

# TÍTULO IX: RESPONSABILIDAD, VIGILANCIA, INSPECCIÓN, CONTROL Y RÉGIMEN SANCIONADOR (ARTS. 104 A 118)

ÍÑIGO SANZ RUBIALES  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Valladolid

*SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. RESPONSABILIDAD, VIGILANCIA, INSPECCIÓN Y CONTROL: 1. Determinación del responsable.– 2. Competencias y medios de inspección, vigilancia y control.– 3. Régimen jurídico de la vigilancia e inspección.– III. RÉGIMEN SANCIONADOR: 1. Infracciones y sanciones: A. Los sujetos responsables.– B. Infracciones.– C. Sanciones.– D. La publicación de la sanción.– E. Los efectos de la sanción.– F. Prescripción de infracciones y sanciones.– 2. El procedimiento sancionador: A. Órganos competentes.– B. Concurso de infracciones.– C. Peculiaridades del procedimiento sancionador.– D. Medidas provisionales.– E. Reparación del daño.– F. Ejecución forzosa.– IV. CONCLUSIONES.– V. BIBLIOGRAFÍA.*

*RESUMEN:* El régimen sancionador de la nueva Ley de residuos presenta una continuidad clara con la ley derogada. Regula con carácter general la inspección y vigilancia y el papel de las entidades colaboradoras; incluye un amplio catálogo de infracciones y establece previsiones sobre otros aspectos del régimen jurídico sancionador y del procedimiento sancionador en el marco de las previsiones básicas de las Leyes 39 y 40/2015.

*Palabras clave:* infracciones; sanciones; procedimiento administrativo sancionador; residuos.

*ABSTRACT:* The sanctioning regime of the new Waste Law presents a clear continuity with the previous law. It regulates inspection and surveillance and the role of collaborating entities; It includes a wide catalog of infractions and establishes provisions on other aspects of the sanctioning legal regime and the sanctioning procedure within the framework of the basic provisions of Laws 39 and 40/2015.

*Key words:* infractions; sanctions; sanctioning administrative procedure; waste.

## I. INTRODUCCIÓN

El Título IX de la Ley viene encabezado por el epígrafe: «Responsabilidad, vigilancia, inspección, control y régimen sancionador». En él se incluyen un capítulo I («Responsabilidad, vigilancia, inspección y control», arts. 104-106) y un capítulo II, intitulado «Régimen sancionador», que ocupa los arts.107-118.

Recuerda mucho el contenido de este título al correspondiente de la Ley de 2011 (1); no en vano, este último fue su principal fuente de inspiración, por lo que la nueva Ley se limita, en bastante medida, a actualizar la (no tan) vieja regulación.

Se trata de un título muy poco «retocado» tras su paso por el Congreso y por el Senado; fueron relativamente pocas las enmiendas propuestas y menos las aceptadas, varias de ellas referidas a mejoras técnicas o de redacción.

## II. RESPONSABILIDAD, VIGILANCIA, INSPECCIÓN Y CONTROL

El Capítulo I del Título IX de la Ley viene encabezado por una enumeración de términos (Responsabilidad, vigilancia, inspección y control) que servirán de prólogo al análisis del régimen sancionador, el auténtico núcleo duro del capítulo.

Se trata de un capítulo mínimo, de tres artículos, que incluye la determinación del responsable de la gestión de los residuos (104), las competencias en materia de vigilancia e inspección (105) y el régimen de la vigilancia e inspección.

### 1. Determinación del responsable

El texto del art. 104, relativo a la determinación del responsable de la gestión, es prácticamente el mismo que el art. 42 de la Ley derogada: el título es el mismo —«alcance de la responsabilidad»— y el contenido, salvo dos detalles de mejora de la redacción que no afectan al sentido, es idéntico. Asigna la responsabilidad de la gestión al productor inicial o a otro poseedor o al gestor de residuos, en los términos de la Ley. Y es la ley, en su art. 11.1 la que proclama el principio *quien contamina, paga* y establece su alcance en relación la responsabilidad del art. 104: incluye sufragar los costes relativos a la gestión de los residuos, incluidos los costes correspondientes a la infraestructura necesaria y a su funcionamiento, así como los costes relativos a los impactos medioambientales y en particular los de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Por otra parte, el art. 104 prevé, asimismo, la posibilidad de repetir los costes derivados de incumplimientos legales o contractuales de otras personas (2). Esta posibilidad de repetir no elimina la condición de responsable del que lo sea según el propio precepto.

---

(1) Que, a su vez, podía ser calificada como continuista con el régimen de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos: GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. (2014: 578 ss).

(2) Los sujetos responsables podrán ejercer acciones de repetición cuando los costes en que hubieran incurrido deriven de los incumplimientos legales o contractuales de otras personas físicas o jurídicas.

## 2. Competencias y medios de inspección vigilancia y control

El art. 105 mantiene el mismo título que el 43 de la vieja ley, pero a diferencia del caso anterior, la redacción cambia, especificando algunos detalles, pero manteniendo lo sustancial de la regulación.

En concreto, el art. 105 se remite a la legislación sectorial a efectos de determinar las autoridades competentes en la materia de vigilancia, inspección y control. Son tres los sectores señalados: puesta en el mercado, residuos y seguridad ciudadana, lo que viene a enlazar con el objeto de la ley explicitado en el art. 1.1 (3).

El precepto confirma la reserva de las funciones de inspección a los funcionarios de carrera: *«las funciones de inspección deberán ser llevadas a cabo por personal funcionario debidamente reconocido conforme a las normas que les sean de aplicación, que tendrán la consideración de agentes de la autoridad»*, habida cuenta de que se trata de una potestad (la inspectora) y de que el art. 9.2 TRLEBEP reserva su ejercicio a los funcionarios (4); además, se atribuye presunción de certeza a las actas firmadas por estos funcionarios: *«los hechos constatados por ellos formalizados en acta gozarán de la presunción de certeza a efectos probatorios, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus derechos e intereses pueda aportar el interesado»* (5).

Sin perjuicio de la reserva de funciones de autoridad a los funcionarios, el art. 105.2 impone a las autoridades competentes la designación de los laboratorios de referencia para los análisis y caracterización de productos y residuos: *«Las autoridades competentes designarán los laboratorios de referencia para el análisis y caracterización de los productos y los residuos al efecto*

---

(3) «Esta Ley tiene por objeto regular el régimen jurídico aplicable a la puesta en el mercado de productos en relación con el impacto en la gestión de sus residuos, así como el régimen jurídico de la prevención, producción y gestión de residuos (...). En su DA 9º se prevé el control de las actividades de gestión de residuos relevantes para la seguridad ciudadana, que corresponde conjuntamente al Ministerio para la Transición Ecológica y al Ministerio del Interior.

(4) «En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca».

(5) El expreso reconocimiento de «presunción de certeza» no resulta adecuado a la luz de la presunción de inocencia del inspeccionado, aunque constituye terminología habitual en la regulación sectorial. Resulta mucho más matizada la redacción del art. 77.5 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común y más adecuada a la libre valoración de la prueba característica del procedimiento administrativo sancionador: *«Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario»*.

*de dar cumplimiento a las obligaciones de vigilancia, inspección y control*». No hay, por tanto, un monopolio de las funciones de control técnico, sino una expresa previsión de externalización por designación de dicho control, que no conlleva en ningún caso poderes de autoridad. Se trata de actividades técnicas, típicamente privadas, que la Administración pudo en algunos momentos ejercer —con exclusividad de efectos jurídico-públicos— pero que, según la Ley, las siguen ejerciendo sujetos privados cuya solvencia técnica reconoce la Administración mediante la designación. La realización de actuaciones técnicas no precisa legitimación democrática, sino meramente técnica.

Volviendo a las actas de inspección, estas posibilitan —pero no imponen— la apertura del correspondiente procedimiento sancionador, porque dependen de su contenido («en su caso, el resultado de las inspecciones *podrá dar lugar* a la tramitación del correspondiente expediente sancionador») (6). No significa esto que la Administración sancionadora esté habilitada por el principio de oportunidad a abrir o no el procedimiento sancionador en virtud de criterios de mero interés público; rige aquí, como en general en todas las ramas del Derecho ambiental (7) el principio de oficialidad, de forma que si se constata (por un acta de inspección o por otra vía) la realización de una infracción sancionable, el órgano competente está obligado a abrir el correspondiente procedimiento sancionador: así se deduce también de la previsión del art. 109.1 de la Ley: «Las infracciones tipificadas en el artículo 108 *darán lugar a la imposición* de todas o algunas de las siguientes sanciones».

Finalmente, el párrafo 3º admite la posibilidad de intervención de las empresas colaboradoras como apoyo a las funciones de vigilancia, inspección

---

(6) El proyecto inicial preveía que la iniciación del procedimiento sancionador como consecuencia del contenido de un acta levantada por un funcionario agente de la autoridad viniese precedida de la previa ratificación de los hechos en el caso de disconformidad de inspeccionado. La nueva redacción surgida de la tramitación en el Congreso de los Diputados deriva de la enmienda n. 128, del Grupo Socialista del Congreso, justificada en una mejora técnica: mediante un ligero cambio de redacción se vincula la previa ratificación en caso de disconformidad a la presunción de veracidad (BOCCGG, Congreso de los Diputados, n. 57-3, de 6 de octubre, p. 91), como se aprecia en el texto incluido en el Informe de la Ponencia de 22 de diciembre de 2021: «(...) *los hechos constatados por ellos y formalizados en acta gozarán de la presunción de certeza a efectos probatorios, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus derechos e intereses pueda aportar el interesado, y, previa ratificación en el caso de haber sido negados por los denunciados. En su caso, el resultado de las inspecciones podrá dar lugar a la tramitación del correspondiente expediente sancionador, en el que se adoptará la resolución que proceda*». Sin embargo, la redacción surgida del Senado volvió a ser la misma que la del proyecto inicial: «*previa ratificación [de los hechos formalizados en acta] en el caso de haber sido negados por los denunciados, podrán dar lugar a la tramitación del correspondiente expediente sancionador*» (BOCCGG, Congreso de los Diputados, n. 57-3, de 6 de octubre, p. 91). Esta última es la que recoge el texto aprobado de la Ley.

(7) Con los matices que advierten GÓMEZ TOMILLO, M., y SANZ RUBIALES, Í. (2017: 718).

y control; el precepto intentar delimitar el alcance de esta colaboración: es un «apoyo», no afecta a la exclusividad del ejercicio de la potestad inspectora y en ningún caso pueden suponer la «sustitución» en el ejercicio «completo» de las funciones de la Administración. Sobrevuela en esta redacción la doctrina de la reciente STS de 14 de septiembre de 2020 (Rec. 5442/2019), en la que las alusiones a la completitud de la tramitación operada por la Entidad colaboradora confirman, precisamente, su proscripción. Como sigue señalando esta sentencia, «se trata de funciones importantes, fundamentales o esenciales, pues como vimos determinan *completamente* el contenido de los actos administrativos que se dicten, al actuar como filtro entre el administrado y el órgano administrativo; y, por último, suponen tareas de valoración y aplicación de concepto jurídicos indeterminados, con margen de apreciación y además en materia tan sensible como la sancionadora» (FD 2º). En definitiva, cabe apoyarse en empresas colaboradoras, pero no externalizar completamente esas actuaciones que conllevan ejercicio de poderes de autoridad y, como tales, están globalmente reservadas a la Administración pública.

Al final, aunque la Ley refuerza el papel meramente auxiliar de las entidades colaboradoras mediante el ejercicio de algunas funciones de vigilancia y control, el criterio seguro es que la actuación realizada por estas entidades colaboradoras no puede tener *per se* efectos restrictivos *ad extra* (porque el monopolio de las potestades lo tienen los funcionarios) ni tampoco se pueden encomendar «*tareas de valoración con apreciación de conceptos jurídicos indeterminados con un lógico margen de apreciación*» (8).

### 3. Régimen jurídico de la vigilancia e inspección

El art. 106 habilita las inspecciones periódicas por las autoridades competentes. No prejuzga en ningún caso la periodicidad, que queda en manos de estas.

En cuanto al ámbito subjetivo, esto es, en lo que se refiere a las personas sujetas a esta inspección periódica, el art. 106.1 introduce una importante novedad respecto a la ley recién derogada: la actividad inspectora, además de sobre las empresas que recojan o transporten residuos y las que lleven a cabo su tratamiento, se ejerce también sobre las empresas que los producen: esta inclusión es consecuencia del régimen de responsabilidad ampliada, que garantiza que los productores de productos asuman la responsabilidad finan-

---

(8) Véase a este respecto, sobre la delimitación entre funciones de autoridad y funciones ejercitables por sujetos no-funcionarios, entre otras, las SSTS de 8 de octubre de 2013 (Rec. 5847/2011) y de 14 de septiembre de 2020 (Rec. 5442/2019), esta última en materia de sanciones, que recoge en el Fundamento último de la sentencia recurrida la frase mencionada (FD 1º).

ciera o bien la responsabilidad financiera y organizativa de la gestión de la fase de residuo del ciclo de vida de un producto (9).

Junto a las inspecciones periódicas las autoridades competentes pueden comprobar (bien mediante inspección *ad casum* bien mediante el oportuno requerimiento de información) el cumplimiento de los requisitos de autorizaciones y comunicaciones previas (art. 106.2) (10). El precepto habilita a la autoridad competente para, en supuesto de incumplimiento, suspender la autorización, paralizar provisionalmente la actividad (en caso de comunicación) o, en su caso, incluso la revocación de la autorización o la paralización definitiva de la actividad. Se trata de fortísimas medidas de policía «de residuos», acumulables a las previstas en las demás normativas sectoriales aplicables, que no vienen precedidas de un procedimiento formalizado (la ley ni lo menciona) aunque parece claro que, en todo caso se deberá otorgar audiencia al interesado salvo que estemos ante un supuesto excepcional de urgencia extraordinaria de adopción de medidas «inaudita parte».

No deja de sorprender la posibilidad de adoptar estas medidas en el precepto señalado, que se solapan con las posibles medidas provisionales que pueden adoptarse con carácter previo al inicio del procedimiento sancionador (art. 115.2) e inaudita parte (art. 115.3). Y frente a los matices competenciales y el rigor del diseño de estas potestades en el art. 115, la previsión del art. 106 es genérica e indeterminada.

En todo caso, no hay que olvidar que el principio de proporcionalidad-*favor libertatis* es aplicable en toda su extensión, de acuerdo con lo previsto en el art. 4.1 LRJSP (11). Por lo tanto, este principio general y la analogía de las previsiones del art. 115 contribuirán a moderar la aplicación de estas medidas, evitando los excesos a que se presta su diseño.

Todas las actuaciones inspectoras —periódicas o no— deben contar con la aquiescencia del inspeccionado, habida cuenta de que la Ley le impone la

---

(9) Véase el art. 2 ag) LRSC: «Régimen de responsabilidad ampliada del productor»: el conjunto de medidas adoptadas para garantizar que los productores de productos asuman la responsabilidad financiera o bien la responsabilidad financiera y organizativa de la gestión de la fase de residuo del ciclo de vida de un producto».

(10) A diferencia de la vieja ley, que incluía las inspecciones periódicas y la comprobación en el mismo párrafo, el precepto actual, con un criterio técnico más depurado, los separa, porque la comprobación no tiene que venir necesariamente de la inspección; cabe también que la información le llegue a la Administración en las respuestas a requerimientos de información, o a informaciones periódicas que deben aportar los gestores, etc. *Vid.*, al respecto, LEVI, F. (2017: 28-29).

(11) «Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva (...)».

obligación de «prestar toda la colaboración» a las autoridades competentes para que estas lleven a cabo correctamente su actividad. Lógicamente, esta previsión se realiza a salvo de la necesaria autorización judicial para la entrada en domicilios y otros lugares protegidos por el art. 18 CE.

La Ley (106.5) dispone la posibilidad de que las autoridades inspectoras tengan en cuenta el sometimiento de una empresa al sistema EMAS a efectos de la frecuencia e intensidad de las inspecciones (12). No conlleva por sí misma una reducción de su frecuencia o contenido, pero sí que constituye un estímulo más para someterse voluntariamente a dicho control. Permite que sea, en su caso, la Ley o el reglamento autonómicos los que concreten el alcance de los registros EMAS como legitimadores de una reducción de la carga inspectora (13).

Finalmente, la Ley habilita (nuevamente, no impone) la posibilidad de que se pueda cargar el coste de las inspecciones periódicas y de las previas a la concesión de autorización a los propios gestores, mediante tasa. Esta tasa responde al principio *quien contamina, paga*, que no alude únicamente a los daños producidos al ambiente, sino también a los costes derivados de la tramitación dirigida a evitarlos (14).

El precepto termina con un párrafo que debería haberse incluido en el artículo anterior, referido a las competencias inspectoras, porque atribuye a las Entidades locales la inspección de los productores de residuos domésticos y comerciales a los efectos del cumplimiento de la ley y de sus reglamentos de desarrollo y de las correspondientes ordenanzas locales (art. 106.6).

---

(12) Véase, al respecto, el Reglamento (CE) 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), y por el que se derogan el Reglamento (CE) no 761/2001 y las Decisiones 2001/681/CE y 2006/193/CE de la Comisión.

(13) Estas ventajas que se otorgan a las organizaciones sometidas al EMAS responden a la promoción de esta técnica, estimulada por el propio Reglamento europeo 1221/2009, cuyo art. 38.2 establece: «Sin perjuicio de la legislación comunitaria, en particular en materia de competencia, fiscalidad y ayudas estatales, los Estados miembros adoptarán, cuando convenga, medidas que faciliten a las organizaciones la inscripción o la permanencia en el registro EMAS. Entre esas medidas podrán figurar las siguientes: a) flexibilidad reglamentaria, de manera que una organización registrada se considere que cumple ciertos requisitos legales en materia de medio ambiente establecidos en otros instrumentos legislativos, determinados por las autoridades competentes; b) mejora de la legislación, por medio de la cual se modifiquen otros instrumentos legislativos para que las cargas que pesan sobre las organizaciones que participan en EMAS se supriman, reduzcan o simplifiquen con vistas a fomentar el funcionamiento eficaz de los mercados y a aumentar la competitividad».

(14) Los costes «administrativos» quedan incluidos entre los acogidos por el principio contaminador pagador: ARAGAO, A. (2014: 156-157).

### III. RÉGIMEN SANCIONADOR (ARTÍCULOS 107 Y SS.)

#### 1. Infracciones y sanciones

##### A) Los sujetos responsables

El art. 107 —sujetos responsables de las infracciones— mantiene la redacción del art. 45 LRSC, con pequeños matices provocados por la redacción de la LRJSP, ajenos por tanto a la materia ambiental.

Por una parte, reconoce la potencial responsabilidad de los sujetos que cometan la infracción, sean personas físicas o jurídicas o incluso, entidades sin personalidad jurídica si es en el ámbito local, de acuerdo con el art. 28 LRJSP (art. 107.1 y 3 (15)).

Por otra parte, tras afirmar la presunción de solidaridad, la ley actual señala que en referencia a las sanciones pecuniarias, siempre que sea posible se individualizará en la resolución en función del grado de participación de cada responsable, de acuerdo con el art. 28 LRJSP, al que se remite (16). Lo contrario, tal y como han tenido ocasión de señalar los especialistas y la propia jurisprudencia, podría ser contrario al principio de proporcionalidad (17). Cuando se trata de residuos de competencia municipal, la ley introduce otra novedad interesante, y es que, en estos supuestos, a los efectos del citado art. 28 LRJSP pueden resultar sancionadas además de las personas físicas o jurídicas, las entidades sin personalidad jurídica (18).

Igualmente, con idénticos términos que la Ley anterior, se establece que cuando los daños deriven de la acumulación de actividades realizadas por

---

(15) Nuevamente se produce aquí otro error sistemático: la mención a las entidades sin personalidad jurídica debería haberse hecho en el párrafo 2º, no en el tercero, que únicamente alude a los supuestos de solidaridad obligatoria.

(16) Art. 28.3 LRJSP. «Cuando el cumplimiento de una obligación establecida por una norma con rango de Ley corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan. No obstante, cuando la sanción sea pecuniaria y sea posible se individualizará en la resolución en función del grado de participación de cada responsable».

(17) Véase al respecto, GÓMEZ TOMILLO, M., y SANZ RUBIALES, I. (2017: 588).

(18) El hecho de que las entidades sin personalidad jurídica únicamente puedan ser sancionadas por infracción del régimen local de residuos parece dar a entender que la Ley se está refiriendo, bien que sin mencionar su carácter «local», a las Entidades locales menores que, desde la derogación del art. 45 operada por la LRSAL, son entidades sin personalidad jurídica, es decir, órganos desconcentrados de la Entidad Local superior según el art. 24 bis LBRL: «1. Las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regularán los entes de ámbito territorial inferior al Municipio, que carecerán de personalidad jurídica, como forma de organización desconcentrada del mismo para la administración de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las leyes».

diferentes personas, la Ley habilita a la autoridad competente para imputar individualmente esta responsabilidad y sus efectos económicos (art. 107.4).

## B) Infracciones

El artículo introductorio (108) expresa un respeto claro de la primacía penal en la tipificación de infracciones, pero la redacción genera ciertas dudas: establece la cláusula general de que las infracciones a la Ley son infracciones administrativas «*salvo que las mismas fueran de carácter o naturaleza penal*». Es decir, excluye a priori la posibilidad de que una infracción pueda ser a la vez administrativa y penal. Pero esto no es así: una acción —y el propio principio *non bis in ídem* lo confirma— puede estar tipificada como infracción administrativa y penal a la vez. En estos casos se aplica la primacía de la jurisdicción penal y el principio *non bis in ídem*. Lo que prohíbe este principio es la doble punición de infracciones, pero no la doble «tipificación» de la infracción. De hecho, el art. 114, relativo a la concurrencia de sanciones, describe el mecanismo suspensivo de la tramitación de la sanción como consecuencia de la existencia de indicios de infracción penal.

La ley contiene en su art. 108 un listado casi interminable de infracciones. Mantiene la tradicional clasificación tripartita exigida por el art. 27.1 de la LRJSP —muy graves, graves y leves— y reconoce que las Comunidades Autónomas en sus leyes de desarrollo pueden establecer otras infracciones, además de las descritas por la ley básica. Veintitrés son las infracciones muy graves, número que supera con creces el listado de la vieja ley; treinta y una las graves (que superan ampliamente la ordenación del alfabeto español que se utiliza para alfabeticarlas) y cinco las leves.

En cuanto a las infracciones muy graves (art. 108.2), los tipos infractores suelen aludir ya a circunstancias que manifiestan la gravedad de la conducta descrita: «peligro grave o daño a la salud de las personas» (a), b), d), v) etc.), gestión incontrolada de residuos peligrosos (c)); daño o deterioro grave para el medio ambiente (f), v), etc.). En vía parlamentaria —Congreso— se añadió el último supuesto (v)), relativo a la ausencia o limitación, por parte de los productores, de información a autoridades, instalaciones y público sobre las características del producto relativas a la durabilidad, reutilizabilidad, reparabilidad, reciclabilidad y contenido en materiales reciclados con riesgos o daños a personas y medio ambiente (sin estos riesgos o daños, se considera grave: art. 108.2 ad)). En el Senado se corrigió la redacción, de forma que el término «reutilizabilidad» ha quedado afortunadamente sustituido por la «capacidad de reutilización» (aunque habría sido mejor aludir a la susceptibilidad de reutilización, por el matiz pasivo), también en las infracciones graves.

Respecto de las infracciones graves (art. 108.3), llama la atención la aplicación de una cláusula residual a comportamientos infractores que no son leves. En concreto es criticable la previsión del 108.3.b): «Son infracciones graves: "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"». ¿Significa esto que cualquier infracción de la Ley no explícitamente tipificada es infracción grave? No hay que olvidar que el hecho de que no se tipifique en concreto una infracción y se acuda por ello a la criticable tipificación residual se debe a que dicha actuación carece de la singularidad suficiente como para tipificarla específicamente, y no tiene, por tanto, una importancia tal que la haga merecedora de una descripción individualizada. Por eso resulta inaceptable esta cláusula del art. 108.3 b). Cosa distinta sería si se incluyese una cláusula similar en el listado de infracciones leves. Ahí sí que puede justificarse la relativa falta de importancia de la infracción, cuya cualificación como leve confirma y que por ello amerita la no-tipificación expresa. Obsérvese, además, que no se prevé ninguna circunstancia de agravación de la infracción. Por todo ello, esta cláusula podría calificarse como desproporcionada y contraria al mandato de tipificación por su relativa gravedad.

Finalmente, en lo que atañe a las infracciones leves (art. 108.4), la previsión de la letra c) es contradictoria con lo señalado más arriba art. 108.3 b)]. En efecto, constituye infracción leve «d) *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*». Como puede apreciarse, se trata de una nueva cláusula residual, que se añade a la del párrafo anterior y se solapa con ella. De esta forma, cuando una infracción de la Ley o de las normas de desarrollo no conlleva daño grave para el medio ambiente puede ser, en teoría, tanto leve como grave, porque no se prevé ninguna circunstancia especificadora. Lógicamente, en estos casos debe optarse por el carácter leve de la infracción (es absurda, como se ha visto, la tipificación residual de infracciones graves), pero habría sido mejor eliminar esta contradicción durante la tramitación parlamentaria.

Llama también la atención la calificación como infracción leve del «*incumplimiento de las obligaciones de cobro*» previstas en la Ley. La obligación de cobro regulada (sin perjuicio de los tributos regulados en la Ley) se refiere a la contraprestación por la venta de plásticos de un solo uso (art. 55.2 (19)).

---

(19) «En cualquier caso, a partir del 1 de enero de 2023, se deberá cobrar un precio por cada uno de los productos de plástico incluidos en la parte A del anexo IV que se entregue al consumidor, diferenciándolo en el ticket de venta».

No he podido encontrar más: es la única. Quizá quisiera aplicarse a las obligaciones de pago, que son más numerosas (20).

La previsión de las infracciones se cierra con una cláusula (art. 108.5) que contiene una remisión a la legislación sectorial cuando los hechos sancionables sean vertidos de residuos desde buques, plataformas fijas u otras instalaciones que se encuentren en aguas situadas en zonas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción. La legislación sectorial aplicable en este caso es la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, que regula los vertidos de buques y plataformas y otras construcciones al mar en su art. 32. Este precepto contiene una regulación autorizatoria completada con un conjunto de prohibiciones y excepciones. Ahora bien, la Ley 41/2010 no contiene régimen sancionador alguno, porque se remite, justamente, a «su» legislación sectorial: *«Los incumplimientos de las medidas adoptadas en virtud de los programas de medidas o de las autorizaciones reguladas en la presente ley serán sancionados de conformidad con la legislación sectorial correspondiente»*. Esta doble remisión apunta, finalmente, al Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, que recoge, en sus arts. 305 y siguientes, un completo régimen sancionador, que incluye, en su art. 307.4 (infracciones graves) y en el art. 308.4 (infracciones muy graves) sendos listados de *«Infracciones relativas a la prevención de la contaminación del medio marino producida desde buques o plataformas fijas u otras instalaciones que se encuentren en zonas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción»*. Las infracciones graves deben ser sancionadas por el Director General de la Marina Mercante (art. 315.1 d) TRLPE , y corresponde al Secretario de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, a propuesta del Director General de la Marina Mercante, en el ámbito de sus competencias, imponer las sanciones en los casos de infracciones muy graves, en cuantía inferior a 1.202.000 euros, o al Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, a propuesta del Secretario de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, en los casos de infracciones muy graves, en cuantía superior a 1.202.000 euros (art. 315.1 e) y f) TRLPE).

---

(20) Durante la tramitación en el Senado se incluyó una última infracción leve (f), estrechamente vinculada con la economía circular: *«f) La no devolución del producto o del residuo por el poseedor a la entidad autorizada para su preparación para la reutilización o su reciclado, así como la sustracción del producto o del residuo o su posesión por terceros no autorizados»*. Igualmente se añadió durante la tramitación en el Senado la misma actuación tipificada, pero con reincidencia, como infracción grave [108.3 ae]]. Sin embargo, ambas infracciones fueron eliminadas de la redacción definitiva de la Ley.

## C) Sanciones

La regulación de las sanciones se contiene en el art. 109. Debe destacarse, en primer lugar, la discrecionalidad del órgano sancionador en la elección de las sanciones aplicables a una infracción determinada. En efecto, no es la Ley ya la que atribuye una sanción principal (la multa, por excelencia en el ámbito sancionador) y una o varias accesorias, sino que describe una panoplia de penas administrativas entre las cuales se puede elegir una o varias discrecionalmente. Esta amplia libertad de elección del operador jurídico restringe, no lo olvidemos, la seguridad jurídica del imputado, que no va a saber cuál es la sanción definitivamente aplicable correspondiente a su infracción hasta la última fase del procedimiento sancionador. De esta forma, el mandato de tipicidad-taxatividad se difumina.

Por otra parte, en el caso de las sanciones pecuniarias, el criterio de la ley se apoya en las sanciones denominadas «fijas», esto es, en las multas cuya fijación no depende de otra cuantía y cuyos mínimos y máximos se establecen en la Ley.

Pues bien, a las infracciones muy graves corresponden varias sanciones potenciales (art. 109.1). Todas las infracciones son sancionables con multas de 100001 € a 3500000 € (salvo contaminación de suelos contaminados, en que la sanción mínima es de 600001 €), y con inhabilitación para el ejercicio de cualquiera de las actividades previstas en esta Ley por un período de tiempo no inferior a un año ni superior a diez. Sin embargo, a las infracciones señaladas en el art. 109 a) 3 y 4 se les puede aplicar, bien la clausura temporal entre uno y cinco años, o definitiva, o bien la revocación o suspensión —entre uno y diez años— de la autorización. Como recordaba M. REBOLLO (21), aunque la sanción de cierre o suspensión es factible, resultará con frecuencia absurda, porque provoca daños a los trabajadores y a la propia actividad productiva, y no impide que el infractor siga incumpliendo la normativa a través de otras instalaciones; de ahí la preferencia por las inhabilitaciones personales frente a la prohibición de las actividades (reales).

Las infracciones graves se sancionan con multas menores, de 2001 a 100000 € (20001 a 600000 si se trata de residuos peligrosos o contaminación de suelos), inhabilitación de hasta un año o —en las infracciones señaladas en el precepto— suspensión de la autorización por un tiempo menor de un año también.

Finalmente, las leves son sancionables con multas de hasta 2000 euros y si se trata de infracción de contaminación de suelos o residuos peligrosos, hasta 20000.

---

(21) REBOLLO PUIG, M. (2001: 187-188).

En algunos de los supuestos señalados, se prevé el posible decomiso de las mercancías (a las que se debe asignar un destino final) como sanción accesoria (art. 109.3) (22).

Durante la tramitación parlamentaria (23), la ley introduce en el art. 109.2 un criterio de proporcionalidad de las sanciones que complementa y se combina con las sanciones fijas: «Cuando la cuantía de la multa resultare inferior al beneficio obtenido por la comisión de la infracción, la sanción será aumentada, como máximo, hasta el doble del importe del beneficio obtenido por el infractor, aunque ello suponga superar las sanciones máximas previstas en el apartado anterior». Como se reconoce en la propia justificación de la enmienda, esta cláusula sigue el modelo del art. 32.2 del Texto Refundido de la Ley de Prevención y Control integrados de la contaminación, aprobado por RD Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, pero es más completa, porque permite que la sanción proporcional supere la fija (algo que el citado texto refundido no dispone). De esta forma, las multas proporcionales (cuya cuantía depende de otra cantidad —en este caso, el beneficio obtenido por el infractor—) complementan las fijas y pueden desplazarlas incluso en los casos en que el doble del beneficio obtenido por el infractor supere la cuantía máxima de la multa fija. Es importante que la sanción supere con claridad el beneficio obtenido, porque si la cuantía es semejante al beneficio, sería absurda, ya que «equivaldría en el fondo, a suprimir el perjuicio que la multa comporta y a que realmente el único riesgo que el infractor corriese fuera el de quedarse igual que estaba antes de cometer la infracción» (24).

La razón de ser de estas multas proporcionales es dar respuesta a la función disuasoria de las sanciones, explicitada en el artículo siguiente (110), párrafo 2º: «*para la correcta graduación de las sanciones, en el caso de sanciones pecuniarias, se tendrá especial consideración a que la comisión de las infracciones tipificadas no debe resultar más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas*». Así lo establece también la propia enmienda en su justificación: se tiene en cuenta la previsión del art. 29.2 LRJSP y se trata de evitar que la infracción de esta Ley «compense» al infractor.

Esta combinación de sanciones fijas y proporcionales no supone desconocimiento del principio de tipicidad, pero sí la consideración de que el mal en que la sanción consiste tiene que ser efectivo y debe cumplir con la función de disuadir de la futura comisión de infracciones similares; es cierto que se otorga un cierto

---

(22) Art. 108.2, letras m), n) y ñ). Art. 108.3, letras o) y p).

(23) Como consecuencia de la aceptación de la enmienda n. 354, del Grupo parlamentario republicano: véase el BOCCGG, Congreso de los diputados, n. 57-3, de 6 de octubre, pág. 246.

(24) REBOLLO PUIG, M. (2001: 181).

grado de valoración a la Administración competente en la determinación en concreto del alcance de la sanción, pero se fija con claridad un mínimo —el beneficio obtenido— y un máximo —el doble del beneficio obtenido— cuando ese exista.

La Ley en su art. 110 recuerda el principio de proporcionalidad, esto es, de adecuación de la sanción a la infracción cometida a la luz de las circunstancias en juego. Este principio —considerado como un principio constitucional en materia sancionadora— está recogido en el art. 29 de la Ley 40/2015. No era necesario reiterar las circunstancias mencionadas en la legislación básica de régimen jurídico, pero el legislador ambiental ha querido traer a colación este principio para reforzar la previsión de aquella ley y destacar alguna circunstancia que la LRJSP omite. El listado del art. 29 LRJSP no es exhaustivo, no es *numerus clausus*, pero sí que alude a las principales circunstancias que deben tenerse en cuenta para valorar la adecuación de la sanción a la infracción. La Ley de residuos recoge esas y algunas más. En concreto, destacan especialmente algunas de ellas que deberán tenerse en cuenta en todo caso a la hora de determinar el alcance de la sanción:

- la repercusión que haya tenido la infracción
- la trascendencia de la infracción, a efectos de la salud y seguridad de las personas y del medio ambiente o bienes protegidos por esta Ley
- las circunstancias del responsable. Es importante que se aluda expresamente a este criterio porque se trata de una cualidad subjetiva que puede no estar relacionada directamente con la infracción. Nótese que se refiere a las circunstancias del autor, y no de la acción.
- el grado de intencionalidad, participación y beneficio obtenido por el responsable.
- 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 en vía administrativa
- la continuidad o persistencia en la conducta infractora: también recogida por la ley 40/2015; antiguamente se denominaba reiteración, y es algo diferente de la reincidencia, que no está formalizada en los rígidos términos de la esta.
- la irreversibilidad de los daños o deterioros producidos. Tanto esta circunstancia como la relativa a los efectos de salud y seguridad no son sino concreciones de la genérica «naturaleza de los perjuicios causados» que recoge la LRJSP.

Se trata de circunstancias que la legislación básica y sectorial y la jurisprudencia vienen admitiendo como moduladoras del alcance de la sanción. Se echa en falta una circunstancia cada vez más presente en los regímenes sancionadores administrativos, que es la situación económica del infractor.

Ciertamente, se trata de un elemento subjetivo, ajeno propiamente a la acción infractora *sensu stricto*, pero los principios de proporcionalidad y de igualdad permiten o incluso exigen tenerlo en cuenta (25), y se podría deducir, en buena medida de «las circunstancias del responsable» que recoge la Ley de residuos como elemento a tener en cuenta para determinar la sanción. Un criterio de justicia evidente muestra que no puede castigarse de la misma manera un hecho realizado por alguien que carece de medios económicos y por alguien que está sobrado de ellos. Se trata de un criterio —el de la situación económica del autor— que debe utilizarse en sentido favorable, como atenuante, cuando la situación económica del autor sea precaria (26).

Se cierra este precepto con otra nota del régimen general de las sanciones administrativas en que el legislador ambiental insiste: las sanciones deben ser lo suficientemente graves como para ser *per se* disuasorias: a efectos de graduar las sanciones, «en el caso de sanciones pecuniarias, se tendrá especial consideración a que la comisión de las infracciones tipificadas no debe resultar más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas». En definitiva, con esta cláusula se está habilitando al órgano sancionador a que tenga en cuenta el beneficio obtenido por el infractor como criterio insoslayable, de tal manera que la sanción debe ser lo suficientemente grave como para superarlo en todo caso. Ahora bien, merece la pena destacar algo que va de suyo: la necesidad de que las sanciones sean suficientemente graves para ser disuasorias y la correspondiente obligación impuesta al órgano sancionador no puede infringir el principio de tipicidad, esto es, no puede ir más lejos de los límites de las sanciones establecidos por la Ley.

#### **D) La publicación de la sanción**

El art. 118 de la Ley prevé la posibilidad de publicar las sanciones graves y muy graves impuestas; esta publicación se decide por el órgano sancionador, por criterios de oportunidad, y una vez impuesta y firme la sanción.

La doctrina ha discutido desde hace decenios sobre si la publicación de las sanciones tiene naturaleza sancionadora también o no (27). La legislación no ayuda a resolver el problema, porque mientras algunas leyes incluyen la publicidad entre las sanciones (ordinariamente, las más graves), otras que la prevén lo hacen a modo de medida complementaria (28).

---

(25) REBOLLO PUIG, M. (2001: 172).

(26) Véase, al respecto, GARCÍA LUENGO, J. (2015: 1 y ss).

(27) Hace ya más de treinta años se refirió a este problema MARTÍN-RETORTILLO, L. (1991: 183-184).

(28) Vid., p. ej., CANO CAMPOS, T. (2018: 131-132); REBOLLO PUIG, M. (2001: 164 ss).

Es evidente que, aunque se trate de la mera publicación (emisión de un acto administrativo de publicidad, «portador» de la sanción (29)), estamos ante una auténtica sanción cuya finalidad es privar de derechos —en este caso, la reputación de la empresa— al autor de la infracción: se persigue causar un daño, castigar y producir el efecto disuasorio típico de toda sanción (30). De acuerdo con ello, la publicidad debería haber seguido el régimen procedimental de la imposición de sanciones (información sobre la posible sanción, posibles alegaciones frente a la amenaza de su imposición, etc.).

Sin embargo, la Ley de residuos no incluye la publicidad entre las sanciones; no sólo eso: configura la publicidad como una actuación posible una vez impuesta la sanción y adquirida la firmeza. Se apoya la Ley para hacer esto en la jurisprudencia del Tribunal Supremo: la STS de 21 de julio de 2009 (Rec. 507/2008) justifica esta medida en la salvaguarda de los intereses públicos a través de la transparencia, sin negar su carácter afflictivo (31).

Estamos, en definitiva, ante una medida sustancialmente sancionadora pero formalmente (con aval jurisprudencial) de publicidad de una resolución previa, que se pretende justificar en la defensa de los intereses generales, de imposición discrecional pero habilitada por Ley: aunque no sea una sanción en sentido estricto, su contenido no favorable exige que sea la Ley la que prevea las condiciones de aplicación. Se trataría de una medida complementaria a la sanción propiamente dicha (32).

Sin perjuicio de lo anterior, la previsión de la publicación de la sanción tiene actualmente un problema agravado, y es la permanencia de dicha publicidad gracias a la facilidad con que mediante los buscadores de internet se pueden localizar dicha publicación, algo que la versión papel dificultaba. Con toda seguridad, la posibilidad de acceder fácilmente a dicha publicación cinco, diez, veinte años más tarde se puede considerar desproporcionada, por tratarse de una auténtica «publicación perpetua». Por eso, la Ley debería haber establecido un plazo a partir del cual dicha publicación dejará de estar accesible para los buscadores (33).

---

(29) Sobre la notificación o publicación como acto administrativo autónomo del notificado o publicado, véase: GARCÍA-TREVIJANO, J.A. (1986: 279).

(30) Véase HUERGO LORA, A. (2010: 939). Recientemente ha hecho referencia a la naturaleza sancionadora de la publicación cuando no se califica como sanción en HUERGO LORA, A. (2021: 115 ss.).

(31) *Ibidem*, p. 940.

(32) MARTÍN-RETORTILLO, L. (1991: 184).

(33) HUERGO LORA, A. (2021: 128).

## E) Los efectos de la sanción

La tramitación parlamentaria, como gran novedad de la redacción de este capítulo, aporta dos nuevos párrafos (4º y 5º) al art. 109.

Estos dos nuevos párrafos —consecuencia de la aceptación de las enmiendas 355 y 356 del grupo parlamentario republicano (34)— establecen efectos jurídicos de las sanciones, inhabilitantes para los sujetos sancionados, bien para ser adjudicatarios de ayudas públicas, bien para ser contratistas de la Administración.

Por una parte, el art. 109.4 prevé que las personas sancionadas por infracciones graves y muy graves, desde la firmeza *«no podrán obtener subvenciones ni otro tipo de ayudas de la administración pública competente para la imposición de la sanción hasta haber cumplido la misma y, en su caso, haber ejecutado las medidas de reparación e indemnización de los daños ambientales y los perjuicios causados»*.

Se trata de una inhabilitación sin límite de tiempo, sometida a la condición resolutoria del cumplimiento de la sanción y de las medidas reparadoras que recuerda a la previsión del art. 13.2 h) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, aunque son disposiciones de naturaleza y plazos diferentes (35).

Lógicamente, no tiene naturaleza sancionadora, porque no busca directamente producir un mal, no la impone la Administración sino la Ley, y ni la ley ni la Administración determinan todos sus elementos, porque la duración depende de la voluntad del infractor. Se trata de una medida típicamente preventiva, de policía: con ella la Administración busca asegurar que los adjudicatarios de ayudas son económicamente solventes y cumplen las resoluciones administrativas y judiciales impuestas como consecuencia de las infracciones cometidas.

El art. 109.5 dispone medidas en materia de contratos públicos y de títulos habilitantes actuación en materia de residuos: *«la imposición de una sanción con carácter firme por la comisión de infracción muy grave conllevará la prohibición de contratar establecida en el artículo 71.1.b) de la Ley 9/2017, de*

---

(34) BOCCGG, Congreso de los Diputados, n. 57-3, 6 de octubre de 2021, p. 248.

(35) Según el art. 13.2 h) LGS, *«No podrán obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora de las subvenciones reguladas en esta ley las personas o entidades en quienes concurra alguna de las circunstancias siguientes, salvo que por la naturaleza de la subvención se exceptúe por su normativa reguladora: h) Haber sido sancionado mediante resolución firme con la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones conforme a ésta u otras leyes que así lo establezcan»*. Como puede apreciarse, aquí se alude a la sanción de pérdida de subvenciones, y actúa pro futuro; mientras que en la LRSC no se trata de una sanción y su duración depende de la condición resolutoria que es el pago de la sanción pecuniaria correspondiente.

*8 de noviembre, de Contratos del Sector Público o norma que, en su caso, la sustituya, así como la retirada del título de operador, transportista, agente o gestor de residuos con el que se haya cometido la infracción».*

Al igual que en el caso anterior, las sanciones firmes por infracciones —aquí— muy graves conllevan la prohibición de contratar según la LCSP (36). Tampoco se trata aquí de una sanción; es una mera consecuencia de la sanción impuesta, para que la Administración pueda asegurar la idoneidad del contratista (37). En todo caso, esta previsión de la LRSC es meramente indicativa: no añade nada a la previsión del art. 71.1 b) LCSP, que prohíbe la contratación de las personas sancionadas con carácter firme *«por infracción muy grave de materia medioambiental de conformidad con lo establecido en la normativa vigente».*

Más dudas suscita el tercer supuesto: la retirada del título de operador, transportista, agente o gestor de residuos con el que se haya cometido la infracción, como consecuencia de la imposición de una sanción firme por infracción muy grave. En este caso, a pesar de la enorme similitud con las sanciones previstas en el mismo precepto para las sanciones muy graves —inhabilitación temporal, revocación de la autorización—, lo cierto es que la Ley no la califica como sanción y la impone como obligatoria tras la firmeza de una sanción muy grave.

Esta retirada debe interpretarse literalmente, como revocación del título habilitante en virtud del cual se cometió la infracción. Puede entenderse también como una medida preventiva de la Administración ambiental para asegurarse que mediante dicha revocación el sancionado no vuelve a infringir la normativa. No le impide la utilización de otros títulos habilitantes, si los tiene, ni la obtención futura del que se le retiró, porque esta privación del título habilitante tampoco tiene fecha de caducidad ni cabe entender que excluya una nueva obtención de dicho título.

---

(36) Art. 71.1 LCSP. No podrán contratar con las entidades previstas en el artículo 3 de la presente Ley con los efectos establecidos en el artículo 73, las personas en quienes concurra alguna de las siguientes circunstancias: b) Haber sido sancionadas con carácter firme por infracción grave en materia profesional que ponga en entredicho su integridad, de disciplina de mercado, de falseamiento de la competencia, de integración laboral y de igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad, o de extranjería, de conformidad con lo establecido en la normativa vigente; o por infracción muy grave en materia medioambiental de conformidad con lo establecido en la normativa vigente, o por infracción muy grave en materia laboral o social, de acuerdo con lo dispuesto en el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, así como por la infracción grave prevista en el artículo 22.2 del citado texto».

(37) En este sentido, BACA ONETO, V. (1986: 194), que mantiene el mismo criterio que GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (2000: 201 ss.).

En definitiva, no estamos ante sanciones sino ante efectos de sanciones, que tienen una finalidad preventiva y un contenido restrictivo de derechos. Y no son sanciones, no solo por la finalidad (asegurar la idoneidad y solvencia de receptores de ayudas públicas, contratistas y gestores de residuos), sino también por el procedimiento (el supuesto de hecho no es una infracción, sino una sanción, que habilita a la Administración para que declare este efecto), y por la propia ubicación sistemática, fuera de las sanciones, que la Ley incluye en el art. 109.1 (letras a), b) y c)). Por tanto, su aplicación junto a las acciones que constituyen su supuesto de hecho no es contraria al principio *non bis in idem* (38).

## F) Prescripción de infracciones y sanciones

La Ley reproduce las previsiones sobre prescripción de infracciones y sanciones de la LRJSP (art. 30) y únicamente innova los plazos específicos de las infracciones y sanciones reguladas como supletorias por la Ley: las infracciones leves y sus sanciones prescribirán al año, las graves y sus sanciones a los tres años y las muy graves y sus sanciones a los cinco (art. 113.1 y 5). Son, al igual que en el caso de la caducidad, plazos amplios, que facilitan el ejercicio de la potestad sancionadora o de la de ejecución forzosa de las sanciones impuestas.

Esta previsión amplia de plazos de prescripción cuadra con la amplitud también del plazo de caducidad (art. 112.1: un año), muy superior al supletorio previsto en la LPAC. Con ello se busca que la Administración disponga de plazos cómodos para valorar la incoación y tramitar, en su caso, los procedimientos sancionadores. Sin embargo, estas diferencias respecto de los plazos legales supletorios conllevan una reducción de las garantías vinculadas al factor «tiempo» de los sujetos infractores.

## 2. El procedimiento sancionador

### A) Órganos competentes (art. 111)

La Ley se remite a su art. 12 a efectos de determinar la distribución de competencias en la materia: estatales, autonómicas o locales (111.1). Y en

---

(38) No obstante, no es pacífica la calificación de esta figura. Desde un punto de vista formal, no se trata de una sanción, y así lo determina su ubicación en el precepto relativo a los efectos de las sanciones; pero desde un punto de vista material no han faltado voces en defensa de la naturaleza sancionadora de este tipo de figuras: véase, al respecto, HUERGO LORA, A. (2007: 334): «la norma que establece la medida accesoria tienen un contenido propio, inequívocamente sancionador, y sólo se diferencia de otras normas sancionadores porque su supuesto de hecho no es la comisión de una determinada infracción, sino la imposición previa de una sanción, de la que esa medida es sólo una consecuencia accesoria». Por eso —sigue diciendo este autor— «no es difícil dudar de que nos hallamos ante una auténtica sanción, lo que plantea claros problemas desde el punto de vista del principio *non bis in idem*».

buena lógica no fija los órganos autonómicos ni locales competentes en la materia. Hay que estar a los respectivos regímenes organizatorios y sectoriales de cada Administración autonómica y local para determinarlo.

En todo caso, la distribución de funciones entre órganos instructores y órganos resolutores se deberá respetar, por su expresa previsión en la legislación básica (arts. 64.2 b), 89.2, 90. 2 LPAC, etc). Sin perjuicio de ello, no es aplicable el principio de imparcialidad y de independencia en la misma medida que se impone a los jueces, tal y como establece el Tribunal Constitucional.

En lo que respecta a las competencias sancionadoras de la Administración General del Estado, en las sanciones que hagan referencia a materias de su competencia, se atribuye la competencia jerárquica en función de la gravedad de las infracciones (art. 111.2):

- infracciones leves: Director General de Calidad y Evaluación Ambiental, ubicada en el Ministerio de Transición Ecológica.
- infracciones graves: Ministro de Transición Ecológica.
- infracciones muy graves: Consejo de Ministros.

En todos los casos, la decisión de iniciar el procedimiento sancionador corresponde a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental (39).

Sin perjuicio de lo anterior, el precepto establece (111.3) que en lo que se refiere a residuos cuya gestión corresponde a las Entidades locales, la sanción de su abandono, vertido o eliminación incontrolados corresponderá a la propia Entidad Local, como también la sanción de su entrega sin cumplir las condiciones previstas en las ordenanzas locales sobre la materia.

## **B) Concurso de infracciones (art. 114)**

La ley recuerda también el principio *non bis in ídem*, en los términos de la LPAC y establece expresamente la obligación de suspender el procedimiento en tramitación cuando se aprecie que la infracción puede ser constitutiva de infracción penal. En estos supuestos, se pasará el tanto de culpa al Ministerio Fiscal y se estará a lo que decida el juez: no se puede reiniciar la tramitación hasta que el juez no dicte resolución firme que ponga fin al procedimiento o sobresea el asunto o archive las actuaciones, o devuelva el Fiscal las actuaciones. El procedimiento sancionador podrá continuar si no se ha apreciado por el juez la existencia de infracción penal.

---

(39) Obsérvese que, en el caso de las infracciones leves, el órgano que decide la incoación del procedimiento, el que nombra al instructor y el que decide, es el mismo: el Director General de Calidad y Evaluación ambiental. Estamos ante una separación de funciones ciertamente relajada que, sin embargo, no incurre en inconstitucionalidad, porque la imparcialidad e independencia de los órganos judiciales no es predicable en la misma medida a los órganos administrativos (cfr. ATC 170/1987, FJ 1º).

Igualmente prevé el concurso ideal de sanciones, de tal forma que cuando un solo hecho constituya dos o más infracciones, se impondrá la sanción más grave (art. 114.3).

### **C) Peculiaridades del procedimiento sancionador (art. 112)**

Es aplicable la regulación de la LPAC sobre las garantías y trámites básicos del procedimiento administrativo y, específicamente, las especialidades en materia sancionadora.

La Ley de residuos, sin ningún criterio concreto, omite algunos trámites (obligatorios y básicos según la LPAC) pero recoge otros sin aportar especialidad alguna (medida innecesaria porque las previsiones de la Ley básica son de obligada aplicación).

Entre estos últimos, recoge las disposiciones sobre reducción de la sanción por pronto pago y por reconocimiento de la responsabilidad en un 20% en cada caso y de forma acumulable [art. 85 LPAC (40)]; las actuaciones deberán llevarse a cabo, lógicamente, antes de la resolución (art. 112.3 LRSC) y obligan a la Administración competente, que «aplicará reducciones de al menos el 20% sobre el importe de la sanción propuesta» (art. 112.4 LRSC).

La Ley prevé igualmente el premio al denunciante o beneficio de clemencia (art. 113.5 LRSC y 62.4 LPAC); no es este un ámbito en el que pueda tener aplicación real (esta ventaja juega sobre todo en el derecho de la competencia) pero el legislador ha querido incluirlo.

De estas medidas, agrupables todas en el artículo sobre «procedimiento», lo único que varía con respecto a la normativa básica (aunque está autorizado por ella) es la duración del procedimiento, de un año (art. 112.1). Se trata de un periodo ciertamente largo, que solo se puede establecer por ley tal y como señala la LPAC, puesto que supera los seis meses (art. 21.2) y supone un marco temporal de tranquilidad para la Administración tramitadora. Resultará ciertamente complicado que el procedimiento llegue a caducar a la vista de la amplitud de este plazo: hay que tener en cuenta que el plazo supletorio establecido por la LPAC es de tres meses (art. 21.3).

Durante la tramitación parlamentaria en el Senado, se añadió un último párrafo (112.6) a este artículo, habilitante de la adopción de una específica medida provisional por el instructor del procedimiento sancionador, en su caso. Además de la inadecuada ubicación del párrafo, más propio del art. 115 rela-

---

(40) El art. 85.2 LPAC prevé como mínimo la reducción de un 20% de la sanción por reconocimiento de responsabilidad y otro 20% por pago anticipado. Ambas reducciones son acumulables. La normativa sectorial —incluso de naturaleza reglamentaria: art. 85.3— puede incrementar este porcentaje. Sin embargo, la LRSC ha renunciado a establecer un régimen de reducciones más generoso.

tivo a las medidas provisionales, fue eliminado por el Congreso posteriormente y la redacción definitiva de la Ley no lo recoge.

#### **D) Medidas provisionales**

En el marco de las previsiones de la LPAC, que recoge un acabado régimen de medidas provisionales en el art. 56, la Ley de residuos contiene en este art. 115 un amplio repertorio de posibilidades de intervención en el status jurídico del imputado, dirigidas no sólo a asegurar, en su caso, el resultado del procedimiento, sino también, de forma expresa, a evitar daños a la salud y al medio ambiente. No lo señala, pero debe acogerse también como razón justificadora el cese de una actividad manifiestamente ilegal.

La competencia se otorga al «órgano competente para resolver el procedimiento», porque es el habilitado para dictar actos administrativos con efectos *ad extra*, definitivos.

De la redacción legal parece deducirse un *numerus clausus* de medidas provisionales: la norma dice que «podrán consistir en», pero no añade «entre otros contenidos». Por tanto, se podría pensar que la enumeración es meramente ejemplar (y por tanto, se podrían adoptar otras diferentes) o bien son estas cuatro y ninguna más; la redacción es lo suficientemente ambigua para que quepan ambas interpretaciones. En todo caso, debería acogerse una interpretación amplia donde cabrían cualesquiera medidas adecuadas, especialmente a la luz de la redacción del primer supuesto: «medidas de corrección, seguridad o control que impidan la continuidad del daño», porque no se establecen otros límites en este caso y porque su contenido coincide con la propia finalidad de las medidas provisionales.

La Ley prevé igualmente la adopción de medidas previas a la iniciación del procedimiento e incluso las medidas provisionales (*inaudita parte*) por razones excepcionales siempre que se dé audiencia al interesado y no supere los quince días.

La ley atribuye en este caso la competencia al órgano «competente» (a secas). Ordinariamente lo será el órgano que inicia el procedimiento (por su conocimiento y proximidad a la situación de hecho). Con carácter excepcional se atribuye esta misma competencia a los Agentes de la autoridad, en los mismos supuestos que las personalísimas; se entiende que se adoptan realmente al margen del procedimiento sancionador, aunque el resultado de la inspección o denuncia pueda dar pie a su incoación (41). No se habilita, sin embargo,

---

(41) Sobre esta cuestión debe recordarse que la legislación sectorial recoge excepcionalmente algunos supuestos de incoación del procedimiento sancionador por denuncia de agente de la autoridad comunicada *in situ* al imputado (tráfico, transportes). En materia de residuos la ley no lo prevé de forma expresa, por lo que la denuncia de los correspondientes

al instructor, a adoptar medidas urgentes (a diferencia de la LPAC (42)), pero en la medida en que la Ley común así lo dispone, hay que entender que el órgano instructor está habilitado para ello.

## E) Reparación del daño

De acuerdo con lo que establece con carácter general el art. 30 LRJSP, la Ley prevé también que, sin perjuicio de las sanciones que puedan imponerse, «*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.

Son varias, pues, las obligaciones posibles del infractor:

c. Por una parte, la reposición de la situación alterada.

Esta obligación de reparar es independiente de la sanción y deriva de una potestad distinta; no solo eso: se podría absolver al infractor (por falta de culpabilidad suficiente, p. ej.) y sin embargo establecer la obligación de reparar: a estos efectos, infractor no equivale a infractor sancionado, sino a incumplidor de la Ley. No hay que olvidar que, en materia medioambiental, el principio general es la responsabilidad objetiva: así lo establece sin ningún género de dudas la Ley 26/2007, de responsabilidad medioambiental (43).

De esta forma, en lo que se refiere a los daños ambientales generados por actuaciones infractoras de la Ley de residuos, debe aplicarse directamente la Ley de responsabilidad medioambiental, como reconoce el propio Anexo III de esta, que se remite al art. 3.1 (actividades sometidas a responsabilidad objetiva) de la misma Ley (de responsabilidad medioambiental) (44).

---

agentes de la autoridad (agentes del SEPRONA, inspectores ambientales) tendrá la virtualidad de permitir u obligar al órgano competente a abrir el procedimiento sancionador, pero no lo abrirá por sí mismo. Cfr., GÓMEZ TOMILLO, M., y SANZ RUBIALES, Í. (2017: 774).

(42) Cfr. art. 56.2 LPAC: «Antes de la iniciación del procedimiento administrativo, el órgano competente para iniciar o *instruir el procedimiento*, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia inaplazable y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar de forma motivada las medidas provisionales que resulten necesarias y proporcionadas (...)».

(43) Art. 3.1. «Esta ley se aplicará a los daños medioambientales y a las amenazas inminentes de que tales daños ocurran, cuando hayan sido causados por las actividades económicas o profesionales enumeradas en el anexo III, aunque no exista dolo, culpa o negligencia. Se presumirá, salvo prueba en contrario, que una actividad económica o profesional de las enumeradas en el anexo III ha causado el daño o la amenaza inminente de que dicho daño se produzca cuando, atendiendo a su naturaleza intrínseca o a la forma en que se ha desarrollado, sea apropiada para causarlo».

(44) Anexo III. *Actividades a que hace referencia el artículo 3.1.* «2. Las actividades de gestión de residuos, como la recogida, el transporte, la recuperación y la eliminación de

Precisamente por ello, el art. 16.2 dispone la aplicación de la Ley 26/2007 a esta reparación (véanse, al respecto, la DA 9ª y el Anexo II de la LRMA). Cuando la reparación primaria no sea suficiente, deberán efectuarse reparaciones complementarias y/o compensatorias. Pero no cabe aquí la indemnización sustitutoria por daños irreparables, porque la Ley de responsabilidad, de acuerdo con la Directiva comunitaria, entiende que lo importante aquí es mantener los servicios ambientales en toda su extensión (45). Por eso, la mención que hace el art. 116 a los daños y perjuicios no es referible a los daños ambientales «puros».

En este supuesto, es la Administración la que concreta la obligación de reparar en ejercicio de su potestad de autotutela declarativa, por razón del interés público que subyace en las funciones administrativas de tutela del ambiente.

d. Los daños y perjuicios causados

El art. 116.1 establece que el infractor quedará obligado... *«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».*

Estos daños y perjuicios no se refieren, como se acaba de señalar, a los daños ambientales puros, sino a aquellos daños generados a bienes de propiedad privada, que la Ley permite al órgano administrativo determinar; esta determinación podrá notificarse al infractor a efectos de su cumplimiento.

Se trata, por tanto, de una potestad en la que la Administración no está ejerciendo, a diferencia del supuesto anterior, poderes de autotutela, porque no está defendiendo bienes ambientales, bien públicos (p. ej., aguas, montes

---

residuos y de residuos peligrosos, así como la supervisión de tales actividades, que estén sujetas a permiso o registro de conformidad con la Ley 10/1998, de 21 de abril. Estas actividades incluyen, entre otras cosas, la explotación de vertederos y la gestión posterior a su cierre de conformidad con el Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero y la explotación de instalaciones de incineración, según establece el Real Decreto 653/2003, de 30 de mayo, sobre incineración de residuos». No obstante, como señala la DA 20ª LRSC, sobre la responsabilidad medioambiental de los sistemas de responsabilidad ampliada del productor (incluida durante la tramitación en el Senado), *«Los sistemas de responsabilidad ampliada del productor no se encuentran incluidos en el apartado 2 del Anexo III de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, en tanto no tengan la consideración de gestor de residuos ni se dediquen a la supervisión de las operaciones de gestión de residuos, entendiéndose por tal el control de dicha actividad o el poder económico determinante sobre el funcionamiento técnico de la misma, en los términos establecidos en la propia Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental».*

(45) «Esta reparación compensatoria consiste en aportar mejoras adicionales a las especies silvestres y los hábitats o a las aguas, ya sea en el lugar dañado o en un lugar alternativo, y no en compensar económicamente al público» (Anexo II de la Ley 26/2007, 1.1.3).

públicos), bien de interés público (ecosistemas biodiversos, atmósfera) sino bienes estrictamente privados (46).

Por eso, no se obliga a la Administración a determinar la cuantía; lo puede hacer, y no solo eso: si lo hace, no va a poder utilizar la autotutela ejecutiva, es decir, la ejecución por la fuerza, porque esa declaración administrativa de daños y perjuicios no es un acto ejecutorio. Son los jueces de lo civil los que tienen la competencia última de fijación de la indemnización *inter privatos*: por eso, el hecho de que la Administración haya podido fijar dicha cuantía indemnizatoria no obsta a que el perjudicado acuda a la vía civil para su fijación y exigencia (47).

Esta distinción entre obligaciones del infractor —materialmente restauradora, por una parte, e indemnizatoria, por otra— tiene consecuencias también en el texto legal en lo que se refiere a la ejecución forzosa de los incumplimientos.

## F) Ejecución forzosa

Entre la panoplia de técnicas de ejecución forzosa que recoge la LPAC (arts. 100), y con idéntica regulación que la ley anterior, la Ley de residuos prevé únicamente dos, en el caso de incumplimiento de las obligaciones de restaurar —inclusiva de la descontaminación de suelos— e indemnizar daños y perjuicios: la ejecución subsidiaria, por una parte, y las multas coercitivas (de hasta un tercio de la cuantía de la multa impuesta), por otra.

Curiosamente, no se prevé la utilización de la vía de apremio (disponible para las obligaciones de dar: art. 101.1 LPAC) para los supuestos de indemnización de daños y perjuicios, posiblemente porque esa indemnización no responde a un derecho de la Administración (no es autotutela) sino de los terceros afectados: como se señaló más arriba, la Administración no puede ejecutar por la fuerza la obligación de indemnizar daños y perjuicios entre privados. Ahora bien, no habría inconveniente para que la Administración utilizara el apremio sobre el patrimonio del obligado a indemnizar a la propia Administración por los daños producidos a bienes de titularidad administrativa.

---

(46) Ahora bien, también podría referirse, igualmente, a bienes públicos no ambientales: en este caso sí que tiene sentido la fijación de los daños y perjuicios provocados, que sería incluso obligatoria y no meramente potestativa.

(47) Ya lo hicimos notar en su momento (GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, Í. (2017: 886 ss). En los supuestos de que se trate de daños a bienes de la Administración, esta podrá fijar la cuantía y exigirla por vía ejecutoria. La jurisdicción competente sería en estos casos la contencioso-administrativa y no la civil.

#### IV. CONCLUSIONES

La nueva Ley es continuista respecto del régimen sancionador anterior: son escasas las novedades, como el incremento del número de infracciones, la incorporación de sanciones proporcionales que complementan a las fijas y los efectos inhabilitantes de algunas sanciones para ser adjudicatario de ayudas o contratos públicos, así como otras previsiones recogidas por la nueva legislación básica de régimen jurídico y de procedimiento administrativo.

Desde este punto de vista, no se puede hablar de un nuevo régimen sancionador, sino de modificaciones puntuales del antiguo.

#### V. BIBLIOGRAFÍA

- ARAGAO, A. (2014): *O principio do poluidor pagador. Pedra angular da política comunitaria do ambiente*, Universidade de Coimbra.
- BACA ONETO, V. (2006) *La invalidez de los contratos públicos*, Thomson-Civitas, Madrid.
- CANO CAMPOS, T. (2018): *Sanciones administrativas*, Francis Lefevre, Madrid.
- GARCÍA LUENGO, J. (2015): «La adaptación de las sanciones pecuniarias administrativas a la capacidad económica del infractor y los problemas de tipicidad de las medidas sancionadoras», *Revista General de Derecho Administrativo* 38.
- GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. (2014): *Comentarios sistemáticos a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor.
- GARCÍA-TREVIJANO, J.A., (1986): *Los actos administrativos*, Civitas, Madrid.
- GÓMEZ TOMILLO, M., y SANZ RUBIALES, Í. (2017), *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General*, 4ª edic., Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor.
- GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (2000): *El contratista de la Administración pública*, Marcial Pons, Madrid.
- HUERGO LORA, A. (2007) *Las sanciones administrativas*, Iustel, Madrid.
- (2010): «Publicidad del nombre de los infractores», en LOZANO CUTANDA, B., (dir.) *Diccionario de sanciones administrativas*, Iustel, Madrid, pp. 938-941.
  - (2021): «La publicación del nombre de los infractores como sanción administrativa (“name and shame”)», *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador*, Civitas, Madrid, pp. 93-140.
- LEVI, F. (1967): *L’attività conoscitiva della Pubblica Amministrazione*, Giappichelli, Torino.

- LOZANO CUTANDA, B. (dir.) (2010): *Diccionario de sanciones administrativas*, Iustel, Madrid.
- MARTÍN-RETORTILLO, L. (1991): «Las sanciones administrativas en relación con la defensa de los consumidores, con especial referencia a la publicidad de las mismas», *Revista de Administración Pública* n. 126, pp. 133-187.
- REBOLLO PUIG, M. (2001): «El contenido de las sanciones», *Justicia Administrativa*, número extraordinario, pp. 151-206.

