas en los siguientes apartados.....

La ley estatal básica posterior expresa además una obligación terminante de adaptación a la misma, por encima obviamente de la legislación autonómica de desarrollo:

Disposición Transitoria segunda. Ordenanzas de Entidades Locales

Las Entidades Locales **aprobarán** las ordenanzas previstas en el artículo 12.5 de esta Ley en el plazo de 2 años desde la entrada en vigor de esta Ley. En ausencia de las mismas se aplicarán las normas que aprueben las Comunidades Autónomas.

Asimismo declara derogada la anterior ley básica que desarrollaba la ley autonómica:

Disposición Derogatoria única. Derogación normativa

Quedan derogadas todas aquellas disposiciones que se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo dispuesto en esta Ley, y en particular:

1. La Ley 10/1998, de 21 de abril (RCL 1998, 1028), de Residuos.
2. El capítulo VII sobre régimen sancionador y la disposición adicional quinta de la Ley 11/1997, de 24 de abril (RCL 1997, 1007), de Envases y Residuos de Envases.

Declarando por último su carácter de derecho prevalente en virtud del título competencia estatal que le asiste:

Disposición Final primera. Títulos competenciales

1. Esta Ley tiene el carácter de **legislación básica de protección del medio ambiente**, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.23.º de la Constitución, con excepción de los siguientes artículos.....

Entendemos, en consecuencia que, de acuerdo con esta última por prelación de fuentes, la norma autonómica ya esta anulada en este punto por la nueva básica del Estado y la única fuente que queda es la básica del Estado **en materia de medio ambiente** ya que el 149.1.23º expresa que es competencia del Estado *la Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.*

Al respecto la Jurisprudencia del TC expresa, (en la SIC 146/2013 de 11 de Julio RIC/2013/146)

TERCERO Coinciden las partes en encuadrar la controversia en el ámbito delimitado por los arts. 149.1.23 CE (RCL 1978, 2836) y 32.12 EACan (RCL 1982, 2170), en cuya virtud, corresponde al Estado, en materia de medio ambiente, la competencia exclusiva para dictar la legislación básica, y a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y ejecución.

CUARTO.....En términos de la antes citada SIC 69/2013, «[t]al línea argumental debe ser descartada con carácter general, pues resulta

evidente que con ella se invierte la relación existente entre la legislación básica y la legislación autonómica de desarrollo. Es la segunda la que debe acomodarse a la primera, siempre que ésta reúna la doble exigencia material y formal con que nuestra jurisprudencia ha caracterizado la legislación básica, y a ese marco básico, que está sujeto a variaciones y modificaciones, queda sometida en todo momento la competencia autonómica de desarrollo legislativo. Como hemos señalado recientemente en cuanto a la variabilidad de las bases estatales, la anticipación de la normativa autonómica no invalida el carácter básico de la normativa aprobada con posterioridad por el Estado. 'con las consecuencias correspondientes para las normas de todas las Comunidades Autónomas en cuanto a su necesaria adaptación a la nueva legislación básica' (STC 158/2011, de 19 de octubre [RTC 2011, 158], FJ 8), pues 'no puede pretenderse que el ejercicio previo de una competencia autonómica en una materia ... produzca, por esa sola razón, una suerte de efecto preclusivo que impida al Estado el ejercicio de sus propias competencias ... De este modo, si se reconoce que el Estado tiene la competencia para desarrollar las bases en una determinada materia, esa competencia integra la capacidad para modificar la regulación básica, de modo tal que el ejercicio de la competencia autonómica de desarrollo no puede bloquear esa capacidad de revisión por parte del Estado, bajo el argumento de que la nueva normativa básica va contra los dictados de las disposiciones autonómicas previas' [STC 99/2012, de 8 de mayo (RTC 2012, 99), FJ 2 b)].» (FJ 3).

Además del cuadro comparativo que a continuación se expone puede observarse la enorme semejanza de las dos normas en la concreta materia sancionadora:

<p>Ley de Residuos de Canarias Ley 1/1999, de 29 de enero</p>	<p>Residuos y suelos contaminados Ley 22/2011, de 28 de julio.</p>
<p>CAPÍTULO II. Infracciones y sanciones</p>	<p>CAPÍTULO II. Régimen sancionador</p> <p>Artículo 45. Sujetos responsables de las infracciones</p> <p>1. Podrán ser sancionadas por los hechos constitutivos de las infracciones administrativas recogidas en este capítulo las personas físicas o jurídicas que los cometan, de acuerdo con lo establecido en esta Ley y sin perjuicio, en su caso, de las correspondientes responsabilidades civiles, penales y medioambientales.</p> <p>2. Cuando el cumplimiento de lo establecido en esta Ley corresponda a</p>

varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las sanciones pecuniarias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 130.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

3. La responsabilidad será solidaria, en todo caso, en los siguientes supuestos:

a) Cuando el productor, el poseedor inicial o el gestor de residuos los entregue a persona física o jurídica distinta de las señaladas en esta Ley.

b) Cuando sean varios los responsables y no sea posible determinar el grado de participación de cada uno en la realización de la infracción.

4. Cuando los daños causados al medio ambiente se produzcan por acumulación de actividades debidas a diferentes personas, la administración competente podrá imputar individualmente esta responsabilidad y sus efectos económicos.

Artículo 46. Infracciones

1. Las acciones u omisiones que contravengan esta Ley tendrán el carácter de infracciones administrativas, sin perjuicio de las que puedan establecer las Comunidades Autónomas como desarrollo de la misma. Estas infracciones se clasifican en muy graves, graves y leves.

2. En todo caso, a los efectos de esta Ley, se considerarán infracciones muy graves:

a) El ejercicio de una actividad descrita en

Artículo 38. Tipificación de infracciones

1. Sin perjuicio de la legislación básica del Estado sobre esta materia, constituirán infracciones las previstas en los siguientes apartados.

2. Se consideran infracciones muy graves:

a) Ejercer cualquier actividad sin la preceptiva autorización prevista en las normas legales sobre residuos, o el incumplimiento de las condiciones impuestas en las autorizaciones, y ejercer cualquier actividad de forma contraria a lo establecido en esta Ley, siempre que se haya producido un daño grave para el medio ambiente o se haya puesto en peligro grave la salud de las personas.

b) Ejercer cualquier actividad sin la preceptiva autorización prevista en las normas legales sobre residuos, o el incumplimiento de las condiciones impuestas en las autorizaciones, y ejercer una actividad no sujeta a autorización específica, o de forma contraria a lo establecido en esta Ley, cuando la conducta tenga lugar en espacios naturales protegidos en función de su valor ecológico.

c) El abandono, vertido o eliminación incontrolados de residuos tóxicos y peligrosos.

esta Ley sin la preceptiva comunicación o autorización, o con ella caducada o suspendida, así como el incumplimiento de las obligaciones impuestas en las autorizaciones o de la información incorporada en la comunicación, siempre que haya supuesto peligro grave o daño a la salud de las personas, se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente o cuando la actividad tenga lugar en espacios protegidos.

b) La actuación en forma contraria a lo establecido en esta Ley y en sus normas de desarrollo, siempre que haya supuesto peligro grave o daño a la salud de las personas, se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente o cuando la actividad tenga lugar en espacios protegidos.

c) El abandono, vertido o eliminación incontrolados de residuos peligrosos.

d) El abandono, vertido o eliminación incontrolado de cualquier otro tipo de residuos, siempre que se haya puesto en peligro grave la salud de las personas o se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente.

e) El incumplimiento de las obligaciones derivadas de las medidas provisionales previstas en el artículo 53.

f) La ocultación o la alteración intencionadas de datos aportados a los expedientes administrativos para la obtención de autorizaciones, permisos o licencias, o de datos contenidos en las comunicaciones relacionadas con el ejercicio de las actividades reguladas en esta Ley.

g) La elaboración, importación o

<p>d) El abandono, vertido o eliminación incontrolados de residuos que por su volumen o peligrosidad supongan un daño grave a los recursos naturales.</p> <p>e) Las acciones u omisiones en materia de vertido, abandono o eliminación de residuos, que sean susceptibles de producir daños graves a la salud humana.</p> <p>f) La resistencia a una inspección o control sobre la producción, transporte o gestión de residuos, siempre que éstos estuvieran considerados como tóxicos o peligrosos.</p> <p>g) El incumplimiento de las determinaciones legales en la gestión y manejo de los residuos tóxicos y peligrosos, así como de productos que generen este tipo de residuos, siempre que se produzca un daño grave para el medio ambiente y se haya puesto en peligro grave la salud de las personas.</p> <p>h) La transformación de los residuos que implique el traslado de la contaminación o el deterioro ambiental a otro medio receptor, siempre que se produzca una situación de daño grave al medio ambiente y ponga en peligro la salud de las personas.</p> <p>i) El incumplimiento de las obligaciones derivadas de las medidas provisionales, siempre que se cause daño grave al medio ambiente o sea susceptible de producir daños graves a la salud humana.</p> <p>j) El falseamiento de datos aportados al expediente para la obtención de autorizaciones reguladas en las leyes vigentes sobre residuos.</p>	<p>adquisición intracomunitaria de productos con sustancias o preparados prohibidos por la peligrosidad de los residuos que generan.</p> <p>h) La no realización de las operaciones de limpieza y recuperación cuando un suelo haya sido declarado como contaminado, tras el correspondiente requerimiento de la Comunidad Autónoma o el incumplimiento, en su caso, de las obligaciones derivadas de acuerdos voluntarios o convenios de colaboración para la reparación en vía convencional de los suelos contaminados.</p> <p>i) La mezcla de las diferentes categorías de residuos peligrosos entre sí o de éstos con los que no tengan tal consideración, siempre que como consecuencia de ello se haya puesto en peligro grave la salud de las personas o se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente.</p> <p>j) La entrada en el territorio nacional de residuos peligrosos procedentes de otro Estado miembro de la Unión Europea o de un país tercero, así como la salida de residuos peligrosos hacia los citados lugares, sin obtener los permisos y autorizaciones exigidos por la legislación comunitaria o los tratados o convenios internacionales de los que España sea parte, o sin cumplir la obligación establecida en el artículo 26.5 de esta Ley.</p> <p>k) La entrega, venta o cesión de residuos peligrosos a personas físicas o jurídicas distintas de las señaladas en esta Ley, así como la aceptación de los mismos en condiciones distintas de las que aparezcan en las correspondientes autorizaciones y comunicaciones, o en las normas establecidas en esta Ley.</p> <p>l) La elaboración, la puesta en el mercado</p>
--	---

<p>k) El incumplimiento de las obligaciones relativas a suelos declarados contaminados por residuos tóxicos y peligrosos.</p>	<p>o la utilización de productos o envases en el ámbito de la responsabilidad ampliada del productor del producto, incumpliendo las obligaciones que deriven de esta Ley y de sus normas de desarrollo y de las condiciones impuestas en la autorización, cuando como consecuencia de ello se perturbe gravemente la salud o higiene públicas, la protección del medio ambiente o la seguridad de los consumidores.</p>
<p>l) La falta de constitución de seguros exigidos por la legislación de residuos.</p>	
<p>m) El incumplimiento de las prohibiciones contenidas en el Capítulo V del Título II de esta Ley.</p>	<p>3. A los efectos de esta Ley se considerarán infracciones graves:</p>
	<p>a) El ejercicio de una actividad descrita en esta Ley sin la preceptiva comunicación o autorización, o con ella caducada o suspendida, así como el incumplimiento de las obligaciones impuestas en las autorizaciones o de la información incorporada en la comunicación, sin que haya supuesto un peligro grave o un daño a la salud de las personas o se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente.</p>
	<p>b) La actuación en forma contraria a lo establecido en esta Ley y en sus normas de desarrollo, sin que haya supuesto un peligro grave o un daño a la salud de las personas o se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente.</p>
	<p>c) El abandono, vertido o eliminación incontrolado de cualquier tipo de residuos no peligrosos sin que se haya puesto en peligro grave la salud de las personas o se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente.</p>
	<p>d) El incumplimiento de la obligación de proporcionar documentación, la ocultación o falseamiento de datos exigidos por la normativa aplicable o por las estipulaciones contenidas en la</p>

<p>3. Se consideran infracciones graves:</p> <p>a) Ejercer cualquier actividad sin la preceptiva autorización prevista en las normas legales sobre residuos, o el incumplimiento de las condiciones impuestas en las autorizaciones, y ejercer cualquier actividad de forma contraria a lo establecido en esta Ley, sin que se haya producido un daño grave para el medio ambiente o se haya puesto en peligro grave la salud de las personas.</p> <p>b) El abandono, vertido o eliminación incontrolados de cualquier tipo de residuos no peligrosos, sin que se haya producido un daño grave a los recursos naturales ni sean susceptibles de producir daños graves a la salud humana.</p> <p>c) La resistencia a la inspección o control sobre la producción, transporte o gestión de residuos que no tengan la consideración de peligrosos.</p> <p>d) El incumplimiento de las determinaciones legales y manejo de los residuos tóxicos y peligrosos, así como de los productos que generen este tipo de residuos, siempre y cuando no causen un daño grave al medio ambiente y no pongan en peligro grave la salud de las personas.</p> <p>e) La transformación de los residuos que origine el traslado de la contaminación o el deterioro ambiental a otro medio receptor, siempre que no constituya infracción muy grave.</p>	<p>autorización, así como el incumplimiento de la obligación de custodia y mantenimiento de dicha documentación.</p> <p>e) La falta de constitución de fianzas o garantías, o de su renovación, cuando sean obligatorias.</p> <p>f) El incumplimiento de las obligaciones derivadas de los convenios y acuerdos que se establezcan en materia de responsabilidad ampliada del productor del producto, en relación con la producción y gestión de residuos y en el ámbito de suelos contaminados.</p> <p>g) La entrada en el territorio nacional de residuos procedentes de otro Estado miembro de la Unión Europea o de un país tercero, así como la salida de residuos hacia los citados lugares, sin obtener los permisos y autorizaciones exigidos por la legislación comunitaria o los tratados o convenios internacionales de los que España sea parte, o sin cumplir la obligación establecida en el artículo 26.5 de esta Ley.</p> <p>h) En el caso de traslado intracomunitario y de importaciones de residuos desde países terceros, el incumplimiento de la obligación de emisión del certificado de valorización o eliminación intermedia o definitiva de los residuos, en el plazo máximo y en los términos establecidos en los artículos 15 y 16 del Reglamento 1013/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006.</p> <p>i) La obstrucción a la actividad de vigilancia, inspección y control de las Administraciones públicas, así como el incumplimiento de las obligaciones de colaboración previstas en el artículo 44.2.</p>
--	---

f) El incumplimiento de las obligaciones derivadas de las medidas provisionales, siempre que no cause daño grave al medio ambiente o sea susceptible de producir daño grave a la salud humana.

g) El falseamiento de datos en la información facilitada por gestores y productores de residuos, cuando sean requeridos por la autoridad competente.

h) El incumplimiento de las obligaciones relativas a suelos declarados contaminados por residuos no peligrosos.

i) La falta de constitución de fianzas o garantías o de su renovación, cuando sean obligatorias.

j) La comisión de algunas de las infracciones indicadas en el apartado 2, cuando por su escasa cuantía o entidad no merezcan la calificación de muy graves.

k) El incumplimiento de la obligación de designar al encargado de residuos.

l) La falta de etiquetado, el etiquetado incorrecto o parcial de los envases que contengan residuos peligrosos.

m) La mezcla de las diferentes categorías de residuos peligrosos entre sí o de éstos con los que no tengan tal consideración, siempre que como consecuencia de ello no se haya puesto en peligro grave la salud de las personas o se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente.

n) La entrega, venta o cesión de residuos no peligrosos a personas físicas o jurídicas distintas de las señaladas en esta Ley, así como la aceptación de los mismos en condiciones distintas de las que aparezcan en las correspondientes autorizaciones o en las normas establecidas en esta Ley.

o) La elaboración, la puesta en el mercado o la utilización de productos o envases en el ámbito de la responsabilidad ampliada del productor del producto incumpliendo las obligaciones que deriven de esta Ley y de sus normas de desarrollo y de las condiciones impuestas en la autorización, siempre que no se perturbe gravemente la salud e higiene públicas, la protección del medio ambiente o la seguridad de los consumidores.

p) La no elaboración de los estudios de minimización de residuos o de los planes empresariales de prevención previstos en las normas de residuos, así como no atender los requerimientos efectuados por las Comunidades Autónomas para que sean modificados o completados con carácter previo a su aprobación.

q) La comisión de alguna de las infracciones indicadas en el apartado 2 de infracciones muy graves cuando, por su escasa cuantía o entidad, no merezcan esta

calificación.

4. A los efectos de esta Ley se considerarán infracciones leves:

a) El retraso en el suministro de la documentación que haya que proporcionar a la administración de acuerdo con lo establecido por la normativa aplicable, en las estipulaciones contenidas en las autorizaciones o que deba, en su caso, acompañar a la comunicación.

b) La comisión de alguna de las infracciones indicadas en los apartados anteriores cuando, por su escasa cuantía o entidad, no merezcan la calificación de muy graves o graves.

c) Cualquier infracción de lo establecido en esta 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.

Artículo 47. Sanciones

1. Las infracciones tipificadas en el artículo 46 darán lugar a la imposición de todas o algunas de las siguientes sanciones:

a) En el caso de infracciones muy graves:

1.º Multa desde 45.001 euros hasta 1.750.000 euros, excepto si se trata de residuos peligrosos, en cuyo caso la multa podrá ser desde 300.001 euros hasta 1.750.000 euros.

2.º Inhabilitación para el ejercicio de

	<p>cualquiera de las actividades previstas en esta Ley por un periodo de tiempo no inferior a un año ni superior a diez.</p> <p>3.º En los supuestos de infracciones tipificadas en las letras a), b), c), f), i) y k) del artículo 46.2, clausura temporal o definitiva, total o parcial, de las instalaciones o aparatos, por un plazo máximo de 5 años, salvaguardándose en estos casos los derechos de los trabajadores de acuerdo con lo previsto en la legislación laboral.</p> <p>4.º En los supuestos de infracciones tipificadas en las letras a), b), c), f), g), i) y k) del artículo 46.2, revocación de la autorización o suspensión de la misma por un tiempo no inferior a un año ni superior a diez.</p>
<p>4. Se consideran infracciones leves:</p> <p>a) El ejercicio de una actividad descrita en esta Ley, y en su desarrollo reglamentario, sin que se haya inscrito en el correspondiente registro administrativo.</p> <p>b) El retraso en la entrega de cualquier dato referido a las gestiones de producción y gestión de residuos, cuya aportación resulte obligatoria.</p> <p>c) La comisión de algunas de las infracciones indicadas en el apartado 3, cuando por su escasa cuantía o entidad no merezcan la calificación de graves.</p> <p>d) Cualquier acción u omisión que</p>	<p>b) En el caso de infracciones graves:</p> <p>1.º Multa desde 901 euros hasta 45.000 euros excepto si se trata de residuos peligrosos, en cuyo caso la multa será desde 9.001 euros hasta 300.000 euros.</p> <p>2.º Inhabilitación para el ejercicio de cualquiera de las actividades previstas en esta Ley por un periodo de tiempo inferior a un año.</p> <p>3.º En los supuestos de infracciones tipificadas en las letras a), b), e), g), i), j), k) y l) del artículo 46.3, revocación de la autorización o suspensión de la misma por un tiempo de hasta un año.</p> <p>e) Las infracciones leves se sancionarán con una multa de hasta 900 euros. Si se trata de residuos peligrosos ésta será de hasta 9.000 euros.</p>

infrinja lo establecido en esta norma que no esté tipificada como grave o muy grave.

Artículo 39. Imputación de responsabilidad

1. Son responsables de las infracciones tipificadas en esta Ley los que hayan participado en su comisión.

2. Los productores o gestores de residuos de cualquier naturaleza serán responsables de las infracciones señaladas en esta Ley cometidas por sí o por personas vinculadas a ellos mediante contrato de trabajo o prestación de servicios.

3. En caso de que los efectos perjudiciales para el medio ambiente se produzcan por acumulación de actividades debidas a diferentes personas, se podrá imputar respectivamente esta responsabilidad y sus efectos en la medida de su participación en los hechos.

4. La responsabilidad será solidaria cuando sean varios los responsables de algún deterioro ambiental o de los daños y perjuicios causados a terceros, y no fuese posible determinar el grado de participación de las diferentes personas físicas o jurídicas en la realización de la infracción o cuando el productor o gestor haga su entrega a persona física o jurídica

2. En los supuestos de las infracciones reguladas en los apartados 46.2.l) y 46.3.m), el órgano que ejerza la potestad sancionadora podrá acordar también, como sanción accesoria, el decomiso de las mercancías, en cuyo caso determinará su destino final.

Artículo 48. Graduación de las sanciones

Las administraciones públicas deberán guardar la debida adecuación entre la sanción y el hecho constitutivo de la infracción, considerándose especialmente su repercusión, su trascendencia por lo que respecta a la salud y seguridad de las personas y del medio ambiente o bienes protegidos por esta Ley, las circunstancias del responsable, su grado de intencionalidad, participación y beneficio obtenido, la 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, así como la irreversibilidad de los daños o deterioros producidos.

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 12.²

² 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 dictan las Comunidades Autónomas y de la normativa sectorial en materia de responsabilidad ampliada del productor. La prestación de este servicio corresponde a los municipios que podrán llevarla a cabo de forma independiente o asociada.

<p>que no esté autorizada para ello,</p> <p>Artículo 40. Medidas provisionales</p> <p>1. Iniciado un procedimiento sancionador, la Administración podrá ordenar la adopción separada o conjunta de las siguientes medidas provisionales, que pueden ser, según la gravedad y trascendencia de la infracción cometida:</p> <p>a) suspensión de la actividad y títulos administrativos que le den cobertura;</p> <p>b) clausura de la instalación;</p>	<p>2. En los casos en que la potestad sancionadora corresponda a la Administración General del Estado, será ejercida por:</p> <p>a) El Director General de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino en los supuestos de infracciones leves.</p> <p>b) El Ministro de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino en los supuestos de infracciones graves.</p> <p>c) El Consejo de Ministros, en los supuestos de infracciones muy graves.</p>
---	---

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

c) Las Entidades Locales podrán:

1.º Elaborar programas de prevención y de gestión de los residuos de su competencia.

2.º Gestionar los residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generados en las industrias en los términos que establezcan sus respectivas ordenanzas, sin perjuicio de que los productores de estos residuos puedan gestionarlos por sí mismos en los términos previstos en el artículo 17.3. Cuando la entidad local establezca su propio sistema de gestión podrá imponer, de manera motivada y basándose en criterios de mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los residuos, la incorporación obligatoria de los productores de residuos a dicho sistema en determinados supuestos.

3.º A través de sus ordenanzas, obligar al productor o a otro poseedor de residuos peligrosos domésticos o de residuos cuyas características dificultan su gestión a que adopten medidas para eliminar o reducir dichas características o a que los depositen en la forma y lugar adecuados.

4.º Realizar sus actividades de gestión de residuos directamente o mediante cualquier otra forma de gestión prevista en la legislación sobre régimen local. Estas actividades podrán llevarse a cabo por cada entidad local de forma independiente o mediante asociación de varias Entidades Locales.

6. Las administraciones públicas en sus respectivos ámbitos competenciales podrán declarar servicio público todas o algunas de las operaciones de gestión de determinados residuos cuando motivadamente se justifique por razones de adecuada protección de la salud humana y del medio ambiente.

<p>c) precinto de aparatos;</p> <p>d) cualquiera otra de seguridad, control o corrección del daño.</p> <p>2. La duración de estas medidas provisionales deberá ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidad de los objetivos que se pretendan garantizar en cada supuesto concreto.</p> <p>Artículo 41. Competencia sobre incoación, instrucción y resolución de los expedientes sancionadores</p> <p>1. En materia de residuos no urbanos, corresponderá a la consejería competente en materia de medio ambiente la incoación y tramitación de los expedientes sancionadores por infracciones a lo previsto en la presente Ley.</p> <p>2. Serán competentes para resolver e imponer las sanciones previstas en el artículo 42 de esta Ley:</p> <p>a) El Gobierno, por infracciones muy graves, pudiendo imponer multas desde 50.000.001 hasta 200.000.000 de pesetas.</p> <p>b) El consejero competente en materia de medio ambiente, por infracciones graves, pudiendo imponer multas desde 25.000.001 hasta 50.000.000 de pesetas.</p> <p>c) Para infracciones graves con imposición de multas inferiores a 25.000.000, y para infracciones leves, los órganos de la consejería competente en materia de medio ambiente, en la forma que determine el reglamento orgánico del citado departamento.</p>	<p>En estos casos, la iniciación de los correspondientes procedimientos sancionadores será competencia del Director General de Calidad y Evaluación Ambiental.</p> <p>3. 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 corresponderá a los titulares de las Entidades Locales.</p> <p>Artículo 50. Procedimiento</p> <p>Las sanciones correspondientes se impondrán por resolución motivada de la autoridad competente, previa instrucción del correspondiente expediente y de acuerdo con lo previsto en el título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y sus normas de desarrollo.</p> <p>Artículo 51. Prescripción de las infracciones y sanciones</p> <p>1. Las infracciones leves prescribirán al año, las graves a los tres años y las muy graves a los cinco años.</p> <p>2. El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido.</p> <p>3. En los supuestos de infracciones continuadas, el plazo de prescripción comenzará a contar desde el momento de</p>
---	---

3. En materia de residuos de competencia municipal, según esta Ley y la normativa básica de régimen local, corresponderá a los alcaldes incoar, instruir y resolver los expedientes por infracciones a las ordenanzas sobre residuos que al efecto se dicten, pudiendo imponer multas en las siguientes cuantías:

Por infracciones muy graves, desde 5.000.001 hasta 10.000.000 de pesetas.

Por infracciones graves, desde 500.001 hasta 5.000.000 de pesetas.

Por infracciones leves, hasta 500.000 pesetas.

4. En el caso de que las islas ejerzan competencia sobre gestión de residuos por delegación del Gobierno de Canarias, la competencia sobre incoación, instrucción y resolución será del cabildo insular, pudiendo su presidente imponer las sanciones previstas para el consejero competente en materia de medio ambiente, quedando facultado para delegar en otros órganos del cabildo afectos a la defensa del medio ambiente la imposición de sanciones por faltas graves y leves, con imposición de multas por cuantía inferior a 25.000.000 de pesetas.

Artículo 42. Clases y cuantías de las sanciones

Las infracciones previstas en esta Ley podrán dar lugar a la imposición de todas o algunas de las siguientes sanciones:

1. Las infracciones muy graves:

la finalización de la actividad o del último acto con el que la infracción se consuma. En el caso de que los hechos o actividades constitutivos de infracción fueran desconocidos por carecer de signos externos, dicho plazo se computará desde que estos se manifiesten.

4. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.

5. Las sanciones impuestas por la comisión de infracciones leves prescribirán al año, las impuestas por faltas graves a los tres años y las impuestas por faltas muy graves a los cinco años.

6. El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción.

7. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquel está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor.

Artículo 52. Concurrencia de sanciones

1. No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento.

<p>a) multa de hasta 200.000.000 de pesetas</p> <p>b) cese definitivo o temporal, total o parcial, de las actividades, y suspensión o revocación de la autorización, en su caso;</p> <p>c) clausura definitiva o temporal, total o parcial, de las instalaciones;</p> <p>d) inhabilitación profesional, definitiva o temporal, como gestor de residuos.</p>	<p>2. Cuando el supuesto hecho infractor pudiera ser constitutivo de delito o falta, se dará traslado del tanto de culpa al Ministerio Fiscal, suspendiéndose la tramitación del procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no hubiera dictado resolución firme que ponga fin al procedimiento o tenga lugar el sobreseimiento o el archivo de las actuaciones o se produzca la devolución del expediente por el Ministerio Fiscal. De no haberse apreciado la existencia de delito o falta, el órgano administrativo competente continuará el expediente sancionador. Los hechos declarados probados en la resolución judicial firme vincularán al órgano administrativo.</p>
<p>2. Las infracciones graves:</p> <p>a) multa de hasta 50.000.000 de pesetas;</p>	<p>3. Cuando un solo hecho constituya dos o más infracciones con arreglo a esta Ley, y a otras leyes que fueran de aplicación, se impondrá al sujeto infractor la sanción de mayor gravedad.</p>
<p>b) cese temporal, total o parcial, de las actividades y suspensión de la autorización, en su caso;</p> <p>c) clausura temporal, total o parcial, de las instalaciones;</p> <p>d) inhabilitación profesional temporal como gestor de residuos.</p>	<p>Artículo 53. Medidas de carácter provisional</p> <p>1. Iniciado el procedimiento sancionador, el titular del órgano competente para resolverlo, por propia iniciativa o a propuesta del instructor, podrá adoptar en cualquier momento, mediante acuerdo motivado, las medidas de carácter provisional que estime necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer y evitar el mantenimiento de los riesgos o daños para la salud humana y el medio ambiente. Dichas medidas deberán ser proporcionadas a la naturaleza y gravedad de las presuntas infracciones, y podrán consistir en:</p>
<p>3. Las infracciones leves:</p> <p>a) multa de 50.000 hasta 1.000.000 de pesetas;</p> <p>b) clausura temporal parcial de instalaciones;</p> <p>c) apercibimiento público.</p>	<p>a) Medidas de corrección, seguridad o control que impidan la continuidad en la producción del daño.</p>

Artículo 43. Criterios de graduación

1. La concreción de las sanciones dentro de los límites establecidos se fijará teniendo en cuenta el grado de participación de los sujetos, la intencionalidad o negligencia con que fue realizada la infracción, la cuantía del beneficio ilícito obtenido, la importancia de los daños y perjuicios causados, su trascendencia por lo que respecta a la salud de las personas, su grado de malicia, su reiteración y la posibilidad de reparación de la realidad física alterada.

2. En ningún caso la multa será inferior al beneficio ilícito, sea cual sea el límite en relación con la clasificación de las infracciones.

3. Se tendrá en cuenta como circunstancia atenuante el haber procedido a corregir la situación creada por la comisión de la infracción, en el plazo que se señale en el correspondiente requerimiento.

Artículo 44. Prescripción de las infracciones y sanciones

1. Las infracciones leves establecidas en la presente Ley prescriben en el plazo de un año, las graves en el plazo de tres años, y las muy graves en el plazo de cinco años.

2. Las sanciones impuestas por infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por infracciones graves a los dos años y las impuestas por infracciones leves al año.

3. La prescripción de infracciones y sanciones no afectará a la obligación de

b) Precintado de aparatos, equipos o vehículos.

c) Clausura temporal, parcial o total del establecimiento.

d) Suspensión temporal de la autorización para el ejercicio de la actividad por la empresa.

2. Con la misma finalidad, el órgano competente, en los casos de urgencia y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar las medidas provisionales imprescindibles con anterioridad a la iniciación del procedimiento, con los límites y condiciones establecidos en el artículo 72.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y demás normativa aplicable, sin que puedan en ningún caso sobrepasar el plazo de quince días. Estas medidas podrán incluir la suspensión de la autorización y la prohibición del ejercicio de las actividades comunicadas cuando la autoridad competente compruebe que una empresa no cumple con los requisitos establecidos en la autorización concedida o en la comunicación presentada.

3. No se podrá adoptar ninguna medida provisional sin el trámite de audiencia previa a los interesados, salvo que concurren razones de urgencia que aconsejen su adopción inmediata, basadas en la producción de un daño grave para la salud humana o el medio ambiente, o que se trate del ejercicio de una actividad regulada en esta Ley sin la preceptiva autorización o con ella caducada o suspendida, en cuyo caso la medida provisional impuesta deberá ser revisada o ratificada tras la audiencia a los interesados.

En el trámite de audiencia previsto en este

restitución de las cosas a su estado anterior ni a la indemnización de daños irreparables y perjuicios causados.

Artículo 45. Multas coercitivas

Con independencia de las sanciones previstas, el órgano que ejerza la potestad sancionadora podrá imponer al infractor sucesivas multas coercitivas cuya cuantía no debe exceder de un tercio de la sanción impuesta.

Artículo 46. Obligación de restitución

Sin perjuicio de la sanción penal o administrativa que se imponga, el infractor estará obligado a la reposición de las cosas a su estado anterior, con la indemnización de daños irreparables y perjuicios causados, en el plazo que en cada caso se fije en la resolución correspondiente.

Artículo 47. Acción pública

Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los tribunales la observancia de lo establecido en esta Ley y disposiciones que lo desarrollen.

Artículo 48. Publicidad de sanciones

El órgano que ejerza la potestad sancionadora podrá acordar la publicación, a través de los medios que considere oportunos, de las sanciones impuestas por la comisión de infracciones muy graves, una vez que éstas hayan adquirido firmeza.

Artículo 49. Clausura de

apartado se dará a los interesados un plazo máximo de quince días para que puedan aportar cuantas alegaciones, documentos o informaciones estimen convenientes.

4. Las medidas provisionales descritas en este artículo serán independientes de las resoluciones que sobre la solicitud de adopción de medidas provisionales puedan adoptar los Jueces y Tribunales debidas al ejercicio de acciones de responsabilidad por personas legitimadas.

Artículo 54. Reparación del daño e indemnización

1. Sin perjuicio de la sanción que se pudiera imponer, el infractor quedará obligado a la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como a la indemnización de los daños y perjuicios causados, que podrán ser determinados por el órgano competente, debiendo, en este caso, comunicarse al infractor para su satisfacción en el plazo que al efecto se determine.

2. En los casos de daños medioambientales, el infractor estará obligado a la reparación en los términos de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. La metodología de reparación prevista en esta Ley 26/2007, de 23 de octubre, podrá aplicarse también en los demás supuestos de reparación de daños en los términos previstos en su Disposición adicional novena.

Artículo 55. Multas coercitivas y ejecución subsidiaria

1. Si los infractores no procedieran a la restauración o indemnización, de acuerdo

10/1998, de 21 de abril (RCL 1998, 1028) , de Residuos.

La necesaria modificación de nuestro marco legislativo interno en materia de residuos para su adaptación a las modificaciones del derecho comunitario, es, asimismo, una oportunidad para actualizar y mejorar el régimen previsto en la anteriormente vigente Ley 10/1998, de 21 de abril. Esta Ley estableció en su día la primera regulación con carácter general de los residuos en nuestro ordenamiento jurídico. En los doce años de aplicación de esta norma las administraciones públicas, los productores y los gestores de residuos han adquirido una experiencia y formación en este campo mucho mayor que la existente en el momento de la aprobación de la norma anterior y, por otra parte, la prevención, producción y gestión de los residuos, y los principios que la inspiran, han experimentado una importante evolución. Por otro lado, siendo la lucha contra el cambio climático una prioridad de la política ambiental y aunque la contribución de los residuos al cambio climático es pequeña en relación con el resto de sectores, existe un potencial significativo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, asociado al sector de los residuos.

Por todo ello, la transposición de la Directiva marco de residuos y la sustitución de la anterior Ley de residuos hacen necesario la actualización del régimen jurídico de la producción y gestión de residuos a la luz de la experiencia adquirida, de las lagunas detectadas, y de la evolución y modernización de la política de residuos. Además la presente Ley en el marco de los principios básicos de protección de la salud humana y del medio ambiente, orienta la política de residuos conforme al principio de jerarquía en la producción y gestión de los mismos, maximizando el aprovechamiento de los recursos y minimizando los impactos de la producción y gestión de residuos. La nueva Ley promueve la implantación de medidas de prevención, la reutilización y el reciclado de los residuos, y conforme a lo que establece la Directiva marco permite calificar como operación de valorización la incineración de residuos domésticos mezclados sólo cuando ésta se produce con un determinado nivel de eficiencia energética; asimismo, aspira a aumentar la transparencia y la eficacia ambiental y económica de las actividades de gestión de residuos. Finalmente, forma parte del espíritu de la Ley promover la innovación en la prevención y gestión de los residuos, para facilitar el desarrollo de las soluciones con mayor valor para la sociedad en cada momento, lo que sin duda incidirá en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero asociadas a este sector y contribuirá a la conservación del clima.

Por lo que conforme a la jurisprudencia comunitaria SSTJCE Simmenthal de 1978, y Ford España de 1989 [IJCE 1990, 12], FF. 17-19), la Ley estatal ha expresado:

Disposición Final segunda. Incorporación de Derecho de la Unión Europea

Mediante esta Ley se incorpora al Derecho español la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas.

VI.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DERECHO SANCIONADOR ES MATERIA BASICA DEL ESTADO

Además de lo anterior conforme al art. 149.1.18 es materia reservada a la legislación básica del Estado lo referente al procedimiento administrativo y en especial el referido al ejercicio de la potestad sancionadora de las administraciones públicas, cuyas garantías han sido equiparadas al proceso penal en el art. 25 de la CE.

En efecto al amparo de los arts 25 y 24 de la CE, los principios y garantías que rigen el *ius puniendi* del Estado para el Derecho Penal, deben ser equiparados para el derecho administrativo sancionador, lo que conlleva la identidad ontológica de las sanciones administrativas con las penas impuestas por los tribunales, siguiendo una directriz que ya estableciera el TEDH en la Sent. de 8 de junio de 1976. En este sentido se ha pronunciado ingente jurisprudencia del TC, (citando solo las primeras, STC77/1983, 18/1981).

Estos parámetros han tenido que integrarse en la legislación básica de procedimiento administrativo post constitucional, la LRJAPYAC, en su Título IX. Entre estos principios destaca el de legalidad, que conforme a la jurisprudencia antecitada se modula para las administraciones locales, en tanto que no dispongan de ley que les dé cobertura, pero en lo que aquí interesa, queda patente que estamos ante una competencia básica del Estado, con carácter general amparable en el 149.1.18º CE. Por lo que resulta procedente acogerse a la legislación básica sobrevenida.

VII.- CONCLUSIONES

PRIMERA.- Por todo lo anterior, entendemos que resulta más adecuado que la redacción de la Ordenanza se adapte ya a la norma legal estatal básica.

Salvo que los arts. 49 y 50 de la Ley estatal en los que no se prevé unos máximos y mínimos de ejercicio de la potestad sancionadora de los distintos órganos de los entes locales, cuestión que si venía recogida en la ley autonómica, art. 41.3:

3. En materia de residuos de competencia municipal, según esta Ley y la normativa básica de régimen local, corresponderá a los alcaldes incoar, instruir y resolver los expedientes por infracciones a las ordenanzas sobre residuos que al efecto se dicten, pudiendo imponer multas en las siguientes cuantías:

Por infracciones muy graves, desde 5.000.001 hasta 10.000.000 de pesetas.

Por infracciones graves, desde 500.001 hasta 5.000.000 de pesetas.

Por infracciones leves, hasta 500.000 pesetas

SEGUNDO.- Comoquiera que el art. 141 LRRL, en su redacción dada por la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local, establece los límites máximos de las multas por infracción de Ordenanzas locales, **derogando** las cuantías establecidas en la Ley de 21 de abril y en el TRRL, **pero dichos límites se aplican exclusivamente en el supuesto de que la legislación sectorial no regule las sanciones a imponer.**

TERCERO.- Es decir, lo que posibilita dicha norma es otorgar la competencia a los Entes Locales para regular *ex novo* la potestad para establecer infracciones y sanciones, sin que sea imprescindible para ello estar habilitadas por una ley especial, al ser suficiente la que la propia LRBRL realiza.

Esto es, cuando no exista ley sectorial, las Entidades Locales podrán tipificar las infracciones y sanciones en los términos establecidos en el art. 139 LRBRL, otorga competencia a éstas para establecer los tipos e imponer las sanciones por el incumplimiento de los deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes Ordenanzas.

CUARTO.- Partiendo de ello entendemos que se deben combinar los límites mínimos del Estado que establece para las sanciones y los máximos que establece nuestra norma autonómica.

En función de lo cual se ha adaptado el régimen sancionador del proyecto de Ordenanza, que se propone aprobar, a los límites anteriores, no obstante la Corporación puede optar por atenerse a la ley autonómica, a expensas de tener que modificarla si se produce un cambio de dicha norma para su adaptación a la Directiva Europea y legislación básica del Estado, o se interpone algún recurso directo o indirecto contra la misma y resultara estimado en los tribunales.

En San Cristóbal de La Laguna a 22 de abril de 2014,

La Jefa de Servicio del Área de Medio
Ambiente y Servicios Municipales,



Fdo.: María del Cristo Gorrín Marrero.

El Coordinador del Área de Medio
Ambiente y Servicios Municipales,



Fdo.: Javier de la Cruz Aguilar.