



Resolución 2014R-625-14 del Ararteko, de 11 de agosto de 2014, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián que deje sin efecto la sanción impuesta por depósito de bolsa de basura en la acera.

Antecedentes

1. Hemos recibido en esta institución una queja formulada por (...), por la disconformidad con la sanción impuesta por el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, por supuesta infracción consistente en el depósito de residuos fuera de los lugares autorizados.

Dos eran los motivos de disconformidad alegados por la interesada en el trascurso de la instrucción del expediente sancionador. Por una parte, se refería a la prueba de cargo circunstancial de que se hubiera encontrado un albarán a su nombre en una bolsa de basura depositada en la acera, fuera del contenedor. Por otra, mostraba su disconformidad con el importe de la sanción impuesta, por considerarla totalmente desproporcionada para el supuesto hecho infractor.

2. Tras valorar las cuestiones descritas en la reclamación, solicitamos información al ayuntamiento sobre los dos motivos alegados por la persona que presentó la queja. En concreto, indicamos al ayuntamiento que, según la información disponible en su página Web, la ordenanza municipal de recogida de residuos urbanos no prevé el importe de la sanción propuesta.

3. El Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián nos respondió con las siguientes precisiones:

"Sobre la afirmación de que la interesada considera circunstancial que se haya encontrado un albarán a su nombre, en esta fase de la tramitación del expediente debo remitirle, sin perjuicio de lo que se disponga en la Resolución que concluya el expediente, a lo contenido en la propuesta de Resolución al respecto, que atendiendo a los documentos e informes que obran en el expediente indica:

"Respecto a la alegación de la persona expedientada, quien suscribe entiende que existe prueba de cargo suficiente que desvirtúa la presunción de inocencia atendiendo a que la conclusión obtenida se infiere lógicamente de un proceso deductivo coherente, por lo que los indicios existentes apuntan unívocamente a que el depósito fue- realizado por la Sra. (...) en infracción de la norma. "

La zona en la que se realizaron los depósitos está siendo objeto de una falta de cumplimiento continuado de las normas de depósito de residuos



por parte de los residentes. Se han realizado varias campañas de información y reuniones en el barrio no obteniendo resultados positivos. La infracción cometida tiene una importancia relevante dada su reiteración consciente y con afección grave a la salubridad de la vía pública obligando al Ayuntamiento a emplear medios complementarios de retirada de residuos y de limpieza con un coste añadido que en condiciones normales no se deberían utilizar, conforme a lo que se indica en el informe de fecha 4 de noviembre de 2013 del Jefe de Servicios Urbanos.

La actual Ordenanza de Recogida de Residuos Urbanos no está actualizada a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, sino a que hace referencia a la Ley 10/1998 de Residuos ya derogada, y por lo tanto es aquella la que puede dar solución al problema planteado dándole una respuesta punitiva conforme a la gravedad de la infracción cometida.

En cuanto a la graduación de la sanción la citada norma asigna una multa de hasta 900 euros para las faltas leves y el Jefe de Servicios Urbanos atendiendo a las circunstancias descritas proponía, en este caso, una sanción no inferior a 450 euros si bien finalmente la propuesta de resolución la rebajó a 250 euros, cantidad que atendiendo a las circunstancias económicas menos favorables de los expedientados habitualmente se modula conforme al artículo 48 de la meritada norma, si bien, en este supuesto en concreto, no se acreditó nada al respecto, siendo finalmente propuesta la citada cantidad.”

Consideraciones

1. En primer lugar, a la vista de las discrepancias sobre el régimen jurídico de aplicación a los hechos denunciados, analizaremos el marco normativo de aplicación al servicio municipal de recogida de residuos, esto es si resulta de aplicación directamente la Ley 22/2011 de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, ya que la Ordenanza de Recogida de Residuos Urbanos (en adelante la Ordenanza) hace referencia a la Ley 10/1998 de Residuos ya derogada.

Los municipios, dentro de la esfera de sus competencias disponen, entre otras, de las potestades reglamentaria y de autoorganización, así como de la potestad sancionadora (artículo 4.1 a) y f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL). En este marco, las ordenanzas municipales son el instrumento que las entidades locales han dispuesto tradicionalmente para regular los servicios que prestan, incluida la materia sancionadora en los casos de incumplimiento del régimen jurídico previsto.

Sin extendernos en ello, solo se ha de dejar apuntado que la cuestión que se suscita en esta queja no puede resolverse exclusivamente con fundamento



en el principio de jerarquía normativa, sino que debe conjugarse con el principio constitucional de competencia. La administración municipal, en su ámbito competencial y con el pleno respeto al marco legal, tanto general como sectorial, por razón de la materia que corresponda, tiene la potestad de establecer el régimen jurídico de sus servicios públicos, incluido el régimen sancionador.

Resulta ilustrativa en este sentido la reciente sentencia del Tribunal Supremo¹ que señala:

“La sentencia impugnada ha contestado correctamente en las partes de sus fundamentos tercero y cuarto que con anterioridad hemos reproducido a la citada cuestión, al tratar de las relaciones entre Ley y Reglamento, en posición que por nuestra parte ratificamos con invocación de los criterios derivados de la protección de la autonomía local que constituye - como dijimos en sentencia de 26 de septiembre de 2013 (LA LEY 148271/2013) (recurso de casación 4084/2010)- "una garantía institucional que solo se ostenta dentro de la legalidad", si bien dicha garantía, como viene declarándose desde la STC 32/1981 y tras señalar que la concreción de las competencias a atribuir a los entes locales corresponde al legislador estatal y a los legisladores autonómicos, sin embargo supone en todo caso "reconocer un núcleo indisponible para el legislador sin el cual las Administraciones Locales no serían reconocibles como tales" (sentencia de 14 de diciembre de 2012, recurso de casación 3382/2009), siendo asimismo doctrina de esta Sala la de rechazar cualquier tesis que trasluzca una concepción del ámbito o del modo de determinación de las competencias municipales basada en la idea de la vinculación positiva que ahí o para ello acarrearía el principio de legalidad, de suerte que la Corporación Local sólo podría actuar en la forma en que previamente hubiera sido habilitada por el legislador sectorial, no pudiendo dictar una ordenanza sobre una materia sin la previa habilitación de éste para ello.

Sin embargo, hoy en día no es esa concepción la que mejor se acomoda a una interpretación de las normas reguladoras del régimen competencial de tales Corporaciones que atienda, como es obligado, a una que con el carácter de fuente primaria y naturaleza de Tratado fue incorporada a nuestro Ordenamiento, cuál es la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985 (LA LEY 522/1989), ratificada por España por Instrumento de 20 de enero de 1988. Ni es tampoco la que mejor se adecua a algunos pronunciamientos de este Tribunal Supremo que ya la han tenido en cuenta, en los que se abre paso la idea de una vinculación negativa, que permite a aquéllas sin previa habilitación legal actuar, dictando también ordenanzas, en toda materia que sea de su competencia,

¹ Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, sentencia de 24 de junio de 2014, en el recurso de casación nº 2500/2012.



si al hacerlo no contradice ni vulnera la legislación sectorial que pudiera existir (sentencias de 7 de octubre, 17 de noviembre y 15 de diciembre de 2009, recurso de casación 204/2008, 1168/2008 y 496/2009).

Del análisis de la propia Ordenanza (aprobada definitivamente el 25 de marzo de 2002, publicada en el BOG nº 74, de 23 de abril de 2002) se infiere claramente que es la voluntad municipal, manifestada por el órgano de representación competente el que, en el marco de la norma sectorial, ha determinado una cuantía máxima por la comisión de infracciones de carácter leve muy inferior a la que la norma le permitía. De hecho, a tenor de la información que consta en la página Web municipal, esta ordenanza ha sufrido diversas modificaciones, algunas recientemente, incluso referidas a las infracciones (acuerdo plenario de 29 de noviembre de 2012), sin que el ayuntamiento haya considerado oportuno modificar la cuantía máxima de la multa que nos ocupa.

El Preámbulo de la norma, a los efectos que ahora interesan determina que:

“También se incorporan determinados conceptos y definiciones que se recogen de la legislación aplicable al sector de los residuos, para aclarar posteriores mandatos legales, en consideración a las previsiones de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos.

Por otra parte, y teniendo en cuenta la reciente reforma de la legislación de régimen local, que permite a los Ayuntamientos la elevación de las cuantías de las sanciones económicas por las multas a imponer en el ámbito de sus competencias por la infracción de las ordenanzas municipales, en el apartado correspondiente al régimen sancionador por incumplimiento de la Ordenanza se reforma todo lo relativo a la imposición de las sanciones de multa, sin perjuicio de lo previsto con carácter legal en la citada Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, que atribuye con respecto a algunas de las infracciones a sus mandatos en los depósitos de residuos competencia sancionadora al Alcalde, con posibles sanciones económicas de hasta 5.000.000, ptas. (€ 30.050,61).”

La reforma de la legislación de régimen local a la que se refiere la Ordenanza es la Ley 11/1999, de 21 de abril, que en la disposición adicional única determinó lo siguiente:

*“Salvo previsión legal distinta en cuanto a sus cuantías, las multas por infracción de ordenanzas no podrán exceder de 300.000 pesetas en municipios de más 250.000 habitantes, **de 150.000 pesetas en los de 50.001 a 250.000 habitantes**, de 75.000 pesetas en los de 20.001 a 50.000 habitantes, de 50.000 pesetas en los de 5.001 a 20.000 habitantes, y de 25.000 pesetas en los demás municipios.”*



Por su parte, la derogada Ley 10/1998 de Residuos, establecía para las infracciones leves, como la que nos ocupa, multa de hasta 100.000 pesetas (601,01 euros).

En este marco normativo, la Ordenanza determina en el artículo 71 que la sanción por infracción leve será:

- *Amonestación.*
- *Multa hasta 10.000 ptas. (€ 60,10).*

Así, el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, en el ejercicio de sus competencias, determinó un monto muy inferior al que la habilitación legal le permitía. La argumentación recibida, en el sentido de que se ha aplicado directamente la vigente Ley de Residuos, por no estar actualizada la ordenanza en vigor que se refiere a una norma derogada, no se corresponde con esta realidad.

La habilitación legal de la vigente Ley de Residuos posibilita que el ayuntamiento, en ejercicio de sus propias competencias, pueda establecer multas por un importe de hasta 900 euros. En consecuencia, en el supuesto de que el ayuntamiento hubiera estimado oportuno actualizar el importe de la multa hasta el máximo legal previsto, hubiera requerido necesariamente seguir el procedimiento para la modificación de las ordenanzas municipales (artículo 49 LRRL), que entre otros trámites, exige la preceptiva exposición pública.

2. En segundo lugar, aunque del examen del expediente sancionador tramitado no se infiere ni tampoco se ha dado respuesta a las alegaciones planteadas por la interesada sobre el particular, el ayuntamiento ha dado a entender que la infracción cometida no se corresponde con el ilícito tipificado por la ordenanza sino que tiene su encaje en una infracción distinta de la Ley.

El artículo 46.3 de la Ley 22/2011 de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, determina lo siguiente:

“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.”

Por su parte el artículo 70 de la Ordenanza es del siguiente tenor:

“3. Son infracciones leves las siguientes:

- a) Depositar los residuos fuera del contenedor o de los puntos de depósito indicados, o fuera del calendario del servicio o del horario establecido, con incumplimiento de normas sobre horarios y lugares de depósito previstas en esta normativa en el artículo 18 y en sus títulos*



IV y V, cuando no constituyera una infracción tipificada como más grave.”

A su vez, el artículo 18 de la Ordenanza se refiere a la forma de efectuar los depósitos e indica que:

“Los usuarios del servicio deberán efectuar los depósitos en la forma, fechas y horario fijados en la presente Ordenanza, para cada una de las modalidades de recogida establecidas.”

La petición razonada del Jefe de Servicios Urbanos, de 4 de noviembre de 2013, que da inició al expediente sancionador indica lo siguiente:

*“...La zona en donde se realizaron los **depósitos** está siendo objeto de una falta de cumplimiento continuado de las **normas de depósito de residuos** por parte de los residentes...”*

Así el hecho que se imputa a la reclamante es el depósito directamente en la acera de la bolsa de basura en lugar de en el contenedor habilitado, con incumplimiento de las normas de depósito de residuos que regula la Ordenanza. En suma, la infracción cometida no es tanto el abandono de la basura así en general, sino la más precisa de depositar la basura fuera del contenedor habilitado en aquella zona para tal finalidad.

Además de la argumentación expuesta en el apartado anterior sobre la voluntad municipal de acotar las sanciones por infracciones previstas en la ordenanza, a igual conclusión habríamos de llegar por aplicación de las reglas generales sustantivas en materia sancionadora (Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco - LPS). Así, en aplicación de la regla de que las infracciones deben tipificarse con la mayor precisión posible, la infracción tipificada en el artículo 70.3 de la Ordenanza responde de manera más precisa a los hechos denunciados. Igual conclusión se obtiene de la regla que establece que para la determinación en cada caso concreto de cuál sea la infracción cometida se atenderá exclusivamente a los elementos incluidos en la descripción de los tipos infractores (artículo 4 y 13 de la Ley citada).

A la vista de lo indicado hasta el momento y dado que la Concejala Delegada de Infraestructuras y Servicios Urbanos ha desestimado el recurso de reposición presentado por la reclamante, entendemos que el ayuntamiento debe dejar sin efecto la resolución de 29 de abril de 2014, por la que se impone a la reclamante la sanción de 250 euros, como responsable de haber incurrido en una infracción de carácter leve, según los artículo 46.3.c) y 46.4. b) de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, por resultar contraria a la legalidad.



Por ello, el ayuntamiento deberá retrotraer el expediente al trámite que motivadamente corresponda y, en cualquier caso, al momento anterior a la propuesta de resolución, en el que las referencias legales por la supuesta infracción se remitan a la Ordenanza de Recogida de Residuos y las sanciones que pudieran corresponder según la regulación municipal vigente. En todo caso, a estos efectos, deberá previamente examinar si la supuesta infracción cometida pudiera estar prescrita, por el transcurso del plazo de seis meses señalado para las infracciones leves en el artículo 22 de la LPS.

3. En tercer lugar y sin perjuicio de lo anteriormente indicado, para el caso de tramitar de nuevo el expediente de infracción, estimamos oportuno trasladarles algunas consideraciones relativas a la instrucción seguida, una vez analizado el expediente que nos han remitido.

La petición razonada del Jefe de Servicios Urbanos, de 4 de noviembre de 2013, que da inicio al expediente sancionador indica que la zona en donde se realizaron los depósitos está siendo objeto de una falta de cumplimiento continuado de las normas de depósito de residuos por parte de los residentes y añade que la infracción tiene una **importancia relevante dada su reiteración consciente** y con afección grave a la salubridad de la vía pública. Finalmente indica que dado que el volumen de basura depositada por el infractor no es grande se considera que se puede definir la infracción como leve, entendiendo que la sanción no debe ser inferior a los 450 euros.

A nuestro entender la petición razonada se refiere a una situación de incumplimiento generalizado en la zona de las normas de depósito de la basura, pero sin que pueda imputarse a la infractora la "reiteración consciente" ni la "falta de cumplimiento continuado", dado que según la información recabada la reclamante no ha sido sancionada por idénticos hechos con anterioridad.

Por otra parte, la instrucción del expediente debe ponderar conjuntamente en cada caso las circunstancias agravantes y atenuantes concurrentes buscando la proporcionalidad entre el grado de culpabilidad del autor y la sanción. En todo caso, la sanción más grave de las previstas para una infracción o categoría de infracciones sólo podrá imponerse cuando el resultado de la ponderación sea notoria y fuertemente agravante (artículo 14, apartados 3, 7 y 8 de la LPS).

En este sentido, el instructor del expediente a la hora de redactar su propuesta debe motivar debidamente la ponderación de las circunstancias concurrentes en el caso a la hora de determinar el grado de culpabilidad, habida cuenta de que el artículo 71 c) de la Ordenanza determina como sanción para las infracciones leves tanto la amonestación como la multa de hasta 60 euros.



En esta ponderación, parece razonable plantear una reflexión sobre las circunstancias concurrentes en la zona debido a la implantación de un nuevo sistema de recogida de basuras neumática que, al parecer, está causando problemas en su funcionamiento ya que “a menudo los buzones están atascados”. Es innegable que deben cumplirse las normas reguladoras establecidas por el ayuntamiento para el depósito de la basura, pero también es cierto que cuando existe un incumplimiento continuado y generalizado ante la implantación de un nuevo sistema de contenedores deben analizarse las causas por las que los vecinos y vecinas que anteriormente no eran incumplidores de las normas ahora lo son. Añadido a lo anterior también deberá tomarse en consideración la responsabilidad municipal en la adopción de las medidas pertinentes para que el sistema funcione debidamente y la incidencia que el defectuoso funcionamiento de la instalación está teniendo en los incumplimientos denunciados.

Finalmente, y para el caso de retrotraer el expediente sancionador, llamamos la atención sobre la prueba de cargo y la necesaria carga de la prueba que corresponde a la administración municipal.

El acta de inspección de la policía municipal del día 8 de noviembre de 2013 relativa al control de basuras en vía pública señala:

“Que los agentes proceden a la búsqueda de indicios o datos de quienes pudieran estar relacionados con el incumplimiento reiterado que se detecta en la zona de la obligación de depositar los residuos domiciliarios en los lugares habilitados al efecto.

Que para ello se procede a la apertura de bolsas de basura depositadas en vía pública y fuera de los contenedores, siendo la totalidad de los datos reflejados en el presente documento el resultado de las pesquisas realizada.”

El acta adjunta una fotografía con las bolsas de basura depositadas junto al buzón de recogida, constando unas ocho bolsas de basura y otros residuos, así como otra fotografía en la que se indica *“documento con datos personales de (....)”* en el que se cita el nombre de la reclamante.

La reclamante negó la autoría alegando, entre otras cuestiones, que ningún documento dirigido a ella o con sus datos personales le hace responsable del depósito de la basura. Además indica que por motivos personales no estaba en su domicilio por las fechas en las que se recoge la denuncia y que el documento *“parece ser una albarán de compra que suele quedarse el cartero o necesariamente no tengo que quedármelo yo, con sólo el mostrarlo, suficiente y recibirlo el propio cartero”*.

Frente a esta alegación, la propuesta de resolución dispone que:



“Respecto a la alegación de la persona expedientada, quien suscribe entiende que existe prueba de cargo suficiente que desvirtúa la presunción de inocencia atendiendo a que la conclusión obtenida se infiere lógicamente de un proceso deductivo coherente, por lo que los indicios existentes apuntan unívocamente a que el depósito fue realizado por la Sra. (...) en infracción de la norma.”

Por su parte, la resolución de 19 de junio de 2014, por la que se desestima el recurso de reposición presentado por la reclamante, a estos efectos, señala que de los documentos obrantes en el expediente se constata los hechos descritos que se incardinan completamente en el mismo sin que las alegaciones realizadas aporten argumentos para desvirtuar esta apreciación, máxime teniendo en cuenta lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 11 de la Ordenanza Municipal de Residuos que indica:

“Los usuarios, productores y poseedores de residuos deberán estar a lo que se recoja en las correspondientes actas, salvo prueba en contrario, que será de su exclusivo cargo”.

La previsión que realiza la ordenanza municipal responde al mandato legal de la presunción de inocencia que consagra el artículo 137.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que determina:

“Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados.”

A estos efectos, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia de 15 Sep. 2013, (recurso de casación) delimita el valor probatorio de las actas, en los siguientes términos:

“Respecto del valor legalmente atribuido de las actas de inspección, en la misma STC 70/2012, de 16 de abril, se indica que “(...) es doctrina reiterada de este Tribunal que las actas de inspección o infracción, en las que los funcionarios competentes consignan los hechos que observan en el curso de sus comprobaciones e investigaciones, pueden ser consideradas por la Administración como medios de prueba capaces de destruir la presunción de inocencia, sin perjuicio de que no gocen de mayor relevancia que los demás medios de prueba admitidos en Derecho y, por ello, no hayan de prevalecer necesariamente frente a otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas (SSTC 76/1990, de 26 de abril, FJ 8 ;14/1997, de 28 de enero, FJ 7 ; y35/2006, de 13 de febrero , FJ 6)”, añadiendo respecto del alcance probatorio de las actas de inspección



que "(...) su valor probatorio sólo puede referirse a los hechos comprobados directamente por el funcionario, quedando fuera de su alcance las calificaciones jurídicas, los juicios de valor o las simples opiniones que los inspectores consignen en las actas y diligencias (STC 76/1990, de 26 de abril, FJ 8), completándose tal doctrina ---en relación con el alcance de la previsión contenida en el artículo 137.3 de la LRJPA, en la STC 35/2006, de 13 de febrero , conforme a la cual tal precepto "(...) no establece tampoco una presunción iuris et de iure de veracidad o certeza de los atestados (que sería incompatible con la presunción constitucional de inocencia), ya que expresamente admite la acreditación en contrario. A ello debe añadirse que **ese valor probatorio de los hechos reflejados en el atestado sólo puede referirse a los hechos comprobados directamente por el funcionario actuante, quedando fuera de su alcance las calificaciones jurídicas, los juicios de valor o las simples opiniones que los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad consignen en sus denuncias y atestados. En suma, según se deduce de la doctrina de este Tribunal, el alcance de la denuncia en la vía administrativa no es otro que el de permitir la incoación del oportuno procedimiento sancionador, en cuya tramitación el interesado podrá alegar lo que a su derecho convenga y aportar los medios de prueba que combatan la prueba de cargo presentada por la Administración y en virtud de la cual se le imputa la infracción constitutiva de sanción.**

También añade la sentencia que:

*“También esta Sala y Sección, con carácter general, y a propósito de la presunción de inocencia, ha declarado --- STS de 20 de septiembre de 2012 , Recurso Ordinario 371/2011--- que la misma "(...) comporta que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada; **que la carga de la prueba corresponde a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia, y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, deba traducirse en un pronunciamiento absolutorio (SSTC 76/1990, de 26 de abril, FJ 8 b);y 169/1998, de 21 de julio, FJ 2]” . “***

A simple vista y de los documentos obrantes en el expediente, se observa que el acta de la policía municipal a la que se le da valor probatorio absoluto no indica exactamente de donde recogieron el “albarán”, dado que en el punto que se indica en la fotografía había diversas bolsas y otros elementos depositados en la acera; tampoco se identifica a la persona que pudo cometer la infracción por no ser los agentes testigos directos de los hechos, de lo que se infiere que tampoco estaban presentes para identificar a la persona que depositó el residuo en la acera de la Calle Urdaburu nº 8. Por otra parte, tampoco consta ninguna actuación tendente a ratificar ni precisar las circunstancias del hecho imputado frente a la alegación de la reclamante, etc.



En suma, de la documentación analizada no puede inferirse categóricamente y de forma indubitada que el acta de los agentes reuniera los requisitos legales exigidos para considerarla medio probatorio de cargo suficiente, máxime cuando durante la instrucción no consta la incorporación de ninguna otra prueba, ni tampoco se realiza una mínima actuación de respuesta a las alegaciones de inocencia de la reclamante.

El ayuntamiento, por tanto, a los efectos de la instrucción de este expediente sancionador debe tomar en consideración estas apreciaciones, todas ellas relativas a los principios y reglas que rigen la materia del régimen sancionador aplicable por las administraciones públicas.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se formula la siguiente recomendación al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián:

RECOMENDACIÓN

1. Que deje sin efecto la resolución de 29 de abril de 2014, de la Concejala Delegada de Infraestructuras y Servicios Urbanos, por la que se impone a la reclamante la sanción de 250 euros, como responsable de haber incurrido en una infracción de carácter leve, según los artículo 46.3.c) y 46.4. b) de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, por resultar contraria a la legalidad.
2. Que para el caso de que la infracción no esté prescrita, retrotraiga el expediente al trámite que motivadamente corresponda y, en cualquier caso, al momento anterior a la propuesta de resolución, en el que las referencias legales por la supuesta infracción se remitan a la Ordenanza de Recogida de Residuos y las sanciones que pudieran corresponder según la regulación municipal vigente.
3. Que para la debida instrucción del expediente sancionador atienda a los principios y reglas que rigen la materia del régimen sancionador aplicable por las administraciones públicas, con especial referencia a la valoración de la prueba, así como a la ponderación de las circunstancias agravantes y atenuantes en la graduación de las sanciones.