

La potestad sancionadora local en materia de residuos

DIEGO RODRÍGUEZ CEMPELLÍN
Doctor en Derecho e investigador POP-FPU en el Área de Derecho Administrativo.
Universidad de Oviedo

1. Introducción

2. Las competencias de los municipios para la imposición de sanciones administrativas en materia de residuos

- 2.1. La distribución de competencias sancionadoras
- 2.2. La tipificación de infracciones en las ordenanzas locales y su posible contradicción con la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular

3. Los responsables de las sanciones administrativas

- 3.1. Responsabilidad de personas físicas, personas jurídicas y entes sin personalidad
- 3.2. Responsabilidad solidaria

4. Las infracciones de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular

- 4.1. Los problemas de tipicidad y legalidad formal
 - 4.1.1. *La agravación de la infracción en función del alcance de los daños*
 - 4.1.2. *Las remisiones en blanco a las “normas de desarrollo”*
- 4.2. El concurso de infracciones con otras leyes sectoriales
- 4.3. El concurso de normas con el Código Penal

5. Las sanciones y otro tipo de medidas accesorias

- 5.1. La configuración de la multa
 - 5.1.1. *La necesidad de adaptar la multa a la capacidad económica*
 - 5.1.2. *Los excesivos descuentos por reconocimiento de la responsabilidad y pronto pago*
 - 5.1.3. *La regulación del sistema de clemencia*
- 5.2. Las sanciones no pecuniarias

Artículo recibido el 16/05/2024; aceptado el 27/05/2024.

- 5.3. La prohibición para obtener subvenciones y la prohibición para contratar
- 5.4. La publicación del nombre del infractor

6. La reparación y ejecución de los daños derivados de la infracción

7. Conclusiones

8. Bibliografía

Resumen

La potestad sancionadora en materia de residuos tiene una importancia notable debido a su clara conexión con la protección del medio ambiente. El tradicional papel de los municipios en este sector también se pone de manifiesto a la hora de imponer sanciones administrativas, especialmente en cuestiones relacionadas con la gestión y entrega de los residuos domésticos. Sin embargo, la articulación de las ordenanzas municipales, que también tipifican algunas infracciones, con las disposiciones sancionadoras de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, es confusa y debería llevar a la revisión de dichas ordenanzas, precisamente ahora que muchas de ellas se encuentran en pleno proceso de adaptación a la nueva Ley de Residuos y Suelos Contaminados. Por su parte, la configuración del régimen jurídico sancionador que ha hecho esta ley desoye algunas de las cuestiones relacionadas con los sujetos responsables de las sanciones, la tipificación de las infracciones o la graduación de las multas sobre las que la doctrina ha venido advirtiendo, con poco éxito, durante los últimos años.

Palabras clave: *residuos domésticos; sanciones administrativas; concursos de normas y de infracciones; principio de tipicidad; graduación de las sanciones.*

Local sanctioning power in waste management

Abstract

The power to impose sanctions in waste management is crucial due to its direct impact on environmental protection. Municipalities have traditionally played a key role in this area, particularly in enforcing administrative sanctions related to the management and disposal of domestic waste. However, the integration of municipal ordinances,

which classify certain infractions, with the sanctioning provisions of the Law on Waste and Contaminated Soils has created confusion. Thus, there is a need for reviewing these ordinances, especially as many are currently being updated to align with the new legislation. The new legal framework for sanctions fails to address several important issues, such as the identification of responsible parties, the classification of infractions, and the determination of fines, despite long-standing concerns raised by legal scholars.

Keywords: domestic waste; administrative sanctions; concurrence of norms and infractions; principle of legality; graduation of sanctions.

1 Introducción

Las entidades locales juegan un papel decisivo en la gestión de los residuos, especialmente en los domésticos o urbanos, y para ello cuentan con la posibilidad de imponer sanciones administrativas. La regulación de este régimen sancionador se encuentra en el Capítulo II del Título IX de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (en adelante, “LRSC”). Aunque en el preámbulo de la norma se hable de una “actualización” del régimen sancionador de la Ley anterior, se introduce alguna que otra novedad relevante que merece la pena ser destacada.

Como se verá, estamos en un ámbito sectorial importante en el que tradicionalmente las sanciones administrativas siempre han estado presentes. La propia Constitución ya lo reconoce cuando el artículo 45.3 conmina a los poderes públicos a la fijación de “sanciones penales o, en su caso, administrativas” para la protección adecuada del medio ambiente y su conservación. Pese a ello, el legislador sigue manteniéndose alejado de los debates surgidos en la doctrina administrativista española y de las propuestas de mejora del derecho sancionador español¹, lo que aún es menos justificable cuando se trata de la protección de bienes jurídicos de esta relevancia. La LRSC no abandona esta tendencia y reproduce algunos de los artículos del régimen básico de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) que han generado más controversia.

1. Se ha llegado a hablar de “autismo del legislador”. Cano Campos (2016).

En este trabajo se analizará el régimen sancionador de la LRSC advirtiendo de los —a nuestro juicio— errores que incorpora la Ley, y también señalando sus aciertos. Se hace desde una perspectiva local, prestando atención a aquellas cuestiones que efectivamente afectan a las entidades locales a la hora de ejercer la potestad sancionadora, lo que no obsta para que en algunos casos los problemas detectados afecten a cualquier Administración. Por ello, en primer lugar, se excluye el régimen de los suelos contaminados, cuya competencia corresponde a las Administraciones autonómicas (art. 12.4 b de la LRSC). Asimismo, tampoco serán objeto de este trabajo las cuestiones relativas al procedimiento administrativo sancionador, ni las relativas a las fases previas de vigilancia, inspección y control². Los límites de extensión hacen que se haya dado cierta prioridad a los aspectos “sustantivos” y, en concreto, a los sujetos responsables, a la tipificación de infracciones, al catálogo de sanciones y, en última instancia, a la obligación de reparar los daños derivados de la infracción, aunque limitándonos a afirmar la posibilidad ya no solo de declarar el alcance de los mismos en la resolución sancionadora, sino también de ejecutar dicha resolución a través de los propios medios coactivos de la Administración, incluso aunque se trate de daños *inter privados*.

Por último, las disposiciones sancionadoras de la LRSC no se “agotan” con ese título IX. La introducción mediante la LRSC del impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables y del impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos, ha conllevado la tipificación de infracciones asociadas a la gestión de estos impuestos. Sin embargo, el régimen sancionador se regirá en estos casos por la Ley 58/2003 General Tributaria y, además, su ejercicio no corresponde a las entidades locales, por lo que su análisis también excede del enfoque de este trabajo.

2

Las competencias de los municipios para la imposición de sanciones administrativas en materia de residuos

2.1

La distribución de competencias sancionadoras

La potestad sancionadora de las entidades locales está reconocida de forma genérica en el artículo 12.5 d) de la LRSC, según el cual corresponde a las en-

2. Para estas cuestiones me remito a los trabajos de Sanz Rubiales (2022a: 642-647) y Casino Rubio (2022: 542-550).

tidades locales “ejercer la potestad de vigilancia e inspección y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias”. Ya de forma más específica, el artículo 111.3 de la LRSC dispone que “en el supuesto de abandono, vertido o eliminación incontrolados de los residuos cuya recogida y gestión corresponde a las entidades locales de acuerdo con el artículo 12.5, así como en el de su entrega sin cumplir las condiciones previstas en las ordenanzas de las entidades locales, la potestad sancionadora corresponderá a las entidades locales”. De esta forma, las entidades locales serán competentes en infracciones relacionadas con los residuos cuya “recogida y gestión” les corresponde según ese artículo 12.5, es decir, con los residuos domésticos³. Si ese residuo no puede ser calificado como tal, esa sanción podría ser anulada por la falta de competencia del municipio, tal y como en alguna ocasión ha sucedido⁴.

No obstante, las competencias sancionadoras de las entidades locales no se reducen exclusivamente a esas dos conductas infractoras que señala el artículo 111.3 de la LRSC (abandono de residuos o su entrega sin cumplir las condiciones de las ordenanzas). En la LRSC se tipifican otro tipo de infracciones que tratan de reforzar la labor inspectora o, incluso, sancionadora de las Administraciones, como el incumplimiento de las medidas provisionales adoptadas durante un procedimiento sancionador —art. 108.2 e) de la LRSC— o la obstrucción a la actividad de vigilancia, inspección y control “de las administraciones públicas” —art. 108.3 l) de la LRSC—. Si estas conductas acaeciesen en el marco de procedimientos tramitados al amparo de la LRSC por las entidades locales parece evidente, pese a la omisión del artículo 111.3 de la LRSC, que podrán imponer las sanciones correspondientes.

Además, en el ámbito de sus respectivas competencias, los municipios aprueban ordenanzas locales de gestión de residuos que, en algunos casos, incluso pueden regular cuestiones atinentes a otro tipo de residuos diferentes de los domésticos, en base a otro tipo de competencias distintas de la específica de los residuos, como ha sucedido, por ejemplo, con los purines⁵. Estas ordenanzas también incorporan sus propias infracciones administrativas, en algunos casos relativas a cuestiones ajenas o a las que “no llega” la propia LRSC porque, en realidad, más que ejecutar o desarrollar la LRSC, la “complementan”⁶. Sin embargo, como de inmediato se verá, un repaso a

3. Sobre las competencias de los municipios, sin ánimo de exhaustividad, pueden verse los trabajos de Ortega Bernardo (2022: 97-111), Alenza García (2022: 241-243), o el trabajo de Santamaría Arinas en este número monográfico. También, de forma más detallada, Ortega Bernardo (2003).

4. Ortega Bernardo (2022: 109).

5. Alenza García (2022: 241-244).

6. Alenza García (2022: 253). Sobre esa diferencia entre ordenanzas que “ejecutan” y que “complementan”, *vid.* Velasco Caballero (2009: 250). Esto en absoluto significa que, por el mero

estas ordenanzas permite evidenciar un solapamiento entre algunas de las infracciones que ahí se recogen y las tipificadas en la LRSC.

2.2

La tipificación de infracciones en las ordenanzas locales y su posible contradicción con la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular

Como es de sobra conocido, el TC entiende la reserva de ley sancionadora en el ámbito local de manera muy laxa, permitiendo que las ordenanzas, bajo determinadas condiciones, tipifiquen infracciones administrativas. Para cumplir con los postulados de esta reserva “matizada” de ley, es necesario que una norma con rango de ley establezca “criterios mínimos de antijuridicidad” y el catálogo de las sanciones posibles (STC 132/2001, de 8 de junio). En la actualidad, esa regulación mínima se encuentra en los artículos 139, 140 y 141 de la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local (en adelante, “LBRL”), incorporados a su texto originario precisamente para dar cumplimiento a la jurisprudencia constitucional⁷.

El artículo 139 de la LBRL dispone que, “para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes”. Al amparo de esta previsión, que es donde se contienen esos “criterios mínimos de antijuridicidad”, las respectivas ordenanzas en materia de residuos han incorporado un buen número de infracciones administrativas, cuyo castigo tan solo puede derivar en la imposición de una multa dentro de los límites que marca el artículo 141 de la LBRL⁸.

hecho de tener una determinada competencia, las entidades locales puedan automáticamente incorporar un régimen sancionador en sus ordenanzas, pese a que en algún momento se ha deslizado esta posibilidad por autores como Carro Fernández-Valmayor (2004).

7. Sobre la reserva de ley en materia sancionadora y las ordenanzas locales existe un amplio número de trabajos en la doctrina. Baste citar, sin ánimo de exclusión, Míguez Macho (2021), Cano Campos (2019), Velasco y Díez (2004), Doménech Pascual (2004), Carro Fernández-Valmayor (2004: 139-140) y Tolivar Alas (2002).

8. El artículo 141 de la LBRL permite que, “salvo previsión legal distinta”, las multas recogidas en las ordenanzas en ningún caso superen los 3000, 1500 o 750 euros en el caso de infracciones muy graves, graves y leves, respectivamente.

Sin embargo, como ya se apuntaba en el apartado anterior, es frecuente encontrarse con ordenanzas locales que reproducen infracciones ya contenidas en la LRSC. Además, la LRSC ha convertido de un plumazo muchas de las infracciones que tradicionalmente se tipificaban (únicamente) en las ordenanzas en una infracción leve de la LRSC mediante la técnica de la norma sancionadora en blanco⁹. Así, el artículo 108.4 e) tipifica como infracción “la entrega de los residuos domésticos y comerciales no peligrosos contraviniendo lo establecido en las ordenanzas de las entidades locales, de conformidad con el artículo 20.3”, infracción que no existía bajo la Ley de residuos anterior. Estas ordenanzas a veces incorporan el régimen sancionador de la LRSC o, al menos, lo mencionan¹⁰, pero la mayoría tienden a diseñar su régimen sancionador bajo las previsiones y los límites de la LBRL¹¹. De esta forma, y de conformidad con el artículo 141 de la LBRL, las multas por las infracciones más graves nunca podrán superar los 3000 euros, ni tampoco se podrán imponer otro tipo de sanciones accesorias¹². Sin embargo, para esas mismas infracciones, la LRSC puede prever hasta multas de 3 500 000 euros en los supuestos más graves, otro tipo de sanciones no pecuniarias y, además, plazos de prescripción más amplios que los que de forma genérica establece la LRJSP (1, 3 o 5 años en función de la gravedad de la infracción, según el art. 113 de la LRSC). Estas diferencias en las cuantías, evidentemente, se mantienen también en lo que respecta a las infracciones graves y leves. El fenómeno que se acaba de describir también está presente en el ámbito de la seguridad ciudadana, donde muchas ordenanzas de convivencia (o terminología similar), de nuevo al amparo del artículo 139 de la LBRL, acaban tipificando infracciones ya recogidas en la Ley Orgánica 4/2015 de protección de la seguridad ciudadana, a veces también sin percatarse de esas diferencias que existen en cuanto al importe de las multas y la posibilidad de imponer sanciones no pecuniarias¹³.

En cualquiera de los casos, es evidente que esas disposiciones de las ordenanzas que contradicen lo dispuesto en una ley son nulas y que de

9. Cano Campos (2019: 38) ha defendido la utilización de esta técnica como fórmula alternativa a la matización de la reserva de ley, de tal forma que igualmente se concedería a las ordenanzas cierto protagonismo en la tipificación de infracciones.

10. La Ordenanza municipal de residuos e higiene urbana de Cijón o la Ordenanza municipal reguladora de la limpieza y residuos de León.

11. Se pueden citar, a modo de ejemplo, la Ordenanza municipal de limpieza viaria y gestión de residuos domésticos del municipio de Zaragoza, la Ordenanza municipal de limpieza de Palma de Mallorca, la Ordenanza municipal de limpieza de Alicante, la Ordenanza frente a la contaminación por residuos sólidos de Málaga, o la Ordenanza de gestión de residuos urbanos y limpieza viaria de Santander, que, sorprendentemente, recoge multas de hasta 30 000 euros, muy por encima de lo que permite la LBRL.

12. Alarcón Sotomayor (2024: 525-526).

13. Lo han señalado Alarcón Sotomayor (2019: 295-297) y Martín Fernández (2023a: 95-99).

ninguna manera pueden desplazar el régimen sancionador que incorpora la LRSC. Es más, es cuestionable que las ordenanzas de residuos puedan reproducir el régimen sancionador de la LRSC o tipificar las mismas conductas, porque, como ha apuntado la doctrina, el artículo 139 de la LBRL permite tipificar infracciones y sanciones *en defecto de normativa sectorial aplicable*¹⁴. En este caso, la normativa sectorial existe y es la LRSC, que, salvo una cuestión relacionada con la liberación de globos y el fumar en las playas —art. 18.1 I) de la LRSC—, no permite a los ayuntamientos la tipificación de infracciones administrativas. Las ordenanzas que generen mayores problemas serán aquellas que omitan las disposiciones de la LRSC y que se sometan a los límites de la LBRL, por las diferencias de calado ya señaladas entre una norma y otra. La solución es bien sencilla y se trata, simplemente, de prescindir de la ordenanza. No hay que plantearse, en este caso, el viejo dilema sobre la inaplicabilidad de un reglamento ilegal por una Administración, sino que simplemente se trata de resolver un concurso aparente de normas en favor de la ley, que en cuanto norma de rango superior, tiene preferencia aplicativa respecto a la ordenanza¹⁵.

No se nos escapa que, pese a lo que se acaba de exponer, es posible e incluso probable que las autoridades municipales terminen por aplicar su propia ordenanza en vez de la LRSC¹⁶. De hecho, el modelo de ordenanza marco que ha aprobado la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) diferencia claramente aquellas infracciones ya recogidas en la LRSC, para las que prevé las multas y los plazos de prescripción que recoge la LRSC, de las que se pueden tipificar al amparo de la LBRL, las cuales sujeta a los límites de la propia LBRL. Sin embargo, la propuesta de la FEMP no incorpora otro tipo de sanciones accesorias que también permite imponer la LRSC, incluso, como veremos más adelante, de forma alternativa a la multa, y tampoco prevé el régimen de responsabilidad solidaria que regula el artículo 107.2 y 3 de la LRSC.

En relación con la propuesta de la FEMP, desde el punto de vista de la seguridad jurídica no parece lo más deseable juntar dos regímenes sancionadores dispares. En mi opinión, sería mejor que las ordenanzas se limitasen a tipificar tan solo aquellas infracciones no recogidas en la LRSC ni en otras leyes sectoriales. Para el resto de los supuestos, se podría hacer una referencia genérica a la LRSC. Una posible redacción sería la siguiente: “Para

14. Rebollo Puig *et al.* (2006: 3745-3746).

15. Rebollo Puig *et al.* (2006: 3745-3746).

16. Lo apunta Martín Fernández (2023a: 99) respecto a la Ley Orgánica 4/2015 de protección de la seguridad ciudadana, y no existen motivos para pensar que en la gestión de residuos vaya a ser diferente.

las infracciones relacionadas con la gestión de los residuos de competencia municipal y la entrega de los residuos incumpliendo las disposiciones de esta ordenanza se estará a lo dispuesto en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular”. A continuación, se añadirían las nuevas infracciones: “sin perjuicio de lo anterior, a los efectos de esta ordenanza se considerarán infracciones administrativas muy graves (también graves o leves) las siguientes conductas:”.

En este momento, muchos municipios están inmersos en la aprobación o modificación de sus ordenanzas de residuos para adaptarlas a la nueva Ley. Sería conveniente que se subsanasen los defectos aquí advertidos, teniendo muy presente ese nuevo tipo sancionador en blanco de la LRSC sobre el incumplimiento de las condiciones de entrega establecidas en las ordenanzas (horarios, tipo de contenedores, etc.). Los solapamientos entre la legislación sectorial de residuos y las ordenanzas ya se producían con la anterior legislación, pero el nuevo artículo 108.4. e) los aumentará si no se abordan las reformas en la dirección propuesta.

3

Los responsables de las sanciones administrativas

3.1

Responsabilidad de personas físicas, personas jurídicas y entes sin personalidad

La regulación de los responsables de las sanciones administrativas en la LRSC incorpora escasas novedades respecto de lo ya dispuesto en el artículo 28 de la LRJSP. Nada impide a la legislación sectorial superar algunas de las incógnitas que ha dejado abiertas la LRJSP o aquellas cuestiones que han sido directamente omitidas por dicha ley (la responsabilidad de los menores de edad, por ejemplo). Esa falta de regulación obliga a las Administraciones a adoptar decisiones sin una clara cobertura legal que posteriormente terminan siendo impugnadas ante los tribunales, que a lo largo de los años han contribuido decisivamente a la formación del derecho administrativo sancionador¹⁷.

El artículo 107.1 enuncia genéricamente la responsabilidad de las personas físicas y jurídicas por la comisión de aquellas infracciones tipificadas en

17. Por eso se habla del carácter “pretoriano” del derecho administrativo sancionador; Hergo Lora (2018: 30) y Nieto García (2012: 40-44).

la LRSC. En el caso de los residuos de competencia local, también pueden ser responsables las entidades sin personalidad jurídica, tal y como aclara el artículo 107.3.

En lo que se refiere a las personas físicas, la LRSC no regula el régimen de responsabilidad de los menores de edad, regulación que, por cierto, no debería consistir (únicamente) en el establecimiento de una edad mínima, sino, también, en la configuración de un régimen sancionador que no se apoye en la multa, sino en otro tipo de medidas reeducativas (asistencia a cursos, participación en campañas de recogida de residuos, etc.)¹⁸. En mi opinión, esta solución es mejor que la que en ocasiones propugnan algunas leyes sectoriales, esto es, hacer responsables solidarios a los padres del pago de la multa por incumplir su deber de prevenir la infracción administrativa. En la práctica, esta posición de garante deriva en una exigencia de diligencia extrema al sujeto garante y, en el fondo, se camufla una auténtica responsabilidad objetiva¹⁹. De hecho, en el ámbito de la gestión de residuos, alguna ordenanza contempla la responsabilidad de los padres del pago de la multa impuesta a sus hijos menores de edad, sin ni siquiera exigir ese incumplimiento de la posición de garante²⁰. Estas previsiones, además de vulnerar el principio de responsabilidad personal de las sanciones, son contrarias al principio de reserva de ley. Así lo ha entendido la jurisprudencia respecto a las ordenanzas de convivencia²¹, y así deberá entenderse para las ordenanzas de gestión de residuos.

En lo que respecta a las personas jurídicas, me parece necesario que las leyes sectoriales regulen la transmisión de sanciones administrativas en aquellos casos en los que el infractor original (persona jurídica) se extingue, pero su actividad económica es continuada por otro sujeto²². Piénsese que la LRSC contempla multas que pueden llegar hasta los 3,5 millones de euros. No solo es necesario garantizar que sean disuasorias, sino también asegurar su pago y cumplimiento y, por lo tanto, evitar que mediante diversas operaciones mercantiles las sociedades puedan librarse de esta responsabilidad. De esta forma, y al contrario de lo que sucede con la muerte de las personas

18. Álvarez Fernández (2018: 297-306).

19. Nieto García (2012: 393). Recientemente ha trascendido una sanción de 10 000 euros impuesta por la AEPD a los padres por la conducta de su hijo de 13 años consistente en crear un perfil falso en Instagram con la imagen de otro niño, también de 13 años, previsiblemente para mofarse de él. Baste la lectura de la resolución para apreciar hasta dónde se puede llegar aplicando esta figura del garante (Resolución de la AEPD, Expediente n.º: EXP202206302).

20. Un ejemplo importante lo constituye el artículo 90 de la Ordenanza 12/2002, de 20 de diciembre, de limpieza de los espacios públicos, gestión de residuos y economía circular del Ayuntamiento de Madrid.

21. Alarcón Sotomayor (2019: 294).

22. Sobre este tema, *vid.* Rodríguez Cembellín (2024: 355-384).

físicas, la extinción de la persona jurídica no debería provocar la exención de la responsabilidad sancionadora, incluso en los casos en los que aún no se haya impuesto la sanción o no se haya iniciado el procedimiento sancionador. En estos supuestos, deben ser el sucesor jurídico de esa persona jurídica (en los casos en los que se extinga como consecuencia de una modificación estructural —una fusión—), los propios socios en función de su cuota de liquidación (en los casos en los que la persona jurídica proceda a su liquidación y disolución) o, simplemente, el sucesor de la actividad económica de la persona jurídica (en los casos en los que la persona jurídica traspasa sus activos y cesa en su actividad económica) los responsables de esa sanción.

Esta responsabilidad que se acaba de describir es compatible con el principio de responsabilidad personal, tal y como en una sentencia reciente admitió el Tribunal Constitucional (STC 179/2023, de 11 de diciembre), y se encuentra regulada en otras leyes sectoriales e, incluso, en el artículo 130 del Código Penal. No obstante, creo que, si esa responsabilidad de la persona jurídica sucesora no se contempla en la ley sectorial aplicable, las Administraciones no pueden imponerle ninguna sanción. El principio de legalidad exige que los responsables de las sanciones estén predeterminados en una ley y, por eso, sería necesaria una modificación de la LRSC que regulase las consecuencias de la extinción de la persona jurídica o su cese de actividad.

Por último, la LRSC también contempla la responsabilidad de los entes sin personalidad, aunque la limita a “los casos de residuos de competencia local”. Todo parece indicar, como ha señalado Sanz Rubiales, que la Ley está pensando en las entidades locales menores, que, según el artículo 24 bis de la LBRL (tras la reforma operada por la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local), carecen de personalidad jurídica²³. De hecho, se puede encontrar alguna sentencia dictada como consecuencia de la impugnación de una entidad local menor de la sanción impuesta por un municipio en materia de residuos²⁴.

3.2

Responsabilidad solidaria

El artículo 107.3 de la LRSC reproduce lo dispuesto en el artículo 28.3 de la LRJSP y dispone que, “cuando el cumplimiento de lo establecido en esta

23. Sanz Rubiales (2022a: 648).

24. Se trata de la SJCA de 12 de enero de 2016, relativa a la sanción impuesta por el Ayuntamiento de Campoo de Yuso al Concejo Abierto de la Costana (entidad local menor cántabra) por la existencia de una serie de residuos en una parcela propiedad de la entidad local menor.

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”. Además, el mismo artículo recoge expresamente dos supuestos de responsabilidad solidaria: (a) cuando el productor inicial, el poseedor o el gestor de los residuos los entregue a una persona física o jurídica distinta de las señaladas en esta ley; y (b) cuando sean varios los responsables cuya participación haya contribuido de forma necesaria y relevante a la producción de la infracción, y no sea posible determinar el grado de participación de cada uno en la realización de la infracción.

Es importante advertir que este tipo de responsabilidad no se puede traducir en la imposición de una multa a cada sujeto que haya participado en la infracción para posteriormente declararles responsables solidarios de todas esas sanciones. Como indica Huergo Lora, el tenor literal del artículo 28.3 de la LRJSP no excluye esta posibilidad, pero vulneraría el principio de personalidad de las sanciones y, por tanto, el artículo 25.1 de la CE²⁵. Cuestión distinta es que se imponga una única multa administrativa de la que respondan todos esos sujetos a los que la ley les imponga una determinada obligación²⁶. Esta opción la ha validado el TC apoyándose en ese carácter patrimonial de la multa administrativa que permitiría al sujeto que abone el pago (o frente al que se dirija la Administración en caso de falta de pago en periodo voluntario) prorratear posteriormente su importe entre el resto de los responsables (STC 76/1990, de 26 de abril, y STC 181/2014, de 6 de noviembre). Más allá de la eficacia cuestionable de esa acción de repetición, resulta un tanto paradójico que la individualización de la multa se termine realizando en un proceso civil, y que sea un juez de ese orden el que valore la responsabilidad particular de cada infractor.

Entre los supuestos de responsabilidad solidaria que menciona la LRSC merece la pena detenerse en la letra b) del artículo 107.3, esto es, la responsabilidad solidaria en los casos en los que “sean varios los responsables cuya participación ha contribuido de forma necesaria y relevante a la producción de la infracción y no sea posible determinar el grado de participación de cada uno en la realización de la infracción”. La redacción del precepto no puede ser más confusa porque, si bien por un lado se exige que la participación en la infracción tenga cierta entidad, es decir, que sea “relevante y necesaria”, por el otro se descarta esa solidaridad cuando se pueda determi-

25. Huergo Lora (2007: 394-401), Laguna de Paz (2020: 43-44).

26. Es la interpretación que escoge Cano Campos (2018: 117).

nar el grado de participación de cada uno. Pero entonces, si esa participación tiene que ser “relevante y necesaria” (lo que parece aludir al cooperador necesario)²⁷, ya se está determinando el grado de participación en la infracción y, por tanto, no procedería la solidaridad entre el autor y los cooperadores necesarios, sino una sanción individual a cada uno, graduada en función de su participación, que es uno de los criterios que recoge el artículo 110 de la LRSC. Todo parece indicar que el precepto hace referencia a aquellos supuestos de coautoría en que son varias las personas que, por ejemplo, realizan los vertidos, y no se puede identificar exactamente el grado de intervención de cada una en esa infracción.

Por otro lado, el mencionado artículo también sirve para excluir la responsabilidad sancionadora de otros posibles intervinientes en la conducta infractora, como son los meros partícipes e incluso los inductores. El artículo 107.1 tan solo permite la sanción a las personas físicas y jurídicas que “cometan” los hechos constitutivos de infracciones administrativas, es decir, a los autores (también a los autores mediatos). Por su parte, el artículo 107.3 exige esa participación cualificada en la infracción que acabamos de ver, y, en consecuencia, cierra el círculo de posibles responsables sin que quepa extenderlo, en virtud del principio de legalidad, a otros sujetos²⁸.

Finalmente, el artículo 107.4 establece que, “cuando los daños causados al medio ambiente se produzcan por acumulación de actividades debidas a diferentes personas, la administración competente podrá imputar individualmente esta responsabilidad y sus efectos económicos”. Sin embargo, el precepto hace referencia a la responsabilidad civil derivada de la comisión de infracciones, cuestión que se trata en el apartado 6 de este trabajo y que en nada afecta a la responsabilidad estrictamente sancionadora.

4

Las infracciones de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular

La LRSC contiene un número elevado de infracciones administrativas que se clasifican, como ya es habitual, en muy graves, graves y leves, a las que hay que sumar aquellas que puedan incorporar las leyes autonómicas de desarrollo de la LRSC, tal y como el artículo 108 recuerda. A su vez, ya hemos advertido que las ordenanzas locales tipifican un buen número de

27. Casino Rubio (2022: 519).

28. Rebollo Puig (2014: 2529).

infracciones administrativas al amparo del artículo 139 de la LBRL, y el artículo 18.1 l) de la LRSC permite a los municipios “regular las limitaciones de liberar globos de forma intencionada y de fumar en las playas, que se podrán sancionar en las Ordenanzas Municipales con arreglo al régimen de infracciones y sanciones de la presente ley”. En este caso, las sanciones previstas para esas infracciones, en caso de que se incorporen a las ordenanzas, deberán acomodarse al régimen y a los límites de la LRSC, y no a los de la LBRL.

En términos absolutos, y refiriéndonos ya a la LRSC, probablemente el número de infracciones sea excesivo. No obstante, hay que tener en cuenta la propia extensión de la LRSC, la diversidad de cuestiones que regula, la existencia de tres Administraciones diferentes con competencias en la imposición de sanciones y la regulación de conductas que solo afectan a unos sujetos o a una actividad muy concreta (por ejemplo, el transporte de residuos). Además, en lo que respecta a las entidades locales, muchas de las infracciones hacen referencia a cuestiones sobre las que estas no tienen competencia, por lo que, en principio, en nada afectan al ejercicio de sus propias competencias sancionadoras.

4.1

Los problemas de tipicidad y legalidad formal

Entre el elenco de infracciones administrativas de la LRSC se pueden encontrar algunos ejemplos cuya compatibilidad con el principio de tipicidad (o legalidad material) o bien con el principio de legalidad formal ha sido cuestionada.

4.1.1

La agravación de la infracción en función del alcance de los daños

En relación con el primero, la calificación de unas infracciones como graves o muy graves en función del perjuicio que genera la conducta infractora ha planteado alguna duda en la doctrina²⁹. En ocasiones, la LRSC califica directamente una conducta como muy grave, como puede ser “el incumplimiento de las obligaciones derivadas de las medidas provisionales” (art.

29. Casino Rubio (2022: 521-525).

108.2 e) o “la comercialización de productos prohibidos en aplicación del artículo 56, o en desarrollo del artículo 37” (art. 108.2 m). En otras, la gravedad de la conducta dependerá del tipo de residuo de que se trate; por ejemplo, las infracciones relacionadas con la entrega, venta o cesión de residuos a personas distintas de las señaladas en la ley, o la aceptación de los mismos, con el incumplimiento de las obligaciones del productor inicial u otro poseedor de residuos o con el envasado y el almacenamiento de residuos, serán muy graves o graves en función de si se trata de residuos peligrosos o no peligrosos. Sin embargo, hay un grupo de casos, los más por otra parte, en los que la gravedad de la infracción (y, como consecuencia, el alcance de la sanción) dependerá de la entidad del daño que provoque la conducta infractora. Así, se utilizan conceptos jurídicos indeterminados tales como “el peligro grave o daño a la salud de las personas”, “el deterioro grave para el medio ambiente” o la perturbación “grave” de “la salud e higiene públicas, la protección del medio ambiente o la seguridad de los consumidores”, los cuales tendrán que ser valorados por la Administración en el procedimiento sancionador.

En mi opinión, esta clasificación de la gravedad de la infracción en virtud del alcance del daño, pese a que no es la más respetuosa con el principio de tipicidad (no lo maximiza), es perfectamente admisible y compatible con el artículo 25.1 de la CE³⁰. Es más, como más adelante se verá, el propio Código Penal acude a conceptos un tanto similares ya no solo para agravar el tipo básico del delito medioambiental (art. 325), sino incluso para determinar lo que es constitutivo de delito y lo que queda al margen del Código Penal. Sin embargo, se ha intentado comparar estos casos con aquellos en los que las leyes permitían a la Administración la calificación de la gravedad de la infracción a partir de una serie de criterios de alcance y contenido muy variado³¹. El TC ha considerado en repetidas ocasiones que esta última prác-

30. Un repaso a la jurisprudencia constitucional sobre la utilización de conceptos jurídicos indeterminados en la tipificación de infracciones puede encontrarse en Muñoz Machado (2015: 314-316).

31. Sirva de ejemplo el artículo 40 de la Ley Foral 7/2006 de Defensa de los Consumidores, que dio origen a la STC 150/2020, de 22 de octubre:

“Las infracciones se calificarán de leves, graves o muy graves en función de la concurrencia de los siguientes criterios:

- a) Daño o riesgo para la salud o seguridad de los consumidores.
- b) Lesión de los intereses económicos de los consumidores.
- c) Grado de vulnerabilidad de los destinatarios del producto o servicio.
- d) Número de afectados.
- e) Alteración social producida.
- f) Cuantía del beneficio ilícito obtenido, en relación con el valor del bien o servicio.
- g) Concurrencia de dolo o culpa.
- h) Posición en el mercado del infractor.
- i) Existencia o no de reincidencia y, en su caso, reiteración de la conducta infractora.

tica es contraria al principio de tipicidad, y ha declarado la inconstitucionalidad de aquellos artículos que la contemplaban³².

No obstante, me parece que esa inconstitucionalidad no es trasladable a los artículos de la LRSC, ya que existe una diferencia decisiva con respecto a los casos resueltos por el TC. En estos, las leyes incorporaban una serie de criterios muy variados, tales como la gravedad de la conducta, las circunstancias personales del infractor, la reincidencia o el beneficio obtenido, sin mayores precisiones. Por el contrario, la LRSC determina la gravedad de algunas (y no de todas) infracciones a partir única y exclusivamente del impacto del daño. Como se podrá apreciar, desde el punto de vista del principio de tipicidad y, como consecuencia, desde la seguridad jurídica y la previsibilidad para el sujeto infractor, hay una diferencia cualitativa y notable entre un supuesto y otro.

4.1.2

Las remisiones en blanco a las “normas de desarrollo”

En lo que respecta al principio de legalidad formal, son problemáticas aquellas infracciones que contienen remisiones amplísimas ya no a lo dispuesto en otras leyes (o a la propia LRSC), lo que es criticable, sino a las “normas de desarrollo”, es decir, a reglamentos, lo que es directamente inconstitucional. En este sentido, el artículo 108.2 b) de la LRSC considera infracción muy grave “la actuación en forma contraria a lo establecido en esta ley y en sus normas de desarrollo, siempre que haya supuesto peligro grave o daño a la salud de las personas, se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente o cuando la actividad tenga lugar en espacios protegidos”, conducta que se considera grave (art. 108.3 b) cuando no se producen esos daños o ese peligro.

El Tribunal Constitucional ya ha anulado en varias ocasiones preceptos similares que aludían a cualquier incumplimiento contenido en “normas de desarrollo” (STC 97/2009, de 23 de mayo), “en cualquier otra prescripción reglamentaria” (STC 162/2008, de 15 de diciembre) o “en las reglamentaciones específicas o en las normas de policía dictadas en ejecución de las mismas” (STC 341/1993, de 18 de noviembre). En esencia, se cuestionan estas remisiones desde el punto de vista de la legalidad formal, ya que exceden los límites a la

j) Volumen de ventas del infractor”.

³². Esa jurisprudencia ha sido criticada por el propio Casino Rubio (2021a). Una opinión más favorable en Rebollo y Cano (2022: 76-77).

colaboración reglamentaria que ha aceptado el TC en materia sancionadora, al permitir a la Administración determinar qué conductas se consideran infracciones administrativas. Esta remisión al reglamento “no contiene los elementos esenciales de la conducta antijurídica, con lo que permite una regulación reglamentaria independiente, no sometida, siquiera en sus líneas fundamentales, a la voluntad de los representantes de los ciudadanos, en degradación de “la garantía esencial que el principio de reserva de ley entraña”³³.

4.2

El concurso de infracciones con otras leyes sectoriales

Algunas de las conductas que contravienen la LRSC también pueden ser calificadas como infracciones administrativas al amparo de otras leyes sectoriales, especialmente de aquellas que tratan de proteger determinados bienes de dominio público. Esta confluencia de normas sancionadoras suele producirse cuando los residuos son vertidos a espacios que están bajo la protección de leyes como la Ley de Costas, la Ley de Montes o, también, la Ley de Aguas. Estas leyes, como es lógico, castigan infracciones como la utilización del bien en concreto para los fines no previstos en la ley, realizar acciones que provoquen un daño al dominio público o, simplemente, llevar a cabo vertidos no autorizados. Todas estas conductas también se pueden subsumir en una de las infracciones más características de la LRSC, esto es, el abandono, vertido y gestión incontrolada de residuos. Por lo tanto, es posible que se inicien varios procedimientos sancionadores que deriven en la imposición de varias sanciones administrativas ante una sola conducta, lo que puede plantear problemas de *non bis in idem*.

En la jurisprudencia existen casos en los que el sujeto sancionado impugnaba la segunda sanción precisamente alegando una vulneración del principio *non bis in idem*. Sin embargo, los tribunales no han apreciado

33. STC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 10; STC 162/2008, de 15 de diciembre, FJ 2, y STC 160/2019, de 12 de diciembre, FJ 3. En alguna ocasión, esta declaración de inconstitucionalidad ha venido motivada por entender vulnerado el principio de legalidad material o de tipicidad, “ya que la condición de las normas reglamentarias dificulta de tal modo el conocimiento de lo prohibido —al exigir la búsqueda de los reglamentos aplicables y de las normas que en ellos establecen obligaciones—” (STC 97/2009, de 27 de abril, FJ 3). Sin embargo, como se ha visto, la jurisprudencia más consolidada y también la más reciente cuestionan estas remisiones desde la legalidad formal. Este enfoque me parece más correcto, porque si el reproche se basara en “el conocimiento de lo prohibido”, probablemente también se debería censurar la remisión a los preceptos de otras normas con rango de ley, pues el requisito de la publicidad es el mismo en un caso y en otro, y las dificultades para identificar la normativa aplicable no necesariamente dependen del rango normativo.

dicha vulneración por falta de identidad del bien jurídico protegido, que junto con la identidad de hechos e infractor constituyen los requisitos que impedirían ese segundo castigo. En concreto, en lo que se refiere a la Ley de Montes y la LRSC, el TSJ de Baleares considera que “mientras que la Ley de Montes protege y busca la conservación de la masa forestal y de los montes, aquí (en la LRSC, se entiende) se protege el entorno medioambiental en relación al impacto en la salud humana que provocan los residuos que se generan” (STSJ de Baleares de 30 de enero de 2019, ECLI:ES:TSJBAL:2019:47). Esa diferencia que aprecia el TSJ de Baleares entre, en definitiva, la protección del bien en cuanto a su propio valor (natural, paisajístico) y la protección de la salud humana y del medio ambiente de la legislación de residuos, se podría trasladar perfectamente a otro tipo de bienes demaniales como los señalados anteriormente³⁴.

Pese a lo anterior, es necesario prestar especial atención al artículo 114.3 de la LRSC, que regula precisamente estos casos de concursos ideales y que establece que “cuando un solo hecho constituya dos o más infracciones con arreglo a esta ley, y a otras leyes que fueran de aplicación, se impondrá al sujeto infractor la sanción de mayor gravedad”. De esta forma, la LRSC, pese a que las sanciones obedezcan a fundamentos jurídicos distintos o protejan bienes jurídicos diferenciados, obliga a imponer una única sanción (la que revista de mayor gravedad), lo que refleja una manifestación del principio de proporcionalidad.

El problema es que será habitual que los procedimientos sancionadores se tramiten por distintas Administraciones que prescindan de dicho precepto³⁵, como hemos visto en la sentencia citada (el concurso ideal también estaba regulado en la anterior Ley de Residuos). Así, en aquellos procedimientos sancionadores relacionados con la protección de los bienes de dominio público la competencia normalmente recaerá en la Administración autonómica o, incluso, en un organismo de cuenca en el caso de la Ley de Aguas, mientras que las sanciones derivadas de la LRSC pueden ser impuestas por una entidad local. Para estos supuestos, y, sobre todo, en un escenario en el que la primera sanción no sea la más grave a imponer, la LRSC no contempla ninguna solución. En mi opinión, creo que podría admitirse una

34. De hecho, en relación con el *non bis in idem* y la Ley de Aguas se puede citar la Sentencia del TSJG de 27 de marzo de 2023, ECLI:ES:TSJGAL:2023:1989, con referencia a otras sentencias que abordan la misma problemática.

35. Lo advierte, con carácter general, Cano Campos (2018: 142-143).

segunda sanción siempre que ya se tuviese en cuenta la primera y que se limitase a añadir ese “plus” de gravedad³⁶.

Pese a lo anterior, en relación con ese segundo procedimiento administrativo sancionador, hay que tener presente la jurisprudencia tanto del TEDH como del TJUE relativa al *non bis in idem*. A diferencia del TC español, ambos tribunales europeos han construido su jurisprudencia sobre el *non bis in idem* desde la perspectiva procedimental. Es decir, lo que el *non bis in idem* impide no es, en esencia, la imposición de dos castigos, sino, simplemente, la acumulación de procedimientos sancionadores frente a una persona por unos mismos hechos. Este enfoque del *non bis in idem* no solo impediría imponer una segunda sanción, sino directamente iniciar o continuar un procedimiento sancionador cuando ya existiese una primera sanción firme. Sin embargo, tanto el TEDH como el TJ han empezado a matizar su jurisprudencia y a admitir la existencia de dos procedimientos administrativos sancionadores siempre y cuando se persigan “fines complementarios”, lo que, en definitiva, es aceptar el criterio del interés jurídico³⁷. No obstante, como “reminiscencia” de ese enfoque procedimental del *non bis in idem*, ambos tribunales exigen que esos procedimientos estén “vinculados”, es decir, que se tramiten de forma coordinada y, sobre todo, próxima en el tiempo, para que, en el fondo, parezca que tan solo se tramita un único procedimiento, lo que en el fondo exige un esfuerzo de coordinación entre las distintas Administraciones.

En definitiva, en los casos en los que ya se haya impuesto una primera sanción que, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 114.3, no fuese la más grave de las previstas, se podría, con los límites señalados, imponer una segunda, siempre y cuando se pueda considerar que ambos procedimientos están “vinculados”³⁸.

36. Esta solución es la que por otra parte acepta el TC en aquellos casos en los que existe una sanción administrativa previa y, posteriormente, una pena, al haber incumplido la Administración su deber de suspender el procedimiento sancionador (recientemente, STC 2/2023, de 6 de febrero, y también STC 2/2003, de 19 de febrero).

37. Se trata de la STEDH A and B v. Norway de 15 de noviembre de 2016. En el caso del TJUE este cambio se inicia en la STJ de 20 de marzo de 2018, Menci, C-524/15, ECLI:EU:C:2018:197, y se continúa en la STJ de 22 de marzo de 2022, Bpost, C-117/20, ECLI:EU:C:2022:202, y en la STJ de 22 de marzo de 2022, Nordzucker/Südzucker, C-151/20, ECLI:EU:C:2022:203. Sobre esta interpretación del *non bis in idem* y, sobre todo, sobre ese “giro jurisprudencial”, pueden consultarse los trabajos de Bueno Armijo (2022: 187-192), Gómez Tomillo (2020: 423-436) y Martín Fernández (2023b: 256-271). Ese reconocimiento del interés jurídico protegido lo menciona Cano Campos (2022: 56-58).

38. Hay que aclarar que esa vulneración del *non bis in idem* (que no es la que recoge nuestro TC) tan solo podrá ser alegada en aquellos casos en los que resulte de aplicación la CEDH (en concreto, el artículo 4 del protocolo 7) o la CDFUE, lo que en ambos casos sucede. En lo que respecta a la CEDH, las sanciones impuestas al amparo de la LRSC cumplen con los co-

4.3

El concurso de normas con el Código Penal

Al igual que sucede en otras materias, en el ámbito de los residuos el reproche punitivo no se agota exclusivamente en el derecho administrativo sancionador. Hay comportamientos que pueden ser subsumibles tanto en las infracciones que recoge la LRSC (o en otras leyes sectoriales) como en alguno de los tipos del Código Penal. En este sentido, tanto el artículo 325 como el artículo 326 del Código Penal castigan determinadas conductas realizadas contraviniendo “las leyes u otras disposiciones de carácter general” que produzcan daños sustanciales al medio ambiente. *Grosso modo*, el Código Penal no pretende sancionar cualquier contravención de la legislación sectorial (eso es tarea del derecho administrativo sancionador), sino tan solo aquellas que deriven en la producción de daños especialmente graves contra el medio ambiente. Entre esas conductas se encuentran la emisión de vertidos (art. 325) o el traslado, valoración o transformación ilegal de residuos (art. 326).

De esta forma, la incidencia de la LRSC en el derecho penal medioambiental es determinante, hasta el punto de que, en virtud de la técnica de la norma penal en blanco, sus disposiciones se acaban integrando en el tipo penal³⁹. Esto provoca un concurso de dos normas sancionadoras (una penal y otra administrativa), porque la LRSC también castiga los vertidos o traslados ilegales de residuos, sin limitarse a aquellas situaciones menos graves que no estén cubiertas por el Código Penal. Es más, el artículo 108.2 considera infracción muy grave “el abandono, incluido el de la basura dispersa (*littering*), el vertido y la gestión incontrolada de cualquier otro tipo de residuos, siempre que se haya puesto en peligro grave la salud de las personas o se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente o cuando se haya producido en espacios protegidos”.

La propia LRSC es consciente de esta posible coincidencia y de los riesgos que entraña desde el punto de vista del *non bis in idem*. Por eso, en el artículo 108.1 se advierte que “las acciones u omisiones que contravengan

nocidos criterios *Engel*. En lo que se refiere a la CDFUE, además de cumplir con los requisitos *Engel* (asumidos por el TJUE en la sentencia Bonda), la anterior LRSC transpuso la Directiva 2008/98/CE, que obligaba a los Estados miembros a contemplar un régimen sancionador. La conexión con el derecho de la Unión, aunque lejana, parece evidente. Además, no es necesario que el derecho de la Unión esté presente en el ámbito sectorial en el que recae la otra sanción que originaría el *non bis in idem*; al menos así parece haberlo entendido el TJUE en la STJ de 14 de septiembre de 2023, Volkswagen Group Italia y Volkswagen Aktiengesellschaft, C-27/22, ECLI:EU:C:2023:265.

³⁹. Para una explicación más detallada sobre la relación entre el derecho administrativo y los delitos contra el medio ambiente, con especial referencia a la LRSC, me remito a Silva y Montaner (2012: 77-98).

esta ley y sus normas de desarrollo tendrán el carácter de infracciones administrativas, sin perjuicio de las que puedan establecer las comunidades autónomas como desarrollo de la misma, *salvo que las mismas fueran de carácter o naturaleza penal*⁴⁰. Cuando esa acción sea constitutiva de delito, la Administración deberá remitir el tanto de culpa al Ministerio Fiscal, tal y como exige el artículo 114.2 de la LRSC, que recoge una consolidada jurisprudencia del TC que obliga a dar prioridad al proceso penal (SSTC 2/2003, de 16 de enero, 70/2012, de 16 de abril, o 2/2023, de 6 de febrero).

5

Las sanciones y otro tipo de medidas accesorias

La LRSC no regula las sanciones administrativas siguiendo el clásico esquema de sanción principal (multa) junto con otro tipo de sanciones accesorias a la primera. En este caso, la multa no tiene ese carácter de sanción principal, sino que es una opción más junto al resto de sanciones de naturaleza no pecuniaria incorporadas en la Ley. Es claro el artículo 109.1 cuando dice que “las infracciones tipificadas en el artículo 108 darán lugar a la imposición de *todas o algunas* de las siguientes sanciones”. Esas sanciones, además de la multa, son la inhabilitación para el ejercicio de cualquiera de las actividades previstas en la Ley, la clausura temporal o definitiva de las instalaciones (solo en caso de infracciones muy graves) y la revocación o suspensión de la autorización. También, para un número determinado de infracciones administrativas —las recogidas en los párrafos m), n) y ñ) del art. 108.2, y los párrafos o) y p) del art. 108.3—, el artículo 109.3 permite acordar el decomiso de las mercancías, pero en este caso la LRSC ya se encarga de calificarlo como “sanción accesoria”.

Como consecuencia de lo anterior, y a excepción del decomiso, sería posible encontrarnos con resoluciones sancionadoras que prescindiesen de la imposición de la multa y, por ejemplo, inhabilitasen a una persona para el ejercicio de una determinada actividad. No obstante, la elección de una u otra sanción, o su acumulación, así como su extensión, tienen que realizarse respetando el principio de proporcionalidad (positivizado en el art. 29.3 de la LRSJ) y los propios criterios de graduación que establece el artículo 110 de la LRSC⁴¹. La adopción

40. No obstante, como ha indicado Sanz Rubiales (2022a: 649), no se trata de que una conducta, por el mero hecho de ser constitutiva de delito, deje de ser una infracción administrativa, sino tan solo que la primacía de la jurisdicción penal obliga a suspender el procedimiento administrativo sancionador.

41. Estos criterios de graduación, según el artículo 110 LRSC, son los siguientes: la repercusión, su trascendencia por lo que respecta a la salud y seguridad de las personas y del medio ambiente o bienes protegidos por esta ley, las circunstancias del responsable, su grado de in-

de sanciones tales como la clausura de una instalación o la inhabilitación para el ejercicio de una actividad, que pueden abocar al cierre de la empresa, deberá reservarse para aquellas conductas que presenten un mayor disvalor. Con todo, lo más seguro es que la Administración opte regularmente por la imposición de la sanción de multa y, en algunos casos, complementarla con otras.

Además de las medidas que la ley califica como sanciones, se contemplan otras cuya naturaleza sancionadora no está clara, ni en el debate doctrinal ni tampoco en la LRSC. Se trata de la prohibición de contratar y de recibir subvenciones y de la publicación del nombre del infractor. Nos detendremos un poco más adelante sobre ellas.

5.1

La configuración de la multa

Pese a la importancia que tiene la sanción de multa, la configuración que ha hecho el legislador de la LRSC es mejorable. En primer lugar, el importe de las multas se ha actualizado y ha aumentado con respecto a la anterior ley de residuos. Así pues, las infracciones muy graves se castigan con multas desde 100 001 hasta 3 500 000 euros, las infracciones graves con multas desde 2001 hasta 100 000 euros, y las leves con multas de hasta 2000 euros. Si se trata de residuos peligrosos o suelos contaminados se incrementan los límites mínimos, de tal forma que para las infracciones muy graves la multa va desde los 600 001 euros hasta 3 500 000 euros, para las graves desde 20 001 euros hasta 600 000 euros, y para las leves hasta los 20 000 euros.

5.1.1

La necesidad de adaptar la multa a la capacidad económica

En abstracto, el importe de las multas es elevado, pero su capacidad disuasoria dependerá en muchas ocasiones de la capacidad económica del sujeto infractor. No es lo mismo que la infracción la cometa una persona física (y aquí también encontraremos diferencias), una pequeña empresa o

tencionalidad, participación y beneficio obtenido, la reincidencia, la continuidad o persistencia en la conducta infractora y la irreversibilidad de los daños o deterioros producidos. Cabe advertir que puede ser cuestionable ese criterio de la trascendencia en la salud, seguridad o medio ambiente, ya que se utiliza en muchos casos, en términos muy similares, para agravar la conducta de grave a muy grave. En estos casos, utilizar esa circunstancia en una segunda ocasión (para individualizar el alcance de la sanción) puede ser contrario al *non bis in idem*. Así lo entiende, para este caso, Casino Rubio (2022: 541), y, con carácter general, Cano Campos (2022: 61).

la filial de un gran grupo de empresas. La LRSC tan solo hace referencia en los criterios de graduación a las “circunstancias del responsable” (art. 110), sin aclarar si esas circunstancias se refieren a las económicas o de otra índole. Se debería haber hecho una mención expresa a las capacidades económicas del sujeto infractor, que permitiese además tanto aumentar como reducir el importe de la multa, despejando las dudas aplicativas que suscita el precepto. Es incomprensible cómo muchas leyes sectoriales pasan por alto esta cuestión y prescinden de este criterio de graduación de las sanciones. Países como Alemania han recogido esta posibilidad en su ley sobre infracciones administrativas (OWiG) y nuestra doctrina se ha mostrado bastante crítica con la situación en nuestro país⁴². Se ha llegado incluso a plantear una posible inconstitucionalidad por vulnerar el principio de igualdad de trato ante la ley, ya que ante una misma conducta el reproche aflictivo termina siendo completamente diferente⁴³.

Es cierto que la LRSC trata de evitar que la comisión de una infracción sea económicamente rentable. De este modo, el artículo 109.2 obliga a aumentar el importe de la sanción “hasta el doble del importe del beneficio obtenido por el infractor” en los casos en los que la multa resultase inferior al beneficio obtenido por la comisión de la infracción. Merece una valoración positiva que la multa pueda alcanzar “el doble” del beneficio obtenido y no meramente igualarlo, como en ocasiones algunas leyes contemplan, lo que más bien parece una invitación a cometer una infracción. No obstante, sería interesante saber la frecuencia con la que las Administraciones han utilizado este tipo de preceptos, presentes en muchas leyes sectoriales, para aumentar el importe de la multa.

5.1.2

Los excesivos descuentos por reconocimiento de la responsabilidad y pronto pago

Una cuestión muy relacionada con la imposición y el importe de la multa es la figura de la reducción de las sanciones por el pago voluntario o el reconocimiento anticipado de la responsabilidad. Al igual que la LRJSP, la LRSC obliga al órgano sancionador a aplicar reducciones de al menos el 20 %, en los casos en los que el infractor reconozca su responsabilidad o abone el importe de la multa de forma voluntaria en cualquier momento anterior a

42. García Luengo (2015), Izquierdo Carrasco (2021: 141-148).

43. García Luengo (2015: 14-18).

la resolución sancionadora, siempre y cuando “la sanción correspondiente a la infracción apreciada tenga únicamente carácter pecuniario o bien quepa imponer una sanción pecuniaria y otra de carácter no pecuniario pero se haya justificado la improcedencia de la segunda” (art. 112.4 de la LRSC). Estos descuentos son acumulables entre sí de tal forma que, si el infractor reconoce su responsabilidad, abona el importe de la sanción y renuncia a cualquier acción o recurso en vía administrativa, la multa se reducirá en, al menos, un 40 % de la cuantía inicialmente prevista.

Como ha señalado la doctrina, la existencia de estos descuentos tan elevados en infracciones de naturaleza grave o muy grave, en las que están en juego cantidades importantes de dinero, no parece muy razonable y debilita la eficacia disuasoria de las sanciones⁴⁴. En principio, los descuentos por pago voluntario o reconocimiento de la responsabilidad cobran sentido en supuestos de infracciones masa, de relativa gravedad. Pero en este tipo de sectores tan sensibles como los residuos y el medio ambiente son mucho más cuestionables. La eficiencia y el ahorro de costes que supone para la Administración la existencia de estas figuras no pueden desnaturalizar la capacidad disuasoria y preventiva de las sanciones administrativas. Si la Administración es incapaz de tramitar en tiempo y en forma los procedimientos sancionadores contra las infracciones más graves, entonces deberíamos cuestionarnos la potestad sancionadora en sí misma. La introducción de este tipo de instrumentos jurídicos pensados para, de una forma u otra, aliviar la carga de trabajo de las Administraciones, siempre debería estar orientada a permitir que se puedan detener en aquellos procedimientos sancionadores de mayor relevancia. Un ejemplo claro es la discrecionalidad para el inicio de los procedimientos sancionadores, que se encuentra actualmente reconocida en el artículo 49.4 de la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia y cuyo fundamento no es otro que el de permitir a la Administración concentrarse en aquellos procedimientos sancionadores de mayor gravedad e interés.

Por otro lado, la doctrina también ha advertido que la existencia de este tipo de descuentos puede favorecer prácticas rayanas en la desviación de poder como la de aumentar desproporcionalmente el importe de la sanción, para “forzar” al sujeto infractor a reconocer tempranamente su responsabilidad y abonar el importe de la multa⁴⁵. Esto se produciría especialmente en sectores como el de la LRSC en los que las multas pueden ser muy elevadas y, por lo tanto, la diferencia entre la sanción con y sin descuento es muy con-

44. García Luengo (2022: 4-6).

45. Sanz Rubiales (2022b: 32-33).

siderable. Descuento que además puede aumentarse reglamentariamente, tal y como permite el artículo 112.4 de la LRSC⁴⁶. Todo ello pone de relieve lo inapropiado de esta figura para multas de naturaleza grave o muy grave.

5.1.3

La regulación del sistema de clemencia

Finalmente, el artículo 112, en su apartado 5, ha incorporado el sistema de clemencia propio del derecho sancionador de la competencia, de tal forma que la denuncia temprana del infractor, siempre y cuando existan otros infractores, puede eximirle de cualquier tipo de responsabilidad sancionadora (no así con la responsabilidad civil o por daños), incluidas las sanciones no pecuniarias⁴⁷. Esto constituye una novedad con respecto al régimen sancionador de la Ley de Residuos anterior, probablemente provocada por la generalización del régimen de clemencia en el procedimiento administrativo sancionador común. La Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común (en adelante, "LPAC") lo limita a aquellas infracciones que causen "un perjuicio en el patrimonio de las Administraciones públicas", pero la LRSC ha prescindido de dicho límite y contempla la exención de la responsabilidad para cualquier tipo de conducta infractora.

En mi opinión, este sistema de clemencia tiene sentido precisamente allí donde surgió, en el derecho de la competencia, porque las infracciones más graves (las conductas colusorias) son muy difíciles de detectar y *necesariamente* tienen que ser cometidas por varios sujetos que son competidores entre sí. Estas condiciones no tienen por qué cumplirse en cada sector del ordenamiento jurídico. Por eso es criticable que se haya regulado en el procedimiento común y que, en este caso, la LRSC no solo lo vuelva a contemplar (lo que no sería necesario), sino que además lo extienda a cualquier tipo de infracción sin justificar su utilidad o su necesidad⁴⁸.

46. Así debe interpretarse esa expresión de "reducciones de, al menos, el veinte por ciento". En ningún caso se refiere a que la Administración pueda, en cada caso, decidir el descuento que corresponda.

47. Evidentemente, cualquier denuncia del infractor no provoca esa exención de responsabilidad, sino que tiene que "ser el primero en aportar elementos de prueba que permitan iniciar el procedimiento o comprobar la infracción, siempre y cuando en el momento de aportarse aquellos no se disponga de elementos suficientes para ordenar la misma y se repare el perjuicio causado". Si no se cumple alguna de estas condiciones, pero se ha aportado con la denuncia algún elemento de prueba sustancial, el órgano sancionador puede conceder una reducción del alcance de la sanción. Tanto en un caso como en otro es necesario que se ponga fin a la participación en la infracción y no se hayan destruido elementos de prueba.

48. Cano Campos (2016: 57-59) y Navajas Rebollar (2018: 200-204).

5.2 Las sanciones no pecuniarias

Dentro del catálogo de sanciones de la LRSC, el artículo 109 contempla otro tipo de sanciones dirigidas a, de una forma u otra, impedir a un sujeto continuar con la actividad económica que venía desarrollando. Estas son la inhabilitación para el ejercicio de cualquiera de las actividades previstas en la ley, la clausura temporal o definitiva, total o parcial, de las instalaciones o aparatos, y la revocación de la autorización o la suspensión de la misma. Este tipo de sanciones tan solo se podrán imponer en el caso de infracciones graves y muy graves y, por lo general, para un determinado tipo de infracciones, salvo en el caso de la inhabilitación, que, en principio, cabe para cualquier tipo de infracción administrativa contemplada en la LRSC. No es este el lugar para volver al complejo debate sobre la naturaleza sancionadora o no de alguna de estas medidas. En mi opinión, la calificación que hace el legislador es correcta y, en este caso, estamos ante auténticas sanciones administrativas. Si acaso, me parece más cuestionable que se califique como sanción administrativa la revocación de la licencia, figura que en otros ordenamientos jurídicos carece de dicha naturaleza, y que tan solo debería configurarse como la consecuencia natural (y no sancionadora) del ejercicio de una actividad sin someterse a las reglas que la regulan⁴⁹. Pero, como digo, el debate es estéril desde el momento en el que el legislador decide calificarlas como sanciones y, por lo tanto, revestirlas del conjunto de garantías tanto materiales como procedimentales del derecho administrativo sancionador (culpabilidad, irretroactividad, responsabilidad personal...).

Una cuestión completamente distinta es que algunas de estas medidas puedan, a su vez, configurarse también como medidas de gravamen no sancionadoras. Es más, es perfectamente posible que la misma ley que las califica como sanciones en otro lugar y bajo otros presupuestos aplicativos les despoje de dicha naturaleza. Esto es así porque el fundamento que justifica su imposición es completamente diferente. En la propia LRSC podemos apreciar cómo la suspensión de la autorización puede ser una sanción, pero también una medida a adoptar en el marco de un procedimiento de inspección (art. 106.2) o incluso como medida provisional una vez iniciado un procedimiento sancionador (art. 115.1). Y lo mismo puede decirse respecto a la paralización de una actividad, pues, aunque no se contempla como sanción, sus efectos son muy similares a los que puede producir el cierre de un establecimiento.

49. Huergo Lora (2007: 350). Sobre la naturaleza jurídica de este tipo de medidas son interesantes las reflexiones de Casino Rubio (2021b: 97-143).

En unos casos, la duración de estas medidas de gravamen se condicionará a que el particular cumpla con las indicaciones de la Administración para volver a enmarcar su actividad dentro de la legalidad, o a que cese el peligro que justifica la adopción de esas medidas, particularmente en el caso de las medidas provisionales. Aquí no se atisba ningún carácter aflictivo o fin represivo, sino la mera defensa de intereses generales, y, por ello, no podemos calificarlas como sanción. Pero cuando esa medida excede de esos fines, aunque incidentalmente los pueda también satisfacer, ya estaremos ante una sanción administrativa⁵⁰. Es lo que sucede cuando ese cierre del local o esa suspensión de la actividad son incondicionados y limitados meramente a un número de años. Una cuestión diferente es la utilidad y el sentido de estas medidas cuando son adoptadas como sanciones administrativas. Como ha advertido la doctrina, si a pesar de la comisión de una infracción administrativa el particular o la empresa sigue en condiciones de prestar adecuadamente y sin ningún tipo de riesgo una determinada actividad, no tiene mucho sentido prohibirle su ejercicio, teniendo en cuenta las repercusiones que se generan para terceros; de ahí que sean escasas las resoluciones que adopten este tipo de sanciones⁵¹. Pero la mayor o menor utilidad de la sanción no puede llevar a negarle su carácter en cuanto tal.

5.3

La prohibición para obtener subvenciones y la prohibición para contratar

Como novedad, la LRSC incorpora en el artículo 109.4 y 109.5 la prohibición de recibir subvenciones y la prohibición de contratar con el sector público derivada de la comisión de infracciones graves o muy graves en el caso de las subvenciones, o muy graves en el caso de las prohibiciones de contratar. Sobre esta cuestión, el debate en la doctrina se ha centrado, de nuevo, en la calificación de la naturaleza jurídica de las mismas. Sin embargo, en aquellos casos en los que la imposición de una determinada medida tiene como presupuesto una sanción administrativa previa, la relevancia de su clasificación como sanción es menor (aunque no inocua), porque en su imposición ya se habrán respetado todas las garantías materiales y formales del derecho administrativo sancionador. Así, aunque no fuese una sanción administrativa, es necesario respetar el principio de tipicidad, de culpabilidad o la

50. Rebollo Puig (2021: 73).

51. Rebollo Puig (2001: 165) y Huergo Lora (2007: 336).

prescripción de la infracción, porque la prohibición de recibir subvenciones o de contratar depende de la previa imposición de una auténtica sanción administrativa.

No obstante, en ocasiones la clasificación de estas medidas derivadas de sanciones administrativas sí es relevante. En particular, cuando el órgano que decide su posible aplicación es diferente del órgano que sanciona o, simplemente, cuando se imponen en un procedimiento posterior y distinto al sancionador. Si se tratase de verdaderas sanciones administrativas, no se admitiría de ninguna manera su aplicación retroactiva en base a infracciones anteriores a la entrada en vigor de la nueva medida. También podrían plantearse problemas derivados de la prohibición de incurrir en *non bis in idem*, al existir dos procedimientos distintos en los que se castiga una misma conducta con idéntico fundamento jurídico⁵².

En nuestro caso en concreto, el problema del *non bis in idem* está presente en relación con las prohibiciones de contratar, precisamente por ese doble procedimiento que ha previsto la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público (en adelante, "LCSP") en el que el alcance y la duración de la prohibición de contratar los puede determinar el órgano que impone la sanción o, posteriormente y mediante un procedimiento instruido al efecto, el Ministro de Hacienda (art. 72.3 de la LCSP). En este sentido, es importante recordar que la prohibición de contratar derivada de infracciones muy graves de la LRSC ya se encontraba recogida en el artículo 71.1 b) de la LCSP, que hace referencia a las "infracciones muy graves en materia medioambiental"⁵³. Por lo tanto, cabe la posibilidad de que el alcance de la prohibición se determine en ese segundo procedimiento que prevé la LCSP precisamente para las prohibiciones de contratar derivadas del artículo 71.1 b) de la LCSP. En estos casos, ya sí es relevante determinar la naturaleza jurídica, porque, si se considerase que la prohibición de contratar es una sanción administrativa, ese segundo procedimiento vulneraría la prohibición de *non bis in idem*.

La LRSC menciona la prohibición de contratar en el artículo 109, que lleva por título *sanciones*. Sin embargo, y pese a que considero que estamos ante una sanción, este argumento sistemático no es definitivo. En mi opinión, el legislador tan solo ha reproducido aquello que ya se encontraba

52. Huergo Lora (2007: 334-335).

53. Esa referencia a materia medioambiental no puede reducirse a la actual Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. No obstante, sería deseable que la LCSP precisase mejor sus referencias porque, de lo contrario, surgen las dudas aplicativas para la Administración y se produce un escenario de inseguridad jurídica. Es lo que sucedía a raíz de la prohibición de contratar derivada de prácticas contrarias al derecho de la competencia, ya que, con anterioridad a su mención específica en el artículo 71.1b) de la LCSP, se planteaba si podía encajar la prohibición bajo las infracciones graves en materia de disciplina de mercado.

en la LCSP, quizá aclarando que esa referencia a la materia medioambiental del artículo 71.1 b) de la LCSP incluye a la LRSC. Por otro lado, el artículo 109.1 de la LRSC califica expresamente de “sanción administrativa” determinadas medidas, pero el artículo 109.5, donde se regula la prohibición de contratar, no emplea en ningún momento ese término. Pero es que, además, cuando leyes sectoriales como la Ley 58/2003 General Tributaria o la Ley 38/2003 General de Subvenciones califican la prohibición de contratar como sanción, fijan, de conformidad con el principio de predeterminación de las sanciones, su plazo máximo de duración, lo que no hace la LRSC⁵⁴.

A pesar de lo anterior, y como ya anticipaba, esto solo permite concluir que el legislador de la LRSC no le ha otorgado expresamente el carácter sancionador. Pero en absoluto significa que la prohibición de contratar no sea, en este contexto, una verdadera sanción administrativa; ello depende de otros factores y no, exclusivamente, de la categoría que el legislador le otorgue (para el caso de que no la califique como sanción). La doctrina se ha centrado especialmente en la naturaleza jurídica de la prohibición de contratar por falseamiento de la competencia⁵⁵, también recogida en el artículo 71.1 b) de la LCSP, pero muchas de las conclusiones extraídas de ese debate son trasladables a nuestro caso.

Así, el hecho de que la prohibición se refiera a una resolución firme, que su aplicación sea automática y no meramente voluntaria, y que se aplique en cualquier infracción muy grave, independientemente de si se demuestra que la misma pone en evidencia una falta de solvencia técnica o económica para ejecutar un contrato, lleva a pensar que estamos ante una auténtica sanción administrativa. En mi opinión, haber sido sancionado por infringir la normativa medioambiental *no necesariamente* indica que se vaya a ejecutar peor un contrato administrativo. Las prohibiciones de contratar, cuando no son sanciones, tratan de proteger a la Administración de contratistas sospechosos, por ejemplo, porque estén en una situación de concurso de acreedores o hayan incumplido previamente determinadas cláusulas de un contrato. En este caso, el fin primordial parece, simplemente, castigar a aquel sujeto que ha cometido previamente una infracción en materia de residuos y no asegurar una futura e hipotética buena ejecución de ese contrato⁵⁶. Estas mismas reflexiones me parecen trasladables también a la prohibición de obtener subvenciones.

54. En el mismo sentido, Casino Rubio (2022: 530).

55. Huergo Lora (2017: 236-238), Guillén Caramés (2022: 373-392).

56. Por el contrario, han defendido su naturaleza no sancionadora Casino Rubio (2022: 529-532) y Sanz Rubiales (2022a: 657-659).

Por lo tanto, si la resolución sancionadora no determina el alcance de la prohibición de contratar, existen serias dudas de que ese segundo procedimiento lo pueda hacer sin incurrir en la prohibición de *non bis in idem*. Con todo, hay que reconocer que la jurisprudencia tiende a negar la naturaleza sancionadora de las prohibiciones de contratar⁵⁷. No obstante, hay sentencias que no excluyen de manera concluyente esa naturaleza sancionadora. Por ejemplo, en la Sentencia de 14 de octubre de 2021, ECLI:ES:TS:2021:3366, el TS afirma que “las prohibiciones de contratar, como toda limitación, no pueden ser ni indefinidas ni ilimitadas, sería contrario a los más elementales principios que rigen *las medidas sancionadoras o restrictivas*”.

5.4

La publicación del nombre del infractor

Ya fuera del catálogo específico de sanciones, la LRSC contempla otra medida cuya naturaleza jurídica ha sido también discutida en la doctrina, como es la publicación del nombre del infractor. El artículo 118 de la LRSC establece lo siguiente: “Los órganos que ejerzan la potestad sancionadora podrán acordar, cuando estimen que existen razones de interés público, la publicación en el diario oficial correspondiente y a través de los medios de comunicación social que considere oportunos de las sanciones impuestas por la comisión de infracciones graves y muy graves, así como los nombres y apellidos o razón social de las personas físicas o jurídicas responsables, una vez que dichas sanciones hubieran adquirido el carácter de firmes en vía administrativa”.

El TC en una sentencia reciente ha negado la naturaleza sancionadora de la publicación del nombre del infractor, primando esa función de “advertir” al mercado de la conducta de un determinado sujeto (STC 23/2022, de 21 de febrero de 2022, FJ 2). No obstante, en determinados casos se puede afirmar dicha naturaleza sancionadora; todo dependerá de la configuración que haya hecho el legislador de la medida⁵⁸. En este caso, creo que, pese a que se encuentre fuera del apartado de sanciones, debería catalogarse como tal. Me parece decisivo el hecho de que se confiara a la Administración una amplia discrecionalidad para la publicación, basada meramente en la existencia de “razones de interés público”, sin añadir mayores precisiones. Si

57. Huergo Lora (2017: 236-238) y Casino Rubio (2022: 532).

58. Sobre la publicación del nombre del infractor es indispensable la consulta del trabajo de Huergo Lora (2021), en particular sobre la posible naturaleza sancionadora (pp. 114-121).

el argumento principal para negar el carácter sancionador de la publicación del nombre del infractor es la transmisión al mercado o al consumidor de determinada información sobre las conductas de un sujeto, esa discrecionalidad no queda justificada y debería publicarse el nombre de cualquier infractor. Además, esas razones de interés público pueden conducir a que la Administración utilice la publicación con intenciones claramente “ejemplarizantes”, primando en mi opinión ese carácter punitivo o aflictivo de la publicación. Hay que tener presente que la LRSC contempla infracciones que pueden cometer tanto las empresas como los particulares, y no alcanzo a ver dónde está ese interés de protección de terceros cuando se publica que un determinado individuo, en su esfera doméstica, ha llevado a cabo unos vertidos ilegales. Para el caso de las personas físicas me parece todavía más claro ese carácter punitivo.

6

La reparación y ejecución de los daños derivados de la infracción

Una cuestión capital en el régimen de responsabilidad es la reparación de los daños derivados de una infracción, daños que pueden alcanzar cantidades muy superiores a la multa. Es importante advertir que esta responsabilidad derivada de las infracciones cometidas en el ámbito de los residuos puede seguir dos regímenes jurídicos. Si se trata de un daño medioambiental “puro” (daños a ríos, bosques, paisajes naturales, etc.), y tal y como apunta el artículo 116.2 de la LRSC, se aplicará la Ley 26/2007 de Responsabilidad Medioambiental, en cuyo régimen particular no nos podemos detener. Por el contrario, la determinación de la responsabilidad por daños se registrará por la LRSC cuando estos se produzcan en bienes de un particular o, incluso, de titularidad pública, que carecen de esos valores naturales o paisajísticos⁵⁹.

En lo que se refiere al régimen de la LRSC, el artículo 116.1 permite al órgano sancionador determinar la obligación de reponer la situación alterada al estado originario, así como la indemnización de los daños y perjuicios causados. En la doctrina se ha planteado si la Administración, además de determinar el importe de la indemnización, puede ejecutar forzosamente dicha obligación, aun cuando se trate de un daño producido a un particular. Esta posibilidad se ha negado siguiendo una doctrina clásica y generalmente válida que supone que al tratarse de un asunto entre particulares la

59. Sanz Rubiales (2022a: 663-665).

Administración “pierde” sus poderes de autotutela⁶⁰. A este argumento se le suma que el artículo 117.1 de la LRSC solo contempla la multa coercitiva y la ejecución subsidiaria como medios de ejecución forzosa de la “restauración o indemnización”, y omite el apremio sobre el patrimonio, que sería precisamente la forma ordinaria de ejecutar el importe derivado de los daños entre particulares⁶¹. Así, el mencionado artículo dispone que “si los infractores no procedieran a la restauración o indemnización, de acuerdo con lo establecido en el artículo 116, y una vez transcurrido el plazo señalado en el requerimiento correspondiente, la administración instructora podrá acordar la imposición de multas coercitivas o la ejecución subsidiaria”.

Lo primero que hay que apuntar es que la LRSC ha reconocido a la Administración la posibilidad de ejecutar forzosamente tanto la obligación de reparar como la de indemnizar sin diferenciar en función del sujeto afectado. Lo único que no ha hecho el artículo 117.1 es contemplar el apremio sobre el patrimonio como forma de ejecutar una obligación pecuniaria como es la indemnización. Sin embargo, no me parece que la LRSC esté descartando implícitamente la posibilidad de acudir a la vía de apremio, incluso aunque se trate de un daño entre particulares. La regulación que hace la LRSC creo que está fuertemente condicionada por la necesidad de que, según el artículo 103 de la LPAC, las leyes sectoriales habiliten a la Administración para la imposición de multas coercitivas. De hecho, me atrevería a decir que lo que en verdad se está regulando es la ejecución forzosa de la restauración, y que esa mención a la indemnización se debe a un descuido del legislador.

Por otro lado, el hecho de que la LRSC regule (o mencione) algunos medios de ejecución forzosa, no impide a la Administración utilizar otros para los que está también habilitada, en este caso por la LPAC y la LRJSP. Además, el artículo 28.2 de la LRJSP permite que la indemnización derivada de una infracción “será determinada y exigida” por el órgano sancionador, y que, de no satisfacerse, “se procederá en la forma prevista en el artículo 101 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”. Esta referencia a las vías de ejecución forzosa (el art. 101 de la LPAC) fue una novedad con respecto a la Ley 30/1992, por lo que la intención del legislador parece clara: la Administración puede utilizar la vía de apremio para cobrar el importe de una indemnización, con independencia de que el daño se produzca a un bien público o privado⁶².

60. Sanz Rubiales (2022a: 663-665).

61. Sanz Rubiales (2022a: 663-665).

62. Lo ha defendido Huergo Lora (2016).

7 Conclusiones

En el momento actual, en el que muchos municipios están procediendo a la revisión de sus ordenanzas locales en materia de residuos, o incluso a la aprobación de una nueva, se debería prescindir de la tipificación de infracciones administrativas ya recogidas en la LRSC. Además, la nueva infracción “leve” del artículo 108.4 e) de la LRSC, esto es, la “entrega de los residuos domésticos y comerciales no peligrosos contraviniendo lo establecido en las ordenanzas de las entidades locales, de conformidad con el artículo 20.3”, ha convertido de un plumazo infracciones que tradicionalmente se recogían exclusivamente en las ordenanzas en una infracción de la LRSC. En cualquier caso, si se produjese un conflicto entre lo dispuesto en una ordenanza y en la LRSC, las entidades locales deberán aplicar siempre, por una cuestión de rango normativo, la LRSC.

La regulación de los responsables de las sanciones debería mejorarse, tanto en el caso de las personas físicas como jurídicas. Se echa en falta un régimen particular para los menores de edad sin que necesariamente pase por esa posición de garante de los padres por las conductas de sus hijos. En cuanto a las personas jurídicas, se deberían haber previsto las consecuencias de la extinción de estas y permitir la extensión de la responsabilidad sancionadora al sucesor jurídico o económico, tal y como sucede en otros ámbitos sectoriales. Por su parte, la regulación de la responsabilidad solidaria es un tanto confusa, especialmente en cuanto a la regulación de los posibles partícipes en la infracción. No queda claro si esa participación cualificada que exige la LRSC para poder decretar la responsabilidad se refiere a los cooperadores necesarios o más bien se está pensando en casos de coautoría en los que no se pueda identificar la concreta acción de cada sujeto. En este trabajo nos hemos inclinado por esta segunda opción.

La clasificación de la gravedad de algunas infracciones administrativas dependerá del daño producido al medio ambiente. Esto es perfectamente constitucional y lógico, aunque el empleo de conceptos jurídicos indeterminados conlleve inevitablemente cierto grado de incertidumbre para el infractor. Lo que resulta mucho más reprochable y a todas luces inconstitucional es tipificar como infracción el incumplimiento de cualquier disposición contenida en una norma de desarrollo, sin mayores precisiones.

Las Administraciones y, en nuestro caso, las entidades locales deberán tener especial cuidado a la hora de incoar determinados proce-

dimientos sancionadores cuando la infracción pueda estar tipificada en otro tipo de normas. Son problemáticos los concursos de infracciones entre leyes sectoriales, especialmente con las relativas a la protección del dominio público. La LRSC prevé que se imponga únicamente la sanción que revista de mayor gravedad. Sin embargo, la competencia para instruir estos procedimientos recae en Administraciones diferentes, por lo que su aplicabilidad se antoja compleja y existen casos que así lo acreditan.

La configuración de la sanción de multa es mejorable porque no está claro si se deben tener en cuenta las circunstancias económicas del infractor pese a que la LRSC menciona, entre los criterios de graduación, las “circunstancias personales”. Además, la generalización de los descuentos por reconocimiento de la responsabilidad y pronto pago y el sistema de clemencia para todo tipo de infracciones pueden restarle capacidad disuasoria.

La LRSC debería haber aclarado la naturaleza sancionadora de la prohibición de contratar y de recibir subvenciones. Aunque las incluya en el artículo 109 dedicado a las sanciones, no las califica como tales (como hace con otras medidas) y no establece los límites de su duración. No obstante, el carácter aflictivo es predominante y, por tanto, se debe afirmar su naturaleza sancionadora. Esto puede plantear problemas desde el punto de vista del *non bis in idem* en el caso de la prohibición de contratar, sobre todo cuando se fije su alcance y duración en el procedimiento *ad hoc* que regula la LCSP y no por el propio órgano sancionador en la resolución sancionadora. Dicho carácter aflictivo también se puede apreciar en la publicación del nombre del infractor. Aquí la LRSC ya directamente excluye la naturaleza sancionadora, lo que parece injustificado, sobre todo si se tiene en cuenta que su publicación depende de que la Administración aprecie “razones de interés público”, escondiendo un posible ánimo “ejemplarizante” y, por tanto, punitivo.

La Administración puede, en la propia resolución sancionadora, individualizar el importe de los daños, incluso en los casos en los que el afectado tan solo es un particular. Más problemática parece la ejecución forzosa del importe de estos cuando se trata de daños a propiedades particulares y no de titularidad pública. Sin embargo, la nueva regulación que la LPAC ha hecho sobre esta cuestión, superando los límites que imponía su antecesora, la Ley 30/1992, permite concluir que es posible dicha ejecución forzosa, independientemente de quien sea el destinatario de la cuantía de la indemnización.

8 Bibliografía

- Alarcón Sotomayor, L. (2019). Las ordenanzas de convivencia y su relación con la Ley de seguridad ciudadana: ¿quién desplaza a quién? *Revista Galega de Administración Pública*, 57, 281-309.
- (2024). Sanciones locales. En F. Velasco Caballero (dir.), *Tratado de Derecho Local* (pp. 515-542). Madrid: Marcial Pons.
- Alenza García, J. F. (2022). Implicaciones para las entidades locales de la nueva legislación de residuos. *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, 14, 239-268.
- Álvarez Fernández, M. (2018). La responsabilidad de los menores de edad en el Derecho administrativo sancionador. En A. Huergo Lora (dir.), *Problemas actuales del derecho administrativo sancionador* (pp. 257-307). Madrid: Iustel.
- Bueno Armijo, A. (2022). Carácter procedimental del “non bis in idem” en la Unión Europea. *Revista de Administración Pública*, 218, 171-206.
- Cano Campos, T. (2016). El Autismo del legislador: la “nueva” regulación de la potestad sancionadora de la Administración. *Revista de Administración Pública*, 201, 25-68.
- (2018). *Sanciones administrativas*. Madrid: Francis y Taylor.
- (2019). El poder normativo local y la crisis de la ley. *Documentación administrativa: nueva época*, 6, 26-42.
- (2022). Los claroscuros del “non bis in idem” en el espacio jurídico europeo. En M. Rebollo Puig et al. (dirs.), *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2022* (pp. 27-70). Navarra: Thomson Reuters-Civitas.
- Carro Fernández-Valmayor, J. L. (2004). Sobre la potestad sancionadora municipal. *Cuadernos de Derecho Local*, 6, 131-142.
- Casino Rubio, M. (2021a). La graduación *ad hoc* de las infracciones. Motivos para la discusión. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 16, 53-70.
- (2021b). *El concepto constitucional de sanción*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2022). Responsabilidad, vigilancia, inspección, control y régimen sancionador en materia de residuos. En A. Palomar Olmeda et al. (dirs.), *Estudios sobre la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular* (pp. 513-554). Navarra: Thomson Reuters Aranzadi.
- Doménech Pascual, G. (2004). La tipificación de infracciones y sanciones por las entidades locales. *Revista General de Derecho Administrativo*, 6, 1-24.

- 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, 1-26.
- (2022). La reducción de las sanciones administrativas por reconocimiento de la responsabilidad o pago voluntario. *Revista General de Derecho Administrativo*, 61, 1-40.
- Gómez Tomillo, M. (2020). Non bis in idem en los casos de dualidad de procedimientos penal y administrativo: especial consideración de la jurisprudencia del TEDH. *InDret*, 2, 421-456.
- Guillén Caramés, J. (2022). Las prohibiciones de contratar por infracciones del derecho de la competencia: ¿son o no verdaderas sanciones? La necesaria reconsideración de su naturaleza jurídica. En M. Rebollo Puig et al. (dirs.). *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2022* (pp. 341-398). Navarra: Thomson Reuters-Civitas.
- Huergo Lora, A. (2007). *Las sanciones administrativas*. Madrid: Iustel.
- (2016). Sanciones administrativas y responsabilidad civil: ¿puede declarar la administración la responsabilidad civil del infractor frente al perjudicado por la infracción? En *Liber amicorum: homenaje al profesor Luis Martínez Roldán* (pp. 399-411). Oviedo: Ediciones de la Universidad de Oviedo.
 - (2017). La prohibición de contratar con el sector público por falseamiento de la competencia. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 182, 223-259.
 - (2018). Diferencias de régimen jurídico entre las penas y las sanciones administrativas que pueden y deben orientar su utilización por el legislador, con especial referencia a los instrumentos para la obtención de pruebas. En A. Huergo Lora (dir.). *Problemas actuales del derecho administrativo sancionador* (pp. 15-59). Madrid: Iustel.
 - (2021). La publicación del nombre de los infractores como sanción administrativa (*name and shame*). En M. Rebollo Puig et al. (dirs.). *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2021* (pp. 93-140). Navarra: Thomson Reuters-Civitas.
- Izquierdo Carrasco (2021). ¿Tienen que adaptarse las multas a empresas a su situación económica?: un estudio del principio de proporcionalidad en materia sancionadora. En M. Rebollo Puig et al. (dirs.). *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2021* (pp. 141-176). Navarra: Thomson Reuters-Civitas.
- Laguna de Paz, J. C. (2020). El principio de responsabilidad personal en las sanciones administrativas. *Revista de Administración Pública*, 211, 37-69.
- Martín Fernández, C. (2023a). *El régimen sancionador de la seguridad ciudadana*. Navarra: Thomson Reuters Aranzadi.

- (2023b). La jurisprudencia europea sobre los procedimientos punitivos vinculados: Una oportunidad para que España se alinee con Europa en la garantía del “non bis in idem”. En M. Rebollo Puig *et al.* (dirs.). *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2023* (pp. 243-275). Navarra: Aranzadi.
- Míguez Macho, L. (2021). Reserva de ley en materia sancionadora y administración local: estado de la cuestión. En M. Rebollo Puig *et al.* (dirs.). *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2021* (pp. 389-410). Navarra: Thomson Reuters-Civitas.
- Muñoz Machado, S. (2015). *Tratado de Derecho Administrativo y de Derecho Público en general*. Madrid: BOE.
- Navajas Rebollar, M. (2018). El estatuto jurídico de la denuncia administrativa: la introducción del programa de clemencia en el procedimiento sancionador. En A. Huergo Lora (dir.). *Problemas actuales del derecho administrativo sancionador* (pp. 179-206). Madrid: Iustel.
- Nieto García, A. (2012). *Derecho administrativo sancionador*. Madrid: Tecnos.
- Ortega Bernardo, J. (2003). *Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales ante la gestión de los residuos urbanos*. Madrid: Marcial Pons.
- (2022). Comentario a los aspectos competenciales y organizativos de la ley 7/2022 de residuos (arts. 12 y 13). *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Extra 21, 97-137.
- Rebollo Puig, M. (2001). El contenido de las sanciones. *Justicia administrativa*, Extra 1, 151-206.
- (2014). Responsabilidad de los autores de las infracciones y de los partícipes. *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100, 2527-2546.
 - (2021). Definición y delimitación de las sanciones administrativas. En M. Rebollo Puig *et al.* (dirs.). *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2021* (pp. 41-91). Navarra: Thomson Reuters-Civitas.
- Rebollo Puig, M. *et al.* (2006). Artículos 139, 140, 141. En M. Rebollo Puig y M. Izquierdo Carrasco (coords.). *Comentarios a la Ley reguladora de las bases de régimen local* (pp. 3676-3768). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Rebollo Puig, M. y Cano Campos, T. (2022). Reserva de ley y correlación entre las infracciones y sus sanciones: ¿es constitucional el art. 117.1 de la Ley de Aguas? *Revista de Administración Pública*, 217, 53-90.
- Rodríguez Cembellín, D. (2024). *Potestad sancionadora y grupos de empresas*. Madrid: Iustel.

- Sanz Rubiales, I. (2022a). Título IX: Responsabilidad, vigilancia, inspección, control y régimen sancionador (arts. 104 a 118). *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Extra 21, 641-667.
- (2022b). La reducción de sanciones pecuniarias por pago adelantado y por reconocimiento de la responsabilidad. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 58, 13-57.
- Silva Sánchez, J. M.^a y Montaner Fernández, R. (2012). *Los delitos contra el medio ambiente*. Barcelona: Atelier.
- Tolivar Alas, L. (2002). El ejercicio de la potestad sancionadora por los municipios. *Revista de Estudios Locales*, Extra 1, 233-237.
- Velasco Caballero, F. (2009). *Derecho local: sistema de fuentes*. Madrid: Marcial Pons.
- Velasco Caballero, F. y Díez Sastre, S. (2004). Ordenanzas municipales y reserva de ley sancionadora. *Cuadernos de Derecho Local*, 5, 50-52.