

Raúl Gutiérrez Landeras

ANÁLISIS DEL RÉGIMEN SANCIONADOR EN MATERIA DE RESIDUOS

TRABAJO DE FIN DE GRADO

Dirigido por el Dr. Xavier Forcadell i Esteller.

Doble titulación de Grado en Derecho y en Relaciones Laborales



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

Tarragona

2023

Este TFG se ha desarrollado en la modalidad de:

Trabajo de investigación.

La investigación se presenta siguiendo las normas para los autores previstos en la Revista Catalana de Dret Públic.

<http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/about/submissions#onlineSubmissions>

Simulación de juicio.

Dictamen jurídico.

APS.

TFG vinculado a prácticas.

Revista catalana de dret públic

www.rcdp.cat

ANÀLISI DEL RÈGIM SANCIONADOR EN MATÈRIA DE RESIDUS.

Resum

En el present treball d'investigació procedirem a l'anàlisi del règim sancionador en matèria de residus mitjançant la utilització de la normativa, doctrina i jurisprudència respecte a aquesta matèria. En aquest sentit, en un context d'emergència climàtica resulta necessari prendre les mesures a escala internacional amb el fi de pal·liar aquests efectes negatius sobre el planeta. De tal manera, els residus són un factor més desencadenant d'aquest avanç en el procés climàtic pel qual han hagut de ser regulats i pel que s'han hagut d'establir règims sancionadors en la matèria.

Paraules clau: règim sancionador, residus, potestat administrativa, sancions, infraccions, subjectes responsables, procediment, prescripció, graduació, reparació, indemnització, *non bis in idem*, directiva marc de residus, normativa estatal, normativa catalana, normativa europea.

ANÁLISIS DEL RÉGIMEN SANCIONADOR EN MATERIA DE RESIDUOS.

Resumen

En el presente trabajo de investigación se procede al análisis del régimen sancionador en materia de residuos mediante la utilización de normativa, doctrina y jurisprudencia respecto a esta materia. En este sentido, en un contexto de emergencia climática se ha hecho necesario tomar medidas a escala internacional con el fin de paliar estos efectos negativos sobre el planeta. De tal modo, los residuos son un factor más desencadenante de este avance en el proceso climático por el cual han tenido que ser regulados y por el que se han establecido regímenes sancionadores en la materia.

Palabras clave: régimen sancionador, residuos, potestad administrativa, sanciones, infracciones, sujetos responsables, procedimiento, prescripción, graduación, reparación, indemnización, *non bis in idem*, directiva marco de residuos, normativa estatal, normativa catalana, normativa europea.

ANALYSIS OF THE SANCTIONING REGIME IN THE FIELD OF WASTE.

Abstract

In this research work we proceed to the analysis of the sanctioning regime in the field of waste through the use of regulations, doctrine and jurisprudence on this matter. In this sense, in a context of climate emergency, it has become necessary to take measures at the international level to mitigate these negative effects on the planet. In this way, waste is one more trigger factor of this advance in the climate process by which they have had to be regulated and sanctioning regimes have been established in this area.

Keywords: Sanctioning regime, waste, administrative power, sanctions, infractions, responsible subjects, procedure, prescription, graduation, repair, compensation, non bis in idem, Waste Framework Directive, state regulations, Catalan regulations, European regulations.

Sumario

Lista de abreviaturas.....	7
1. Introducción.....	8
2.1 Impacto de los residuos en el medio ambiente.	9
2.2 Contexto normativo internacional y europeo en materia de residuos.....	10
2.3 Contexto normativo estatal en materia de residuos.	13
2.4 Contexto normativo catalán en materia de residuos.	15
3. Los residuos.....	16
3.1 Concepto de residuo.....	16
3.2 Tipos de residuos.	18
4. Cuestiones previas al régimen sancionador en materia de residuos; La actividad sancionadora de la Administración Pública.....	21
4.1. La potestad administrativa sancionadora en un contexto constitucional.	21
4.2 Los principios de la potestad administrativa.....	24
5. El régimen sancionador en materia de residuos.	26
5.1 Los sujetos responsables.	27
5.1.1 Concepto y principio de responsabilidad.	27
5.1.2 Alcance de la responsabilidad y principio “quien contamina paga”.....	28
5.1.3 Sujetos responsables.....	29
5.1.4 La responsabilidad solidaria.....	29
6. Infracciones.	31
6.1 Graduación de las infracciones.	32
6.2 Supuesto especial de infracción.	35
6.3 Prescripciones de las infracciones.	35
7. Sanciones.....	36
7.1 Concepto de sanción administrativa.	36
7.2 Potestad sancionadora en materia de residuos.	37
7.3 Sanciones aplicables a las infracciones muy graves.	38
7.4 Sanciones aplicables a las infracciones graves.	39
7.5 Sanciones aplicables a las infracciones leves.	39
7.6 Las sanciones accesorias.....	39
7.7 Graduación de sanciones.....	40

7.8 La prescripción de las sanciones.....	41
7.9 Medidas de policía.....	41
8. Procedimiento sancionador.....	42
8.1 Procedimiento sancionador.....	42
8.2 Concurrencia de sanciones.....	44
8.3 Medidas de carácter provisional.	45
8.4 Reparación del daño e indemnización.	47
8.5 Multas coercitivas y ejecución subsidiaria.	48
8.6 Publicidad.	49
9. Conclusiones.....	50
10. Bibliografía.....	54
11. Webgrafía.	55
Anexo I.	56

Lista de abreviaturas.

- A.C: Antes de cristo.
- Art: Artículo.
- CC: Código Civil.
- CE: Constitución Española o Comunidad Europea, según contexto.
- CEE: Comunidad Económica Europea.
- DL: Decreto Legislativo.
- EAC: Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- EEEC: Estrategia Española de Economía Circular.
- ISBN: International Standard Book Number.
- ISSN: International Standard Serial Number.
- LISOS: Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.
- LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Pp: Páginas.
- RD: Real Decreto.
- RJCA: Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi de Audiencias Provinciales y Tribunales Superiores de Justicia.
- RSC: Responsabilidad Social Corporativa.
- STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.
- STSJ: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.
- TC: Tribunal Constitucional.
- TFG: Trabajo Final de Grado.
- TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- TJUE / TJCE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea / Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.
- TS: Tribunal Supremo.
- TSJ: Tribunal Superior de Justicia.
- UE: Unión Europea.

1. Introducción.

En un contexto de emergencia climática, todas las medidas referentes a la protección del medio ambiente son extremadamente necesarias, de esta forma, en este trabajo nos centraremos en uno de los factores desencadenantes de esta situación actual, los residuos.

El campo de estudio de los residuos es muy amplio, podríamos centrarnos en un residuo en concreto de todos los que existen, en el modelo de prevención de residuos, o en la planificación y gestión de residuos, por ejemplo.

De esta forma, con el fin de concretar y profundizar, nos centraremos en el análisis del régimen sancionador en materia de residuos que, como veremos, tiene un papel fundamental en la reducción, y gestión de los residuos, así como, en la protección del medio ambiente y salud de las personas.

Por lo que respecta a la metodología, llevaremos a cabo la utilización, consulta e investigación de la normativa legal, la jurisprudencia y la doctrina, estructurando el trabajo de la forma más comprensible y precisa para el lector con el fin de entender el régimen sancionador en materia de residuos.

En este sentido, el presente trabajo se estructurará de la siguiente manera;

En primer lugar, veremos las cuestiones previas en materia de residuos y de medio ambiente para tener una primera visión general, luego, nos adentraremos en el contexto normativo a escala internacional y europea para tener una perspectiva general dentro del ámbito jurídico y, seguidamente, trataremos tanto el contexto estatal como autonómico para acabar de completar este primer punto.

En segundo lugar, definiremos y analizaremos el concepto de residuo y los diferentes tipos que existen de acuerdo con la Directiva Marco de Residuos con el fin de comprender y entender el concepto principal del presente trabajo para poder desarrollar así a partir de este su régimen sancionador.

En tercer lugar, veremos la potestad administrativa sancionadora en materia de residuos desde una visión constitucional, el concepto, características, principios y diferencias con el derecho penal.

En cuarto lugar, con la base asentada, trataremos el régimen sancionador en materia de residuos, los sujetos responsables, el principio y alcance de la responsabilidad y, la figura de la responsabilidad solidaria entre otras. Es decir, analizaremos todos los elementos que conforman el régimen sancionador tanto a nivel estatal como autonómico profundizando en cada uno de ellos, respondiendo y opinando al respecto.

Y, por último, procederemos a las conclusiones tratando punto por punto las cuestiones que hemos ido analizando a lo largo del trabajo.

2. Cuestiones previas y contexto en materia de residuos.

2.1 Impacto de los residuos en el medio ambiente.

El ser humano desde su aparición ha utilizado y consumido recursos para sobrevivir o adaptarse al entorno. Y, es este consumo de recursos que hace que se generen residuos, cada vez en mayores cantidades y en diferentes formas debido a la evolución de la tecnología y al consumo.

Para mí, la historia es una disciplina interesante y necesaria por el que gracias a ella entendemos y sabemos quiénes somos, de donde venimos y a donde vamos, por lo que me gustaría realizar una muy breve explicación histórica sobre los residuos para entender el contexto histórico en esta materia hasta nuestros días.

En la prehistoria, los seres humanos generaban residuos orgánicos, recordemos que aquellas civilizaciones eran nómadas por lo que una vez que iniciaban el trayecto todo lo que habían generado lo dejaban en sus antiguos campamentos, residuos orgánicos primitivos como podrían ser alimentos, huesos, restos óseos humanos y de animales o herramientas de hueso y de piedra, entre otros muchos residuos los cuales han ayudado en la actualidad a los investigadores a conocer como éramos, desde cuando existimos, como sobrevivíamos, que tipos de especie habitaban en la tierra, etc. Son, por tanto, estos residuos la principal fuente de información de esta ancestral época.

Con el asentamiento y la evolución de la tecnología, en la edad antigua se innovó en materia de gestión de residuos, pues los pueblos cada vez eran más grandes y, los desechos se recogían en contenedores de arcilla o en fosas donde se mantenían periódicamente¹, también se podría pensar en la Cloaca Máxima de Roma, un sistema de alcantarillado creado inicialmente por los etruscos, pero cuya función principal era la de gestionar el exceso de agua.²

En la época Romana, tenemos como ejemplo la *Lex Iulia Municipalis* del 44 A.C en la que establecía la responsabilidad de limpieza de cada habitante de su espacio privado, así como de la acera frente a su casa, mientras que los *aediles*, *quattuorvires* i *duuvirs* se hacían responsables del mantenimiento de las calles y espacios públicos. También se prevé que existía un servicio público que se encargaba de limpiar la ciudad y transportar estos residuos más allá de sus murallas. En la ciudad de Roma se contempla que esta limpieza se extendía un kilómetro más allá de la ciudad, al igual que en las ciudades más pequeñas, donde habían basureros al pie de sus murallas.³

¹Museo de las Ciencias de Castilla La Mancha (2005). *Los recursos geológicos de la tierra: un proceso con retorno*. (Fecha de última consulta: 14 de marzo de 2023) de [fichas 2005 para pdf.cdr \(jccm.es\)](https://www.jccm.es/fichas/2005/para/pdf/cdr)

²Olga Koloski-Ostrow, Ann (2021). *Los peligros de las alcantarillas romanas*. Ancient Origins, Creative Commons. (Fecha de última consulta: 15 de febrero de 2023) de <https://www.ancient-origins.es/lugares-antiguos-europa/alcantarillas-romana-007249>

³Remolà Vallverdú, Josep Anton y Acero Pérez, Jesús (2011). *La gestión de los residuos urbanos en Hispania, Xavier Dupré Raventós (1956-2006) In memoriam*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Arqueología de Mérida, 16-45.

En la civilización Romana, también encontramos la ley de *Urso*, otra ley municipal que prohibía el vertido de residuos en las vías, cruces y canales tanto en el interior como exterior de las ciudades.⁴

Por otra parte, se recoge un testimonio por el que en Atenas se dejaba la basura en puntos concretos de la calle en forma de montones (*kopron*) y eran recogidos por los *kropologoi* que se llevan la basura fuera de la ciudad. (Euboulos, *Athenaios* X.417J-E)⁵

En la Edad Media, todos estos avances de gestión se perdieron, así como el control de la higiene de las ciudades, por lo que esto dio lugar a grandes epidemias como la peste negra, la lepra o la tuberculosis que acabaron con un tercio de la población europea.

Fue entonces a partir de la revolución industrial hasta nuestros días, cuando se empezó a generar cada vez más residuos, que, con una población actual de más de 7 mil millones de personas, la gestión de los recursos limitados y los residuos tiene un papel fundamental en la protección del planeta y de todos los seres vivos que habitamos en ella.

Hoy en día se producen cantidades ingentes de residuos, pues se producen entre 7.000 y 10.000 millones de toneladas de residuos cada año en todo el mundo y, una gran cantidad de ellos, entre 300 y 500 millones de toneladas son residuos peligrosos. Además, se sabe que se ha incrementado la comercialización de estos residuos entre países en un 500% en los últimos 30 años. Estos residuos van circulando a través de la denominada *world-wide waste web*⁶⁷ para llevar a cabo el procesado de los residuos en otro lugar diferente al de su origen. Este tema que podría abarcar todo un TFG no será desarrollado en este trabajo pues no objeto de estudio, pero, aun así, es importante saber los problemas actuales que existen y como pueden concienciar y hacer actuar a las organizaciones mundiales ante estos problemas globales que afectan al medio ambiente y a la salud de las personas.

Los residuos, por tanto, son una materia muy importante en nuestra sociedad a nivel global, pues supone un gran problema tanto a corto como a medio y largo plazo.

2.2 Contexto normativo internacional y europeo en materia de residuos.

Con la llegada de las investigaciones acerca del cambio climático y las posibles consecuencias al respecto, tanto medioambientales como económicas, países de todo el mundo intentaron unificar sus fuerzas para combatir estos efectos y, así surgió la entrada en vigor en el año 2005 del Protocolo de Kioto. El principal objetivo era reducir la emisión de gases de efecto invernadero, sin embargo, la falta de eficacia de este protocolo durante los períodos de 2008

⁴Remesal Rodríguez, José (2018). *Colonia Ulpia Traiana Xanten y el Mediterráneo. El comercio de alimentos*. Universitat de Barcelona, Edicions de la Universitat de Barcelona, 33-44.

⁵Remesal Rodríguez, José (2018). *Colonia Ulpia Traiana Xanten y el Mediterráneo. El comercio de alimentos*. Universitat de Barcelona, Edicions de la Universitat de Barcelona, 33-44.

⁶ National Geographic (2022). *Los países del mundo que acumulan más residuos peligrosos*. (Fecha de última consulta: 6 de febrero de 2023) de https://www.nationalgeographic.com.es/mundo-ng/paises-mundo-que-acumulan-mas-residuos-peligrosos_18100

⁷ World-wide waste o red mundial de residuos es una red de comercio de residuos donde los países en desarrollo envían desechos a los países en vías de desarrollo, habiendo así una relación económica win-win, pues los países desarrollados se ahorran en costes de eliminación de residuos y los países en vías de desarrollo ganan nuevas materias primas reciclables aumentando así la producción y el empleo en estos países, provocando eso sí, en estos últimos países problemas graves de salud y daños medioambientales muy graves. Un tema relacionado, muy interesante es la obsolescencia programada que ha contribuido a que aumente la cantidad de residuos exportados a estos países.

a 2012 y de 2013 a 2020 debido a que los países que se comprometían solo representaban un 30% de las emisiones totales globales, hizo que en el año 2015 se adoptara el Acuerdo de París en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, un tratado internacional jurídicamente vinculante para las partes en el que se establece la necesidad de responder de forma progresiva y eficaz ante los efectos del cambio climático bajo los principios de equidad y responsabilidad común teniendo en cuenta las necesidades, capacidades y circunstancias de los diferentes países. Un acuerdo en el que se pretende establecer unas medidas que estén relacionadas con los objetivos de erradicación de pobreza y el acceso equitativo al desarrollo sostenible, objetivos incluidos en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, un instrumento jurídico no vinculante, pero que establece un guion a seguir para las futuras convenciones, como es la del acuerdo de París y demás pactos internacionales de derechos humanos.

Así pues, este Acuerdo de París entrado en vigor el 4 de noviembre de 2016 (como consecuencia de que los 55 miembros que ratificaron el acuerdo representaban más del 55% del total de las emisiones globales) tiene como objetivo principal reducir las emisiones de gases para no llegar a un incremento medio de la temperatura global del planeta a 2°C. Un acuerdo que pretende garantizarse mediante una revisión del balance global cada 5 años entre los miembros.

Por consiguiente, en el año 2015 surgió también el Plan de Acción en materia de economía circular⁸, un plan cuya finalidad es el adaptar la economía actual a una economía sostenible y ecológica respetuosa con el medio ambiente y a la vez competitiva.

En consecuencia, de acuerdo con todos estos objetivos establecidos en materia de residuos, han surgido diferentes directivas⁹ europeas como la 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019 sobre la reducción del impacto de determinados productos de plástico al medio ambiente; la Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases; la Directiva (UE) 2018/849 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 por la que se modifican la Directiva 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil, la Directiva 2006/66/CE relativa a las pilas y acumuladores y la Directiva 2012/19/UE relativa a los residuos de aparatos electrónicos eléctricos: y, entre otras, surgió la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos (en adelante, Directiva UE 2018/851) o Directiva Marco de Residuos, la cual establece que tiene como objetivos principales; proteger, preservar y mejorar la calidad del medio ambiente, así como proteger la salud humana y garantizar la utilización prudente, eficiente y racional de los recursos naturales.

⁸De acuerdo con el artículo 2 k) de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, la economía circular se define como el *“sistema económico en el que el valor de los productos, materiales y demás recursos de la economía dura el mayor tiempo posible, potenciando su uso eficiente en la producción y el consumo, reduciendo de este modo el impacto medioambiental de su uso, y reduciendo al mínimo los residuos y la liberación de sustancias peligrosas en todas las fases del ciclo de vida, en su caso mediante la aplicación de la jerarquía de residuos”*

⁹Las directivas son disposiciones normativas de la Unión Europea que establecen objetivos sobre diferentes materias de forma vinculante para los miembros de la unión europea, los cuales deberán transponerlas a sus ordenamientos jurídicos internos.

Además, también establece esta última directiva, la necesidad de promover los principios de economía circular¹⁰, pues si se sigue este modelo, se consiguen dos objetivos; uno económico y otro medio ambiental. Por un lado, conseguir ahorros netos para las empresas, consumidores y autoridades y, por otro, reducir las emisiones globales totales anuales de gases de efecto invernadero.

De este modo, esta directiva tiene como finalidad aumentar los objetivos de la anterior directiva con el fin de llegar a una economía circular, un nuevo término establecido el cual se podría definir como un sistema económico y social alternativo¹¹ consistente en la reutilización, reparación y reciclaje de los productos y los bienes, consiguiendo que no se desperdicien los recursos limitados del planeta, protegiendo no solo al medio ambiente mediante la reducción gases de efecto invernadero o de la alteración del medio ambiente si no, también, la salud de las personas.

En términos económicos, la directiva también pretende que la UE no dependa de recursos importados de otros países y se pueda mejorar el uso de la energía renovable, así como la mejora de la eficiencia energética.

Y, por último, cumplir con los objetivos establecidos en la Estrategia de Europa 2020 que son la del crecimiento inteligente¹², sostenible¹³ e integrador¹⁴

Por lo tanto, lo que hace esta última directiva es modificar muchos aspectos normativos de la anterior directiva e introducción en este de definiciones conceptuales como pueden ser la de residuo no peligroso o residuos municipales.

Cabe mencionar, que la Directiva Marco de Residuos 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008 sobre los residuos (en adelante, Directiva Marco de Residuos), estableció el principio de jerarquía de residuos¹⁵ en el que se establece un orden de prioridad a la hora de legislar en materia de residuos por el que se deben guiar los estados miembros. Con ello, a nivel estatal se incorporaría la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

¹⁰Los principios de la economía circular no se comprenden de forma explícita en las directivas, pero se podría decir que se basa en los principios de economía sostenible y ecológica basada en cerrar el ciclo de vida de un residuo, producto, servicio, agua, energía, etc. Rodríguez Martín Alejandro; Palomo Zurdo, Ricardo; González Sánchez, Francisco (2020). *Análisis y valoración de la transparencia en los municipios españoles en la gestión de los residuos sólidos urbanos*. CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, 8-16.

¹¹Vence, Xavier (2019). *Redondear la economía circular: del discurso oficial a las políticas necesarias*. Cizur Menor Navarra: Aranzadi Thomson Reuters, 19-42.

¹² Inteligente: Alcanzar un crecimiento económico en base al desarrollo de conocimientos y de la innovación.

¹³ Sostenible: Una gestión de recursos más eficaz y competitiva en base a una economía limpia y renovable.

¹⁴ Integrador: con la finalidad de crear y reforzar el empleo, así como una cohesión social y territorial en Europa. Es decir, avanzar en medidas de unificación y homogeneización de Europa.

¹⁵ La directiva 2008/98/CE recopila una serie de principios de los tratados internacionales en materia de residuos como, por ejemplo: el de autosuficiencia, proximidad, el de quien contamina paga, acción preventiva en materia de medio ambiente, etc. Estos principios sirven para asentar un principio de jerarquía en el que se establece un orden de prioridad a la hora de legislar por parte de los estados miembros: A) prevención, b) preparación para la reutilización, c) reciclado, d) otro tipo de valorización como por ejemplo la valorización energética y e) eliminación. No obstante, en la Ley 7/2022 se establece que, para un mejor resultado en determinados residuos, se podrá cambiar el orden de esta jerarquía siempre y cuando la finalidad sea la de proteger la salud humana y el medio ambiente y la reducción de residuos. Navarro García, Albert. *Las prestaciones económicas sobre la recogida de residuos municipales*. Revista Catalana de Dret Ambiental Vol. XIII Núm.2 (2022):1-40.

Por lo que respecta al cumplimiento de las directivas, estas deben ser traspuestas al ordenamiento jurídico interno y deben ser cumplidas. Como ejemplo en materia de residuos, tenemos el supuesto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala) Caso Comisión Europea contra República Helénica. Sentencia de 2 diciembre 2014. TJCE 2014\462 por el que el Gobierno de Grecia incumple con la Directiva 75/442 en materia de residuos e infringiendo lo dispuesto en el artículo 260 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, (en adelante, TFUE) y, por el que posteriormente tampoco cumpliría con las obligaciones adoptadas en la sentencia de la Comisión/Grecia (EU:C:2005:592) (previo escrito de requerimiento)¹⁶ en cuanto a la desinfección y rehabilitación de un gran número de vertederos, con lo que finalmente se le impuso una multa coercitiva semestral en la medida en que el incumplimiento perdure hasta el momento del examen de los hechos por el Tribunal de Justicia y, una multa a tanto alzado, además de las costas procesales. Fondos económicos que van destinados a la cuenta de recursos propios de la Unión Europea.

En el mismo sentido, tenemos la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala) Caso Comisión Europea contra República Italiana. Sentencia de 2 diciembre 2014. TJCE 2014\484, por el que se condena a la República Italiana en este caso por no adoptar las medidas necesarias para cumplir con lo dispuesto en el artículo 4,8 y 9 de la Directiva 75/442 al constar emplazamientos sin autorización poseedores de residuos peligrosos sin ser saneadas o rehabilitadas y, vertederos sin ser objeto de un plan de acondicionamiento establecido en la Directiva 1999/31.

Finalmente, enlazando con la Directiva Marco de Residuos, en el año 2020 la Comisión Europea adoptará un nuevo Plan de Acción para la economía circular con una guía o programa para conseguir un crecimiento sostenible en Europa. Un plan que se adapta a lo exigido en el Pacto Verde Europeo¹⁷ de finales de 2019 el cual se trata de una comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y a las demás instituciones europeas y que se constituye como un integrante más de la estrategia de la Agenda 2030.

2.3 Contexto normativo estatal en materia de residuos.

De esta forma, en el ámbito estatal se adopta la Estrategia Española de Economía Circular (EEEC) la cual tiene como objetivo establecer una economía circular, es decir, un modelo económico que impulsa una nueva forma de producir y consumir los recursos con el fin de que estos tengan una vida más longeva y, por tanto, se generen menos residuos y aprovechar aquellos que no se pueden evitar. Así pues, se pretende tener una economía más sostenible, descarbonizada¹⁸ y competitiva. Esta Estrategia que sigue los objetivos del acuerdo de París

¹⁶ La Comisión Europea ante el incumplimiento de una sentencia emitida por los tribunales europeos competentes, dirige un escrito de requerimiento al obligado para que en un plazo de dos meses presente sus observaciones respecto a la cuestión a cumplir, para luego, en el caso de subsistir el incumplimiento dictar un dictamen dando un plazo para responder.

¹⁷ Comisión Europea, Bruselas (2019). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, El Pacto Verde Europeo*. (Fecha última consulta: 10 de febrero de 2023) de https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF

¹⁸ En cuanto a la descarbonización, hay que apuntar que en España existe una Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo (2050) con la finalidad de reducir la emisión de gases de efecto invernadero y quería aprovechar este tema para enlazarlo con una declaración de Saül Garreta, presidente de la Autoridad Portuaria de Tarragona,

de 2015, así como el Plan de Acción para la Economía Circular, el Pacto Verde Europeo y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Tres de los seis objetivos que se plantea esta estrategia de ámbito estatal es el de reducir la generación de residuos un 15% respecto a lo que se ha generado en el año 2010; reducir la generación de residuos alimentarios en un 50% del hogar y del consumo minorista y, en un 20% en las cadenas de producción y suministro y, por último; reducir la emisión de gases de efecto invernadero.¹⁹

Seguidamente, tendríamos la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, la cual entre sus disposiciones contempla que será el Gobierno el que fomentará mediante aprobación de planes específicos la reutilización de residuos orgánicos o subproductos de origen animal o vegetal y, también, dispone entre otras, que en licitaciones de redacción de proyectos, de contratos de obra o concesión de obra, se incluirán entre los criterios de adjudicación: la minimización de generación de residuos.

Esta misma ley 7/2021 de 20 de mayo, que en su disposición adicional quinta (Impulso de la Economía Circular) dará pie, a que, en 6 meses desde la entrada en vigor de esta ley, el Gobierno remita a las Cortes un Proyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados, recogiendo lo establecido en la Estrategia Española de Economía Circular (EEEC), dando lugar a la ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular que deroga la anterior ley 22/2011, de 28 de julio. Una normativa estatal que pretende transponer la directiva 2018/851 por la que se modificó la directiva 2008/98CE sobre los residuos.

Esta ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (en adelante Ley 7/2022) tiene como objetivos la reducción de los efectos adversos de la generación y gestión de residuos en la salud humana y en el medio ambiente y, en el que se pretende asentar los principios de economía circular encomendados por las directivas europeas.²⁰ También se especifica que los residuos suponen una fuente de emisión de gases de efecto invernadero sobre todo localizados en vertederos que contienen residuos biodegradables y en los que se emiten gases de metano (CH₄), un peligroso gas de efecto invernadero responsable de casi el 25% del calentamiento global, 80 veces más contaminante que el Dióxido de Carbono (CO₂) durante los primeros 20 años después de llegar a la atmósfera.²¹

del pasado mes de noviembre de 2022, en el que declara que se pretende seguir el proceso de descarbonización del Puerto de Tarragona. Planteamiento que se presenta en el Plan de Sostenibilidad Agenda 2030 presentado en 2020, para reducir la huella de carbono a cero para el año 2030. Port de Tarragona (2023). *Saül Garreta: "Port Tarragona liderarà la transformació econòmica sostenible del territori"* (Fecha última consulta: 10 de febrero de 2023) de <https://www.porttarragona.cat/ca/autoritat-portuaria-tarragona/comunicacio-premsa/notes-premsa/item/3204-sauel-garreta-port-tarragona-liderara-la-transformacio-economica-sostenible-del-territori>

¹⁹Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. *Estrategia española de Economía Circular y Planes de Acción*. (Fecha última consulta: 15 de abril de 2023) de <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/estrategia/>

²⁰ La Ley 7/2022 transpone la directiva 2018/851 (Marco de Residuos) y la Directiva 2019/904 de Reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente.

²¹ Environmental Defense Fund. *Methane: A crucial opportunity in the climate fight*. (Fecha última consulta: 13 de febrero de 2023) de <https://www.edf.org/climate/methane-crucial-opportunity-climate-fight>.

Como último apunte, en nuestro país, los residuos han contribuido a la emisión de gases de efecto invernadero entorno a un 5,2% en el año 2022²² por lo que esta Ley 7/2022 realiza los objetivos de reciclado y reducción de los residuos, sobre todo haciendo hincapié en los residuos municipales.

2.4 Contexto normativo catalán en materia de residuos.

En el ámbito de la normativa catalana en materia de residuos, tendríamos principalmente el Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de julio por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de los residuos (en adelante, DL 1/2009). No obstante, tenemos una larga lista de leyes y decretos ley en el que se hace referencia a la materia de residuos, como puede ser el decreto ley 23/2020, de 9 de junio de medidas urgentes en materia tributaria; la ley 5/2020, del 29 de abril de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente; la ley 4/2020 del 29 de abril, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2020; el decreto ley 13/2020, de 21 de abril, por la cual se adoptan medidas urgentes de carácter estructural y organizativo, así como medidas en el ámbito de las entidades del sector público de la administración de la Generalidad, etc.

Seguidamente, la competencia de la Generalidad en materia de residuos lo lleva a cabo la Agencia de Residuos de Cataluña, una entidad constituida en base al artículo 1 b) del Decreto Legislativo 2/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley 4/1985, de 29 de marzo, del Estatuto de la Empresa Pública Catalana. Esta entidad tiene competencia en materia de residuos los cuales han sido generados en Cataluña. No obstante, hay una serie de residuos que quedan excluidos de su competencia y son aquellos residuos radioactivos, residuos que procedan de la prospección, extracción, tratamiento y almacenamiento de recursos minerales y explotación de pedreras, así como los flujos gaseosos emitidos a la atmosfera, residuos no peligrosos de explotaciones ganaderas y agrícolas en el ámbito de la explotación agraria, explosivos desclasificados y aguas residuales, que en este último caso sería competencia de la Agencia Catalana del Agua.

Toda esta creación normativa de ámbito estatal y autonómica se debe al reparto de competencias, pues el artículo 149.1 23º de la Constitución Española (en adelante, CE) comprende la competencia exclusiva del Estado sobre legislación básica sobre protección del medio ambiente. Sin embargo, este artículo tiene una coetilla “sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas para el establecimiento de normas adicionales de protección”.

En la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC), se establece la competencia compartida por parte de la Generalidad con el Estado en materia de medio ambiente y en la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección.

En referencia a la materia de residuos, el EAC en su artículo 144 de Medio ambiente, espacios naturales y meteorología, comprende como competencia compartida: la regulación sobre la prevención en la producción de envases y embalajes en todo su ciclo de vida desde que se generan hasta que pasan a ser residuos; la regulación sobre prevención y corrección de los

²²El periódico de la energía. *Las emisiones de CO2 aumentaron en España un 5,9 por ciento en 2021 y un 14% en lo que va de 2022.* (Fecha de última consulta: 7 de febrero de 2023) de <https://elperiodicodelaenergia.com/emisiones-co2-espana-2021-2022/>

residuos generados en Catalunya o fuera de este, así como su gestión, traslado y disposición final. También contempla la regulación sobre prevención, control, corrección, recuperación y compensación de suelo y subsuelo, la regulación de la contaminación atmosférica, la promoción la producción de productos o procesos productivos respetuosos con el medio ambiente entre otros, así como la prevención, restauración y reparación de daños al medio ambiente y su correspondiente régimen sancionador.

A su vez, el EAC contempla en su artículo 189, la aplicación y ejecución del derecho de la Unión Europea por parte de la Generalitat en el ámbito de sus competencias, en este caso respetando la competencia compartida con el Estado.

3. Los residuos.

3.1 Concepto de residuo.

El concepto de residuo viene establecido en el artículo 3.1) de la Directiva 2008/98/CE como: *cualquier sustancia u objeto del cual su poseedor se desprenda o tenga la intención o la obligación de desprenderse.*

Definición exacta que seguirán la Ley 7/2022 en su artículo 2.al) y el Decreto Legislativo 1/2009 en su artículo 3.1 a).

Se debe tener en cuenta que existen los denominados subproductos que no deben equipararse a los residuos, estos están regulados en el artículo 5 de la Directiva Marco de Residuos, artículo que fue modificado por la Directiva (UE) 2018/851. Estos subproductos vienen a ser aquellas sustancias u objetos resultantes de un proceso de producción cuya finalidad primaria no sea la producción de esa sustancia u objeto.

Para determinarse como subproductos deben reunir una serie de condiciones recogidas en el mismo artículo: deben ser sustancias u objetos utilizadas ulteriormente, pueden utilizarse directamente sin tener que hacer una transformación ulterior distinta de la practica industrial normal, que se produzca como parte integrante de un proceso de producción y que su uso ulterior sea legal, es decir, que no produzca impactos adversos para el medio ambiente o la salud humana y reúna los requisitos para la aplicación específica relativos a los productos y a la protección del medio ambiente y la salud.

Por último, debemos tener en cuenta que existen determinados residuos que dejarán de serlo cuando hayan sido objeto de reciclado²³ u por otra operación de valorización²⁴ siempre que cumplan una serie de requisitos²⁵:

-La sustancia u objeto se debe usar para finalidades específicas; exista un mercado o una demanda para dicha sustancia u objeto; la sustancia u objeto satisface los requisitos técnicos para las finalidades específicas, y cumple la legislación existente y las normas aplicables a

²³ Reciclado: Operación de valorización mediante el cual se consigue que los residuos con materiales orgánicos sean transformados de nuevo en productos, materiales o sustancias.

²⁴ Valorización: consiste en cualquier operación en el que el resultado sea que el residuo sirva a una finalidad útil al sustituir a otros materiales. Art. 3. 15) de la Directiva Marco de Residuos.

²⁵ En virtud del artículo 6.1 de la Directiva Marco de Residuos.

los productos; y el uso de la sustancia u objeto no generará impactos adversos globales para el medio ambiente o la salud.

En este sentido, el TJUE (Sala Segunda) Caso Lapin elinkeino-liikenne-ja ympäristökeskuksen liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue contra Lapin luonnonsuojelupiiri ry. Sentencia de 7 marzo 2013 TJCE\2013\79, analiza si unos residuos inicialmente peligrosos (unos postes de telecomunicaciones) pueden dejar de ser residuos y, por tanto, no generar impactos adversos al medio ambiente o salud de las personas. (en este caso para el uso de una pasarela de madera para facilitar el paso). El artículo 6.1 de la Directiva Marco de Residuos establece lo siguiente:

Fin de la condición de residuo

1. Determinados residuos específicos dejarán de ser residuos, en el sentido en que se definen en el artículo 3, punto 1, cuando hayan sido sometidos a una operación, incluido el reciclado, de valorización y cumplan los criterios específicos que se elaboren, con arreglo a las condiciones siguientes [...]. d) el uso de la sustancia u objeto no generará impactos adversos globales para el medio ambiente o la salud.

La sentencia, en un primer momento, determina que por estas condiciones no se puede determinar directamente que unos residuos concretos ya no deban considerarse como tal, pues se basa en que el artículo 6 apartado 4 de la presente directiva determina que cuando para un caso determinado no se hayan establecido unos criterios a escala comunitaria, los estados miembros podrán decidir si un determinado residuo deja de serlo teniendo en cuenta la jurisprudencia aplicable en la materia, así pues, para determinar si un residuo peligroso puede dejar de serlo, se deberá recurrir a la jurisprudencia aplicable en la materia, y que, teniendo en consideración solo la directiva, esta posibilidad no se excluye. Luego, hay que tener en cuenta que para que no se considere como residuo, el poseedor no debe desprenderse de él o tener la intención u obligación de hacerlo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.1) de la misma directiva, relativa al concepto de residuo.

De esta forma, se concluye que un residuo peligroso puede dejar de ser un residuo, si se realiza una valoración y puede utilizarse sin poner en peligro la salud humana y sin dañar al medio ambiente, además de que el poseedor no se desprenda o tenga intención u obligación de desprenderse de él.

Para finalizar, en este trabajo, trataremos el régimen sancionador en materia de residuos de la Ley 7/2022 y el DL 1/2009 por los que debemos de tener en cuenta que en su **ámbito de aplicación** se establece que se tendrán en cuenta todo tipo de residuos **excepto** algunos contemplados en el art. 3 Ley 7/2022 y art. 4 DL 1/2009. Los residuos excluidos son: las aguas residuales, explosivos desclasificados, efluentes gaseosos emitidos a la atmósfera, residuos de explotaciones agrícolas y ganaderas que no sean peligrosos y utilizados únicamente en el marco de la explotación agraria, residuos radioactivos, residuos de recursos minerales y explotación de canteras (art 4. DL 1/2009). La Ley 7/2022 incluye una serie más de supuestos especiales como los suelos excavados que no superen unos criterios para ser declarados suelos contaminados u otros materiales excavados con fines de construcción, cadáveres de animales muertos no por un sacrificio, sedimentos que no sean peligrosos de acuerdo con el art. 4.2 de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino.

3.2 Tipos de residuos.

Según la Directiva Marco de residuos se pueden distinguir los siguientes tipos:

a) Residuo peligroso y residuos no peligrosos.

Los residuos peligrosos son aquellos que poseen alguna de las características se contemplan en el anexo tercero de esta directiva. Este anexo tercero establece una lista cerrada “*numerus clausus*” con cada una de las características así como su definición y aplicación, tendríamos entonces: el explosivo, el oxidante, el fácilmente inflamable, el inflamable, el irritante, el nocivo, el tóxico, el cancerígeno, el corrosivo, el infeccioso, el tóxico para la reproducción, el mutagénico, los residuos que emiten gases tóxicos o muy tóxicos, el sensibilizante, el ecotóxico y los residuos susceptibles que una vez eliminados pueden dar lugar a otra sustancia. En la Ley 7/2022 con el fin de clarificar este concepto de residuo peligroso, establece en su anexo primero, las características que permiten identificar un residuo peligroso.

Por otro lado, tenemos los residuos no peligrosos que son aquellos no considerados como residuos peligrosos. Esta definición fue introducida en la Directiva (UE) 2018/851 del parlamento europeo y del consejo de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos.

En este mismo sentido, la Ley 7/2022 recoge también los conceptos residuos no peligrosos y peligrosos, los cuales, los últimos, se definen peligrosos si presentan una o varias características de las señaladas en el anexo I de esta misma ley y, a su vez, sea considerado como residuo peligroso por parte del gobierno de acuerdo con lo establecido en la normativa de la UE, es decir, teniendo en cuenta: la Directiva Marco de Residuos; la Directiva 91/689/CEE del Consejo de 12 de diciembre de 1991, relativa a los residuos peligrosos; y la decisión de la Comisión de 18 de diciembre de 2014 que modifica la Decisión 2000/532, sobre la lista de residuos, de conformidad con la Directiva 2008/98/CE. O, teniendo en cuenta los convenios internacionales en los que España sea parte, es decir, teniendo en cuenta el Instrumento de ratificación del convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, hecho en Basilea el 22 de marzo de 1989 por el que entra en vigor en España el 8 de mayo de 1994.

b) Residuos municipales.

Los residuos municipales fueron introducidos por la ultima Directiva (UE) 2018/851, los cuales representan aproximadamente entre el 7 % y el 10 % de los residuos totales generados en la Unión Europea, por este motivo: controlar, gestionar y reducir estos residuos son un factor clave para cumplir con los objetivos de conseguir una economía sostenible y ecológica.

A parte del porcentaje que representa en el total de residuos, se hace hincapié en esta materia, pues son los más difíciles de gestionar, pues existe una gran variedad de residuos que se generan en las ciudades y, además, por tener una vinculación directa con los ciudadanos que hace que tenga una visibilidad pública y de concienciación.

La Directiva (UE) 2018/851 define estos residuos municipales y excluye²⁶ una serie de desechos, así como, establece la responsabilidad de la gestión de residuos entre agentes públicos y privados.

De forma resumida, son aquellos residuos procedentes de un origen doméstico u otra fuente, de forma separada o mezclados. Así pues, los que son procedentes de otra fuente han de ser similares en naturaleza y composición con los residuos de origen doméstico.

Dentro de los residuos municipales de origen doméstico estarían incluidos el papel y el cartón, el vidrio, los metales, los plásticos, los biorresiduos, la madera, textiles, envases²⁷, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, residuos de pilas y acumuladores, y residuos voluminosos, incluidos los colchones y los muebles, de acuerdo con el artículo 3.2 ter de la Directiva (UE) 2018/851.

Dentro de los residuos excluidos como residuos municipales, tenemos los nombrados en el pie de página. Algunos de estos residuos son definidos en la Ley 7/2022, en primer lugar, tendríamos aquellos residuos resultantes de la producción considerados como residuos industriales y, definidos como residuos resultantes de los procesos de producción, fabricación, transformación, utilización, consumo, limpieza o mantenimiento generado por la actividad industrial. En segundo lugar, tenemos los residuos agrarios y silvícolas, definidos como aquellos residuos generados por actividades agrícolas, ganaderas y silvícolas y, por último, el residuo de arte de pesca.

Por otro lado, tendríamos también los residuos comerciales definidos por el Decreto Legislativo 1/2009 como aquellos residuos municipales generados por la actividad de los bares, hoteles, comercio, oficinas, servicios y también los residuos producidos en la industria asimilables a los residuos municipales.

c) Residuos de construcción y demolición.

La Directiva (UE) 2018/851 define esta clase como aquellos residuos que son generados por actividades de construcción y demolición.

Así pues, en ámbito estatal ya teníamos el Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición y que definía este residuo como aquél que se genera en una obra de construcción o demolición. Y, por obra de construcción o demolición se entiende principalmente como la construcción, rehabilitación, reparación o demolición de un bien inmueble, edificios, y carreteras entre otros.

d) Aceites usados.

²⁶ Los residuos que no se consideran municipales son los que proceden de la agricultura, la producción, la silvicultura, la pesca, las fosas sépticas y la red de alcantarillado y plantas de tratamiento de aguas residuales, incluidos los lodos de depuradora, los vehículos al final de su vida útil ni los residuos de construcción y demolición.

²⁷ La definición de envase se encuentra el artículo 2.1 de la Ley 11/1997 de abril, de Envases y Residuos de Envases por remisión normativa del artículo 2. m) de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. Envase: *todo producto fabricado con materiales de cualquier naturaleza y que se utilice para contener, proteger, manipular, distribuir y presentar mercancías, desde materias primas hasta artículos acabados, en cualquier fase de la cadena de fabricación, distribución y consumo. Se considerarán también envases todos los artículos desechables utilizados con este mismo fin. Dentro de este concepto se incluyen únicamente los envases de venta o primarios, los envases colectivos o secundarios y los envases de transporte o terciarios*

Los aceites usados fueron integrados a la Directiva Marco de Residuos y derogados de la Directiva 75/439/CEE del Consejo de 16 de junio de 1975 relativa a la gestión de aceites usados. Esta acción se llevó a cabo con la finalidad de simplificar la legislación comunitaria²⁸ y actuar conforme a la jerarquía de residuos. Los aceites usados se diferencian de los demás residuos por sus características físicas y su forma de eliminación²⁹. Estos aceites usados son los aceites minerales o sintéticos, industriales o de lubricación.

En la Ley 7/2022 de ámbito estatal acorde con la directiva, hace diferenciar los aceites usados de los aceites de cocina usado, estos últimos definiéndose como aquellos residuos que se han generados en el cocinado de alimentos tanto en ámbito doméstico como de restauración, hostelería y análogos, residuos que vienen a ser de origen vegetal y animal.

e) Biorresiduo.

La definición de este tipo de residuo fue modificada por la Directiva (UE) 2018/851, en la que introduce como novedad aquellos residuos biodegradables procedentes de la oficina, mayoristas y comedores a los anteriores ya establecidos.³⁰

Este tipo de residuo, como los demás, se diferencian de otros con el fin de mejorar la calidad del reciclado y facilitar los niveles bajos de la jerarquía de residuos como son la valoración³¹ y la eliminación.

f) Residuos alimentarios

Los residuos alimentarios fueron también introducidos por la Directiva (UE) 2018/851 como un biorresiduo y, con tal de concretar la definición de residuos alimentarios, se añade en el apartado de biorresiduo la definición de residuos alimentarios como apartado bis, haciendo remisión a la definición ofrecida por el artículo 2 del Reglamento (CE) nº178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.

De acuerdo con esta definición, los residuos alimentarios serían cualquier sustancia u producto alimentario del cual su poseedor se desprenda o tenga la intención o la obligación de desprenderse. Estos alimentos son los susceptibles de ser ingeridos por los seres humanos

²⁸Esta simplificación de la legislación comunitaria se lleva a cabo con los principios de necesidad y proporcionalidad, una simplificación que abarca también la codificación, la refundición y consolidación de la legislación, así como la derogación de disposiciones obsoletas. En este caso en concreto, se llevó a cabo la derogación e integración de estos residuos a partir de la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 25 de octubre de 2005, «Aplicación del programa comunitario sobre la estrategia de Lisboa: Una estrategia para la simplificación del marco regulador». Esta estrategia supuso la simplificación en algunos aspectos de la legislación normativa europea y que llevo al año 2012 a adoptar un último programa de adecuación y eficacia de la reglamentación REFIT.

²⁹ Eliminación: son aquellas operaciones que no son las de valorización, aun cuando tenga como consecuencia secundaria el aprovechamiento de sustancias o energía. Art 3.17) Directiva Marco de Residuos.

³⁰ Biorresiduo: residuo biodegradable de jardines y parques, residuos alimentarios y de cocina procedentes de hogares, oficinas, restaurantes, mayoristas, comedores, servicios de restauración colectiva y establecimientos de consumo al por menor, y residuos comparables procedentes de plantas de transformación de alimentos. Directiva (UE) 2018/ 851 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos.

³¹ Valoración: Aquella operación que tiene como finalidad principal la de que el residuo tenga una finalidad útil al sustituir a otros materiales para cumplir una función.

incluido el agua, a excepción de: los piensos, los animales vivos que no se destinen a la comercialización para el consumo humano, las plantas antes de la cosecha, los medicamentos, los cosméticos, el tabaco o productos derivados del tabaco y las sustancias estupefacientes o psicotrópicas.

4. Cuestiones previas al régimen sancionador en materia de residuos; La actividad sancionadora de la Administración Pública.

4.1. La potestad administrativa sancionadora en un contexto constitucional.

El derecho administrativo sancionador está vinculado o tiene relación directa con el derecho penal, pues ambos casos son parte del *ius puniendi* que tiene el estado.

El *ius puniendi* viene a ser la potestad que tiene el Estado de castigar conductas contrarias al ordenamiento jurídico, de acuerdo con lo establecido en el artículo 25 y 9 de la Constitución Española (en adelante, CE) en los que se hace referencia al principio de legalidad “*Nullum crimen, nulla poena sine lege*” y establece que “*Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento.*” Así, además del principio de legalidad, se puede ver claramente como en relación con el artículo 9 de la CE se basa en el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

Por otra parte, el artículo 25.3 CE establece la exclusión de la administración civil que no militar, para imponer sanciones que directa o subsidiariamente impliquen una privación de libertad. De este artículo 25 CE, se puede extraer que la administración pública tiene potestad sancionadora, que no es simplemente el hecho de sancionar, sino que también es ejecutar la sanción³², pero no especifica hasta dónde llega el alcance de aplicación de esta. Así, por ejemplo, en el artículo 45.3 CE en materia de medio ambiente establece que *...en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.* Por otro lado, si nos acercamos al capítulo III del título preliminar de la Ley 40/2015 de 1 de octubre del Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, ley 40/2015 o LRJSP) encontraremos los principios de la potestad sancionadora de la Administración Pública que veremos en el apartado siguiente de este trabajo.

En cuanto al derecho penal, se habla de sanciones retributivas, es decir, de castigo. Por otra parte, en el artículo 25.2 CE establece que *las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados.* Es decir, que una sanción penal debe estar dirigida a la reeducación y reinserción social.

Por otro lado, las sanciones por parte del derecho administrativo son más bien preventivas, es decir, la administración castiga al administrado para que no repita lo sucedido. Esta potestad por parte de la administración es siempre reglada y no discrecional, es decir que todas las conductas las encontramos en la ley.

³² Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado. *Manual de derecho administrativo sancionador* (Tercera edición). (2013). Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi. (pp 1-252)

De este modo, otra diferencia entre el derecho administrativo sancionador y el derecho penal es que el primero sanciona conductas antijurídicas que no precisan ir acompañadas de un resultado lesivo y, el segundo, si sanciona lesiones o puestas en peligro de un bien jurídico protegido. Así pues, el TS de 20 de marzo de 1995 distingue que ambos ámbitos protegen un bien jurídico protegido, pero el penal se vincula al individuo o al Estado y, el administrativo sancionador al interés público al que la administración sirve, por lo que los delitos y faltas van en contra de bienes jurídicos protegidos definidos y las infracciones administrativas atentan contra los intereses generales.³³

Como hemos visto, el derecho penal y el derecho administrativo están relacionadas por el *ius puniendi* del Estado, pero además, los principios inspiradores que aplica el derecho administrativo sancionador son los mismos que los del derecho penal (principio de seguridad jurídica, legalidad, tipicidad, irretroactividad, culpabilidad, proporcionalidad, subsidiariedad³⁴, etc.) aunque con algunos matices³⁵, ya que los dos son manifestaciones del *ius puniendi* del Estado y, así lo interpreta el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) en la sentencia núm. 18/1981 de 8 de junio.

En esta última sentencia a la que hago referencia, también se llega a interpretar que puede llegar el punto incluso en que un bien jurídico³⁶ pueda estar bajo protección tanto de instrumentos administrativos como penales, siempre teniendo en cuenta la exclusión de la administración civil con la aplicación de penas que directa o subsidiariamente impliquen privación de libertad, así bien, un ejemplo de ello es el comentado artículo 45.3 CE en materia de medio ambiente en el que el bien jurídico protegido es este mismo.

Añadir también, que los procedimientos que se aplican a la actividad sancionadora de la administración pública deben basarse en los principios en materia de procedimiento del artículo 24 CE y 9 CE, es decir, garantizar la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica, aunque no siguiendo este artículo 24 CE de una forma literal sino teniéndolo en cuenta para la preservación de estos valores esenciales, así lo indica la STC 18/1981 de 8 de junio. Estos pueden ser el derecho a la defensa, el derecho a la asistencia letrada, derecho a ser informado de la acusación, derecho a la presunción de inocencia (que esto quiere decir que la carga de la prueba le corresponde a la administración), prohibición de la utilización de pruebas conseguidas a través de la vulneración de derechos fundamentales, el derecho a no declarar contra sí mismo o el derecho a la utilización de los medios de prueba adecuados a la defensa

³³ Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado. *Manual de derecho administrativo sancionador* (2013). Tercera edición, Parte General. La potestad sancionadora y el procedimiento administrativo sancionador, capítulo II el principio de responsabilidad. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi. (pp 1-252)

³⁴ El derecho penal se usa en última instancia cuando ya se han utilizado medios menos lesivos de otro ordenamiento, definido como derecho penal mínimo. En relación con el derecho administrativo, de acuerdo con el principio *non bis in idem* (ámbito material: no castigar a un sujeto doblemente por los mismos hechos) en el ámbito procesal, el derecho penal tiene preferencia sobre el administrativo sancionador.

³⁵ El tribunal supremo ha ido definiendo estos matices como “situaciones nacidas en el seno de una relación especial de sujeción” Véase el fundamento de derecho sexto de la sentencia del TS de 21 de abril de 1998. Por situaciones de sujeción especial, tendríamos el derecho disciplinario de los funcionarios públicos y el derecho disciplinario en el ámbito penitenciario. Tema 5 Derecho Penal y Derecho Administrativo. Universidad de Cádiz.

³⁶ Un bien jurídico puede ser un objeto u objetos materiales o inmateriales, relaciones, intereses o derechos que son protegidos jurídicamente. Por ejemplo, en el artículo 138 del Código Penal relativo al homicidio, estaríamos hablando que el bien jurídico es la vida de la persona o vida humana. Así pues, esta protección se recoge por mandato constitucional en el artículo 15 de la CE, cuando se refiera a que todos tienen derecho a la vida y a la integridad física.

del que se deriva que vulnera el art. 24.2 CE y la denegación inmotivada de medios de prueba.³⁷

Por otra parte, la sentencia del Tribunal Constitucional (sala primera) núm. 7/1998 de 13 de enero. RTC 1998/7, en su fundamento jurídico sexto, también nos indica que en los actos administrativos en los que se impongan sanciones y, estos, vulneren un derecho fundamental, podrá solicitarse un recurso de amparo.³⁸

Respecto a la potestad sancionadora de la administración, esta se debe diferenciar de la potestad administrativa de crear actos desfavorables o de gravamen, es decir, que crean un perjuicio para el interesado, así pues, se deben diferenciar estos actos, pues no son considerados como sanciones. Por ejemplo, podemos tener una medida coercitiva la cual consiste en una medida disuasoria y no sancionadora u, otro ejemplo, la potestad reparadora la cual consiste en devolver aquello infringido al estado anterior en el que se encontraba originalmente. Un ejemplo de medida reparadora puede ser aquella en la que tengamos que devolver una subvención, esta medida no es una sanción puesto que se pretende volver a la situación anterior. En este sentido, la sentencia del TS núm. 276/2000 de 16 de noviembre indica que la sanción tiene una función de castigo, de represión o retributiva y que se debe diferenciar de aquellas en las que existe coerción, disuasión o resarcimiento por incumplimiento.

Seguidamente, dentro de esta actividad sancionadora por parte de la administración pública debemos distinguir entre los conceptos de infracción y sanción.

Por un lado, tendríamos la infracción que es aquella que reúne una serie de características. En primer lugar, la antijuridicidad, que es cuando se lesiona un bien jurídico protegido por el ordenamiento jurídico; en segundo lugar, típica, que quiere decir que es una conducta prevista en el ordenamiento jurídico las cuales se clasifican por la ley como leves, graves y muy graves y, que requiere de reserva de ley³⁹ para la tipificación de las infracciones administrativas; y tercera, la culpabilidad en el que juega el dolo o la imprudencia.

Por otro lado, tendríamos las sanciones que podríamos definir las como aquellas medidas represivas ejecutadas por la Administración Pública como consecuencia de la realización de una conducta antijurídica y tipificada como infracción administrativa. Cabe recordar que las sanciones administrativas a diferencia de las penales no pueden imponer penas privativas de libertad, sino que imponen una obligación de pago o multa o, privan de un derecho.

³⁷ La sentencia núm. 7/1998 de 13 de enero nos especifica que se ha ido generando una doctrina acerca de las garantías del artículo 24 CE por el que asume el procedimiento administrativo sancionador, así como el proceso penal.

³⁸ El recurso de amparo es un procedimiento especial que se interpone ante el Tribunal Constitucional como consecuencia de la vulneración de un derecho fundamental comprendido en los artículos 14 a 29 y 30.2 CE con el fin de restablecer de forma inmediata y efectiva estos derechos fundamentales. Las personas que pueden interponer este recurso pueden ser tanto personas físicas como jurídicas, el Ministerio Fiscal y el Defensor del Pueblo. De acuerdo con los artículos 53, 161 y 162 CE.

³⁹ La reserva de ley es una imposición por parte de la Constitución al legislador para que regule determinadas materias mediante la ley, el cual es objeto de una decisión del titular ordinario de la potestad legislativa, quien no puede remitirla a otras fuentes, y en concreto al reglamento. Coordinadores: Miguel A. Aparicio Pérez y Mercè Barceló i Serramalera (2016). *Manual de Derecho Constitucional*, Tercera edición. Tema 14. La Ley. Pag 299-314. Atelier Libros Jurídicos.

Se puede pensar así, que para poder evitar daños medioambientales se debe prevenir con medidas de control o concienciación, es decir, medidas con el fin de que no se produzcan esos daños, medidas previas, en vez de imponer sanciones que es cuando la comisión de la infracción ya se ha cometido. Como hemos comentado en apartados anteriores, la sanción es una medida preventiva y a la vez represiva cuya finalidad es disuadir la comisión de una infracción, pues de acuerdo con la autora Blanca Lozano: “las medidas represivas ejercen un papel fundamental en la garantía del cumplimiento de las normas y medidas de protección ambiental”⁴⁰.

4.2 Los principios de la potestad administrativa.

Estas sanciones administrativas se basan en los principios de legalidad, irretroactividad, tipicidad, responsabilidad, proporcionalidad, prescripción y concurrencia de sanciones. Principios que se contemplan en el capítulo III del título preliminar de la ley 40/2015 o LRJSP.

En primer lugar, tenemos el **principio de legalidad y de tipicidad** comprendidos tanto en el artículo 25.1 CE como en el artículo 25 y 27 de la LRJSP, derivadas del Derecho Penal, que nos viene a decir, que solo pueden constituir infracciones aquellas que se contemplan en la ley, sin embargo, teniendo en cuenta también que los reglamentos pueden especificar o graduar las infracciones y las sanciones que se contemplan en la ley sin alterar o innovar dichas infracciones y sanciones. Un principio de legalidad que recoge la potestad sancionadora de la administración y un principio de tipicidad que recoge la graduación de las infracciones.

Por último, un problema que hubo en cuanto a estos principios fue que la Administración Local no tenía potestad legislativa propia, así pues, el Título XI de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local reparo esta situación regulando con carácter general las sanciones de competencia local.⁴¹

En segundo lugar, tenemos el **principio de irretroactividad**, también, como hemos visto, comprendido en el artículo 25.1 CE y, en la LRJSP en su artículo 26. Este principio nos establece que solo se pueden aplicar aquellas disposiciones sancionadoras que se encuentren vigentes en el momento en que se producen los hechos constitutivos de infracción administrativa. No obstante, hay que precisar que este principio solo puede aplicarse a aquellas disposiciones sancionadoras no favorables, pues si las disposiciones sancionadoras anteriores en el momento de la comisión de los hechos resultan ser más favorables entonces se aplicará el efecto retroactivo.

En tercer lugar, **el principio de responsabilidad** en el ámbito administrativo se aplica tanto a personas físicas como jurídicas al igual que ocurre en el ordenamiento penal, no obstante,

⁴⁰ Lozano Cutanda, Blanca (2011). *Administración y legislación ambiental: manual y materiales complementarios* (6ª ed.) Capítulo Décimo. La represión administrativa y penal de los ilícitos ambientales. Pag 356-379. Dykinson.S.L

⁴¹ Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado. *Manual de derecho administrativo sancionador* (2013). Tercera edición, Parte General. La potestad sancionadora y el procedimiento administrativo sancionador, capítulo II el principio de responsabilidad. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi. (pp 1-252).

en este último, solo se contempla la responsabilidad de las personas jurídicas en unas series de supuestos delimitados, es decir, en una lista *numerus clausus*⁴².

En cuarto lugar, **el principio de proporcionalidad**, como hemos visto, nos establece que las sanciones no pueden implicar una privación de libertad. También establece en el ámbito de las sanciones pecuniarias que la comisión de las infracciones tipificadas deber ser menos favorables que la realización o cumplimiento de la infracción, es decir que la sanción tenga un carácter preventivo de que la conducta tipificada no se realizará o es probable que no se realice.

Así pues, este principio establece la obligación de clasificar o graduar las infracciones y sanciones de acuerdo con una serie de criterios⁴³ establecidos en el artículo 29 LRJSP.

En quinto lugar, tenemos **el principio de prescripción**, el cual establece que tanto infracciones como sanciones prescriben según lo dispuesto en la ley y en caso de no estarlo, establece una serie de años de prescripción según la calificación de las infracciones y las sanciones. Una prescripción que tiene lugar tanto para las infracciones y las sanciones desde el día siguiente a la comisión de la infracción, a excepción de aquellas infracciones continuadas⁴⁴ o permanentes las cuales, la prescripción cuenta a partir del día en que se finalizó la conducta de la infracción. Este principio, tiene en cuenta la interrupción de la prescripción tanto para infracciones y sanciones, el cual consiste en que un procedimiento administrativo o de ejecución en caso de la sanción, se verá interrumpido por el conocimiento del interesado y, en el caso de que el expediente sancionador (infracciones) estuviera más de 1 mes paralizado por culpa de la administración, entonces se reanudaría el plazo de prescripción y, lo mismo para el caso de que estuviera más de 1 mes paralizado el procedimiento de ejecución por culpa de la Administración. He de añadir que, también contempla el caso de desestimación presunta o silencio negativo en el recurso de alzada por parte de la administración, un plazo de prescripción de la sanción que se inicia a partir del día siguiente a la finalización del plazo para resolver por parte de la administración.

En sexto lugar, tenemos el principio de **conurrencia de sanciones o principio “non bis in idem”** previsto en el artículo 31 LRJSP, por el que se establece que no se puede castigar dos veces por un mismo hecho realizado por un mismo sujeto. Aquí, por tanto, debemos ir con cuidado, pues una conducta puede estar tipificada como delito y también como infracción administrativa, por lo que, en estos casos, el orden penal prevalece ante el orden administrativo, el cual, este último, debe abstenerse de intervenir en el procedimiento. Así bien, las sentencias del orden penal vinculan al orden administrativo por el que no puede

⁴² En el ámbito penal, se puede exigir la responsabilidad penal de las personas jurídicas en materia medioambiental de acuerdo con el art. 328 del Código Penal en relación con los delitos del art.325, 326 bis y 327. Muñoz Conde, Francisco.; López Peregrín, M^a Carmen; García Álvarez, Pastora. (2015). *Manual de derecho penal medioambiental*. 2^a ed. act. conforme a la LO 1/2015, de 30 de marzo. Valencia: Tirant lo Blanch, 173-217.

⁴³ Los criterios a tener en cuenta la graduación de infracciones y sanciones de acuerdo con el artículo 29.3 LRJSP son: El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad, la continuidad o persistencia en la conducta infractora la naturaleza de los perjuicios causados y la reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.

⁴⁴ Las infracciones continuadas son diferentes acciones o una pluralidad de acciones u omisiones que infringen el mismo o semejantes preceptos administrativos que se llevan a cabo aprovechando una idéntica ocasión o ejecutando un plan preconcebido, mientras que las infracciones permanentes son aquellas en las que solo hay una acción la cual perdura en el tiempo.

imponer una nueva sanción por los mismos hechos. Por ejemplo, en caso de que en el procedimiento penal se falle la absolución del individuo de una conducta de penal, la administración debe asentir el fallo. No obstante, en el caso de que se adecue al tipo penal y sea absuelto, entonces se seguirá por vía administrativa.⁴⁵

Y, por último, el **principio de culpabilidad**, “*nulla poena sine culpa*”, no hay pena si no hay culpa. Un principio del orden penal que se ha consagrado en el derecho administrativo sancionador, por el que se exige que haya dolo, culpa o negligencia.

5. El régimen sancionador en materia de residuos.

El régimen sancionador en materia de residuos tiene un papel fundamental en los objetivos establecidos por la Directiva UE 2018/851 en el que se especifica que los estados miembros tienen la responsabilidad de establecer medidas disuasorias mediante sanciones a aquellas personas tanto físicas como jurídicas involucradas en materia de residuos con la finalidad de prohibir el abandono, el vertido o la gestión incontrolada de residuos e incluidos los vertidos de basura en virtud del artículo 36 de la presente directiva. Es decir, esta directiva establece que los Estados miembros deberán establecer disposiciones sobre sanciones aplicables a las infracciones que dispone la directiva, así como la aplicación de medidas que puedan garantizar dicha aplicación, sanciones que deberán respetar los principios de eficacia⁴⁶, proporcionalidad⁴⁷, y disuasión.

Así mismo, se establece que los Estados miembros pueden adoptar medidas de reparación de actuaciones y recuperación de costes, respetando siempre la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre la responsabilidad ambiental sobre prevención y reparación de daños medioambientales.

Así pues, de acuerdo con las obligaciones emitidas por la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE, el ordenamiento jurídico español transpone esta directiva a su ordenamiento jurídico mediante la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, que, entre otras muchas otras modificaciones, actualiza el régimen sancionador comprendido en la derogada Ley 22/2011 la cual se basaba en la Directiva Marco de Residuos del 2008.

Por otro lado, como hemos visto, la Generalitat de Catalunya posee la competencia compartida con el Estado en materia de medio ambiente y en el establecimiento de normas adicionales de

⁴⁵ Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado. *Manual de derecho administrativo sancionador* (2013). Tercera edición, Parte General. La potestad sancionadora y el procedimiento administrativo sancionador, capítulo II el principio de responsabilidad. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi. (pp 1-252)

⁴⁶ El principio de eficacia en la Unión Europea en relación con el principio de derecho comunitario significa que los jueces nacionales deben dejar de aplicar las normas de su propio ordenamiento jurídico, cuando éstas opongan a las del ordenamiento superior comunitario. Sentencia de la Audiencia Nacional del 18 de junio de 2008 JT 2008/905.

⁴⁷ El principio de proporcionalidad según la jurisprudencia exige que los actos de la UE sean idóneos para alcanzar los objetivos y que estos no vayan más allá de lo necesario para conseguir dichos objetivos, es decir, que, entre varias medidas adecuadas, se debe escoger la menos onerosa y que las desventajas que se produzcan no sean desproporcionadas con los objetivos a cumplir. Morcillo Moreno, Juana; F. Maeso Seco, Luis; Magán Perales, José María; Meix Cereceda, Pablo; Sánchez Rodríguez, Francisco (2016). *Derecho de la Unión Europea*. Revista española de Derecho Administrativo núm. 178/2016 parte Crónica. Editorial Civitas, SA, Pamplona.

protección, decretándose así, el Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley reguladora de los residuos. En este decreto legislativo, es decir, en esta normativa específica en materia de residuos aplicable a Cataluña, también se contempla el régimen sancionador en materia de residuos.

En referencia a la competencia compartida, el autor Josep Ochoa Monzó⁴⁸ destaca que la STC 37/2022, de 14 de febrero, establece que *la potestad sancionadora no constituye un título competencial autónomo* y enlaza con el autor Manuel Rebollo Puig que, la regulación de las infracciones, las sanciones y otros elementos específicos de cada uno de los sectores, la competencia será estatal o autonómica dependiendo de quien sea la competencia legislativa sobre una materia, en este caso al ser una materia compartida, también será compartida la competencia para establecer infracciones y su régimen sancionador.

Así pues, a lo largo del trabajo iremos viendo el régimen sancionador en materia de residuos dentro del régimen general y, a su vez, dentro de este, la normativa específica aplicable a Cataluña.

5.1 Los sujetos responsables.

5.1.1 Concepto y principio de responsabilidad.

El concepto y principio de responsabilidad en el derecho administrativo sancionador deriva del Derecho Penal, por el que este implica que a una persona se le puede imputar un hecho constitutivo de infracción, así como su conducta culpable.

Así pues, el artículo 28 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015) contempla el principio de responsabilidad en el que se contempla que tanto las personas físicas como jurídicas u otras entidades sin personalidad jurídica pueden ser sancionados por hechos constitutivos de infracción.

Seguidamente, el artículo 107 de la Ley 7/2022 recoge este principio de responsabilidad del artículo 28 de la Ley 39/2015 de los sujetos responsables de las infracciones, en el que establece que estos hechos constitutivos de infracción contemplados en la ley, pueden ser infringidas tanto por personas físicas como jurídicas, así como, también las entidades sin personalidad jurídica en el ámbito local de acuerdo con los artículos 107 apartados primero y tercero y, artículo 28 LRJSP, sin perjuicio, todo ello, de la responsabilidad civil, penal y medioambiental que se pueda derivar.

Por otra parte, el art. 107.4 Ley 7/2022, establece que los daños causados al medio ambiente como consecuencia de la acumulación de actividades⁴⁹ por diferentes personas, podrán ser imputados individualmente por la administración por lo que respecta a su responsabilidad y a sus efectos económicos.

En el ámbito autonómico, se establecen los sujetos responsables en el artículo 91.1 del Decreto Legislativo 1/2009 en el mismo sentido que en el artículo 107 de la Ley 7/2022 y 28 Ley

⁴⁸ Ochoa Monzó, Josep. *El derecho administrativo sancionador en la legislación española de transparencia y buen gobierno: singularidades destacables*. (2020), Revista Derecho & Sociedad, N°54 (II), junio 2020, 98.

⁴⁹ Se entiende como acumulación de actividades en este precepto como cada una de las actividades que de forma individual causen daño al medio ambiente.

39/2015. No obstante, una diferencia a tener en cuenta entre el derecho administrativo sancionador y el derecho penal en este aspecto es que en el primero como regla general, la persona jurídica es la única responsable, respondiendo a título propio y no como ocurre en el Derecho Penal por el que además de la persona jurídica también responde la persona física.⁵⁰

5.1.2 Alcance de la responsabilidad y principio “quien contamina paga”.

En el artículo 104 de la Ley 7/2022, relativo al alcance de la responsabilidad en materia de residuos, se establece que, para los residuos siempre habrá un responsable del cumplimiento de las obligaciones que se derivan de su producción y gestión. En su apartado segundo, se recoge la posibilidad de que los sujetos responsables que no pierden esta condición puedan ejercer una acción de repetición⁵¹ por los costes que se puedan derivar de los incumplimientos legales o contractuales de otras personas físicas o jurídicas.

En relación con este artículo, tendríamos el artículo 11.1 de esta misma ley, relativo a los costes de la gestión de residuos, por el que se aplica el principio “quien contamina paga” inspirado del artículo 14 de la Directiva UE 2018/851, el cual especifica en relación a los sujetos del artículo 104 de la Ley 7/2022, los costes relativos a la gestión de los residuos, incluidos los costes correspondientes a la infraestructura necesaria y a su funcionamiento, y añade en comparación con el artículo 14 de la Directiva UE, los costes relativos a los impactos medioambientales y las emisiones de gases de efecto invernadero.

En este artículo 11, en su apartado segundo se contempla la **responsabilidad ampliada del productor** el cual se desarrolla en su título IV en el que se establece una serie de supuestos en que los costes relativos a su gestión de residuos serán asumidos por el productor inicial de forma parcial o total, pudiéndose distribuir dichos costes con los distribuidores de los productos, en el caso de que existan. Este artículo se fundamenta en el artículo 14.2, 8 y 8 bis de la Directiva UE 2018/851 el cual establece que corresponde a los estados miembros determinar si los costes relativos a la gestión de los residuos son asumidos parcial o totalmente por el productor y distribuidores siempre respetando los requisitos mínimos generales aplicables a los regímenes de responsabilidad ampliada del productor en el artículo 8 bis de esta mencionada directiva.

En la directiva marco de residuos además de tener en cuenta los artículos mencionados, se debe comentarse el artículo 15 relativo a **la responsabilidad de la gestión de residuos**, en el que se establece que los estados adoptarán y cito textualmente: *Las medidas necesarias para garantizar que cualquier productor inicial de residuos u otro poseedor realice el tratamiento de residuos por sí mismo o encargue su realización a un negociante o a una entidad o empresa que lleve a cabo operaciones de tratamiento de residuos, o su organización a un recolector de residuos público o privado, con arreglo a los artículos 4 y 13.* Artículo 4 relativo a la jerarquía de Residuos y artículo 13 a los principios de protección de la salud humana y el medio ambiente.

En cuanto a este precepto, se pronuncia la sentencia del TJUE (Sala Sexta) Caso Società Edilizia Turistica Alberghiera Residenziale (SETAR) SpA contra Comune di Quartu S. Elena.

⁵⁰ Lozano Cutanda, Blanca (2011). *Administración y legislación ambiental: manual y materiales complementarios* (6ª ed.) Capítulo Décimo. La represión administrativa y penal de los ilícitos ambientales. Pag 356-379. Dykinson.S.L

⁵¹ La acción por repetición es aquella que se contempla en el artículo 1158 del CC como forma de extinción de pago, por el que le corresponde a aquella persona responsable contra otra la cual le debe reintegrar o responder en materia contractual.

Sentencia de 18 diciembre 2014 TJCE\2014\478, por el que establece que el artículo 15 apartado 1 de la directiva marco de residuos no se opone a una normativa nacional que no prevea la posibilidad de que un productor o poseedor de residuos elimine por sí mismo los residuos de tal forma que el responsable quede eximido del pago de un impuesto local de eliminación de residuos, siempre que éste cumpla con las exigencias del principio de proporcionalidad.

Este artículo 15 apartado 1 ofrece a los estados miembros diferentes opciones a elegir y en relación con el artículo 4 (jerarquía de residuos) y 13 (“quien contamina paga”), en ningún caso se obliga a que, si un productor o poseedor de residuos trata por sí mismo los residuos, se exima a este de contribuir a la financiación del sistema de gestión de residuos impuestos por la normativa nacional, siempre y cuando respete el principio de proporcionalidad⁵². En el caso del artículo 4, por ejemplo, no se prioriza la eliminación de residuos por los productores mismos, pues en todo caso, este aparece en el último lugar de la jerarquía de residuos por el que se establece el orden de prioridad en la legislación y política sobre prevención y gestión de residuos.

5.1.3 Sujetos responsables.

Los principales responsables son el productor inicial, el poseedor y el gestor de residuos.

En primer lugar, el productor inicial viene a ser cualquier persona física o jurídica que produzca residuos o bien efectúe el tratamiento previo, mezcla o que comporte cambios en la naturaleza o composición de estos residuos, los titulares de las mercancías retiradas en las aduanas ya sean importadores o exportadores o, los titulares de las mercancías incautadas bajo mandato judicial.

En segundo lugar, el poseedor de residuos es el productor de residuos y cualquier otra persona física o jurídica que se encuentre en posesión de residuos. Se considerará también poseedor de residuos a aquel titular catastral de la parcela en la que se localicen residuos abandonados o basura dispersa, siendo así responsable administrativo de estos residuos. No obstante, se establece la excepción en el caso de que se pueda identificar el autor material del abandono de estos residuos o poseedor anterior.

En tercer lugar, el gestor de residuos es cualquier persona física o jurídica, de índole público o privado, registrado a partir de una autorización o bien, de la comunicación de que realice cualquiera de las operaciones que componen la gestión de residuos, sea o no productor de estos mismos.

5.1.4 La responsabilidad solidaria.

5.1.4.1 La regla general en la Ley 7/2022.

También se contempla la responsabilidad solidaria en el apartado segundo del artículo 107 de la Ley 7/2022, haciendo referencia a la regla general, que da lugar cuando varias personas son responsables conjuntamente⁵³ del cumplimiento de lo que se establece en esta Ley 7/2022 y

⁵² Este principio de proporcionalidad se recoge en el artículo 5 apartado 4 del Tratado de la Unión Europea, el cual establece que las medidas de la Unión Europea deben ser adecuadas y necesarias para conseguir el objetivo deseado sin imponer al ciudadano una carga excesiva en relación con el objetivo a conseguir.

⁵³ Se entiende por conjunta aquella comprendida en un precepto por que varias personas tienen una misma obligación.

que, estos responderán de forma solidaria⁵⁴ a las infracciones cometidas y a las sanciones impuestas. Aun así, en caso de que la sanción sea de carácter pecuniaria y siempre que sea posible, las sanciones se individualizarán según el grado de participación de cada responsable, de acuerdo con el artículo 28 LRJSP.

5.1.4.2 Supuestos especiales en la Ley 7/2022.

En este sentido el artículo 107.3 de la Ley 7/2022 añade dos supuestos a parte de la regla general, en los que siempre se considerará la responsabilidad solidaria.

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

En este primer supuesto, se establece que se aplicará la responsabilidad solidaria entre aquellos que entregan los residuos y aquellos que los reciben.

Como ejemplo de este supuesto, tenemos la sentencia del Tribunal Superior de Justicia (en adelante, TSJ) de Cantabria del 29 de mayo de 1997, en el que se declara como responsable a la poseedora de unos residuos tóxicos que han desaparecido. Estos residuos son producidos por un inquilino en calidad de contrato de arrendamiento el cual acaba extinguiéndose y, dejándose los residuos en la propiedad de la propietaria. Dicha propietaria comunica de esta situación al Servicio de Protección de la Naturaleza y este le avisa de que debe conservar estos residuos.

Finalmente, la propietaria no conserva este deber de diligencia y se declara conjunto al productor de los residuos, su responsabilidad por su condición de poseedora de acuerdo con el artículo 47 del RD 833/1988, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley 20/1986 que establece que en los residuos tóxicos y peligrosos siempre habrá un responsable que corresponderá al productor o al gestor de estos. Además, no solo se la sanciona por su deber de conservación, control y vigilancia sino también por haber tenido una advertencia directa del Seprona ante la sospecha de que pudieran ser residuos tóxicos.

b) Cuando 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.

Este segundo supuesto se contempla a varios responsables que han contribuido conjuntamente y no ha sido posible determinar el grado de participación, es decir, que no se ha podido acabar de determinar la responsabilidad de cada uno de ellos. Por lo que, en caso de sanción pecuniaria, no será posible individualizar las sanciones.

Por último, se establece que las entidades sin personalidad jurídica también pueden ser sancionadas en caso de residuos de competencia local, de acuerdo con lo que se dispone en el art. 28 de LRJSP, precepto dedicado a la responsabilidad.

⁵⁴ Responder de forma solidaria significa que el acreedor puede dirigirse contra cualquiera de los deudores de forma indistinta y por el total de la deuda.

5.1.4.3 La responsabilidad solidaria en el DL 1/2009.

En el artículo 91 del DL 1/2009, añade en su apartado segundo, la responsabilidad solidaria inspirado del artículo 28.3 LRJSP y 107.2 de la Ley 7/2022 que da lugar cuando existen varios infractores y no se puede determinar el grado de participación de cada uno de ellos.

Seguidamente, en su apartado tercero especifica que cuando la infracción se ha cometido por una persona jurídica, se puede también considerar como responsables los órganos rectores o de dirección, así como los técnicos responsables, siempre y cuando exista culpa⁵⁵ o negligencia en sus funciones. Esta regulación se entiende sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal que pueda acarrear.⁵⁶

En los artículos 92 y 93 de este Decreto Legislativo se establecen que las personas autoras son aquellas que han cometido directamente o inmediatamente el hecho infractor, así como también aquellas que han impartido instrucciones u ordenes necesarias para cometerlo, precepto que se inspira del principio de responsabilidad y del artículo 28 del Código Penal en el que se establece la definición de autor responsable de un delito.

A continuación, en su artículo 93 nos establece también aquellas otras personas responsables que también intervienen en la comisión de una infracción, pero de forma diferente al artículo anterior, es decir como autores, así bien, estos sujetos también son sancionados, pero incidiendo en la graduación de la infracción.

La responsabilidad solidaria conlleva, por tanto, al derecho de la administración de sancionar y recaudar la sanción por medio de cualquiera de los responsables, teniendo en cuenta que estos responsables podrán decidir entre ellos que parte aportan o bien ejercitar una acción de repetición.

6. Infracciones.

En el artículo 27.2 LRJSP establece el principio de tipicidad que señala que las infracciones administrativas serán aquellas tipificadas en la ley por las cuales podrán imponerse sanciones delimitadas por la misma ley.

El artículo 108 de la Ley 7/2022 y el artículo 72 del DL 1/2009 establecen en común que las acciones u omisiones que contradigan lo establecido en ambas, tendrán el carácter de infracciones administrativas, sin perjuicio de la legislación sectorial aplicable.

No obstante, la diferencia reside en que el artículo 108 Ley 7/2022 tiene una coetilla en la que dice que: *salvo que estas acciones u omisiones tengan carácter o naturaleza penal*. Esto

⁵⁵ La culpa según el derecho penal es aquella en la que el individuo presuntamente responsable ha actuado con capacidad de motivación y conociendo la antijuridicidad del hecho. Lugo de la Rosa, Miguel Ángel (2019) *Manual de derecho penal general*. Universidad Abierta para Adultos, 15-321. Un concepto comprendido en el derecho administrativo sancionador, por el que la acción no es un elemento constitutivo esencial de la infracción administrativa, sino modal de graduación de la sanción administrativa. Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado, autor. Manual de derecho administrativo sancionador (2013). Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 1-252.

⁵⁶ Al igual que en el ámbito penal, en el derecho administrativo el juez puede decidir la responsabilidad civil que se deriva de la infracción administrativa, pues así se contempla en el artículo 85 de la ley 39/2015. Por otro lado, en caso de que una infracción sea de carácter penal, la administración se abstendrá de intervenir en el procedimiento.

nos lleva a recordar el principio *non bis in idem* que de acuerdo con Vicente Magro Servet⁵⁷ se aplica ante aquellos casos en que un mismo hecho puede tener tanto carácter administrativo como penal⁵⁸ y, por lo que podemos interpretar de este artículo 108, es que excluye inicialmente que una acción u omisión pueda ser a la vez una infracción administrativa y penal.

Así pues, el principio *non bis in idem* es una garantía fundamental que establece que nadie puede ser sancionado dos veces por una misma conducta, tal y como establece la STC núm. 154/1990 de 15 de octubre o la STC núm. 2/1981 de 30 de enero, esta última incluye que “*el principio non bis in idem, aunque no se recoja dentro de los derechos fundamentales va unido directamente a los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones recogidas en el artículo 25 de la Constitución.*” Por tanto, este principio no permite que se sancione dos veces por una misma conducta, pero no, que pueda estar tipificada como administrativa y penal al mismo tiempo. De este modo, lo que sucede en estos casos, es que se debe aplicar el principio de primacía de la jurisdicción penal de acuerdo con el artículo 3 del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social. (LISOS), en el que el procedimiento sancionador administrativo se suspende hasta que la jurisdicción penal no ponga fin al procedimiento⁵⁹, se produzca el sobreseimiento o el Ministerio Fiscal devuelva el expediente, tal y como reconoce más tarde el artículo 114 de la Ley 7/2022.

6.1 Graduación de las infracciones.

El artículo 108 de la Ley 7/2022 y 74 y siguientes del DL 1/2009 contiene una gran lista de infracciones y ambos se fundamentan en lo regido en el artículo 27.1 LRJSP por el que establece que las infracciones administrativas se clasificarán en leves, graves y muy graves.

- **Las infracciones muy graves** se contemplan en el artículo 108.2 de la Ley 7/2022 y encontramos 23, enumeradas de la a) a la v) las cuales hacen referencia al ejercicio de una actividad sin previa comunicación o autorización, puesta en peligro grave o daño a la salud de las personas, daño o deterioro al medio ambiente, el abandono de residuos, ocultación o alteración de expedientes administrativos que supongan un peligro grave o daño para la salud de las personas y el medio ambiente, incumplimiento de las obligaciones que se derivan de las medidas provisionales del artículo 115⁶⁰, entrega o salida de residuos en territorio nacional, comercialización de productos prohibidos o sin autorización, traslado de los residuos y el no cumplimiento de la normativa en materia de envasado entre otras.

⁵⁷Dr. Magro Servet, Vicente. (2014) *El principio non bis in idem en los casos de concurrencia de sanción administrativa y posterior derivación al orden penal*. Editorial Aranzadi, S.A.U, 217-229.

⁵⁸ Hechos que, tanto en el ámbito administrativo como penal coinciden en cuanto a la conducta típica y el bien jurídico protegido.

⁵⁹ Nos referimos a la absolución y a la condena. En primer lugar, aunque la sentencia sea absolutoria por la vía penal, esto no hace que se extinga la vía administrativa. Y, en segundo lugar, en caso de que la sentencia sea condenatoria, la administración queda vinculada a esta sentencia, por lo que no se podrá sancionar administrativamente.

⁶⁰ Estas medidas provisionales las veremos en el apartado 8 de este trabajo, pero indicar previamente que son medidas que bajo el principio de proporcionalidad tienen la finalidad de que se cumpla con la resolución y evitar riesgos o daños.

En el ámbito autonómico estas se encuentran en el artículo 74 del DL 1/2009 que vienen a regular prácticamente lo mismo.

En el art.74 d) del DL 1/2009: *El abandono, el vertido o la eliminación incontrolada de residuos de cualquier naturaleza y la constitución de depósitos de residuos no legalizados, si producen riesgos o daños en el medio ambiente o ponen en peligro grave la salud de las personas.* Cuando dice *el vertido o la eliminación incontrolada de residuos de cualquier naturaleza* se refiere a las contempladas en el art. 46 c y d) de la Ley 22/2011.

- **Las infracciones graves** son aquellas que se contemplan en el artículo 108.3 de la Ley 7/2022 donde la diferencia principal con las primeras radica en que no suponen un peligro grave o un daño para la salud de las personas o un daño o un deterioro grave para el medio ambiente.

En el 108.3b) es curioso que indique que todas las actuaciones contrarias a lo establecido en la ley y en sus normas de desarrollo que no hayan supuesto un peligro grave o un daño a la salud de las personas o se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente sean calificadas como graves, porque en cierta forma está estableciendo que todo aquello que vaya en contra de la normativa pero sin suponer un riesgo o un daño sea calificado directamente como grave y no como leve, esto no tiene mucho sentido porque actúa de forma residual. Es decir, todo aquello que no se contemple en la normativa que no vaya en contra de lo indicado sería directamente una infracción grave, por lo que se puede considerar como una medida desproporcionada pues va en contra de los criterios establecidos en el artículo 29⁶¹ LRJSP y 110 de la Ley 7/2022.

Luego, es cierto que en la calificación de las infracciones leves en el artículo 108.4b) indica que en caso de que una infracción muy grave o grave sea de escasa entidad o cuantía, entonces se considerarán como leve. Por tanto, actuaría como excepción a la forma de infracción residual, por lo que, en mi opinión sería mejor trasladar este apartado 108.3 b) como leve, puesto que en las graves ya tenemos todos los supuestos especificados.

Seguidamente también encontramos que el artículo 108.4d) (en referencia a las infracciones leves) establece otro apartado residual haciendo referencia a que: *“Cualquier infracción de lo establecido en esta ley y en sus normas de desarrollo, en las estipulaciones contenidas en las autorizaciones o en el contenido de la comunicación, cuando no esté tipificada como muy grave o grave.”* Por lo que una infracción relativa a una autorización o al contenido de una comunicación que no dañe ni suponga un riesgo para a la salud de las personas ni el medio ambiente y, además, la actividad no tenga lugar en espacios protegidos, puede catalogarse en principio tanto una infracción grave como leve de acuerdo con el artículo 108.3b) y 108.4b) y/o d).

Por lo que se refiere a estas infracciones, en el ámbito autonómico las encontramos en el artículo 75 del DL 1/2009 y cuya diferencia es la misma que sucede con la ley estatal, cuya incongruencia también sucede de la misma forma que en la estatal en los artículos 75 b) y 76

⁶¹ El artículo 29 LRJSP establece el principio de proporcionalidad que sirve para determinar la normativa del régimen sancionador, la imposición de estas sanciones y la adecuación de la gravedad del hecho que constituye la infracción.

a), por el que la demora en la aportación de informes o documentación solicitados por la administración se pueden considerar tanto graves como leves.

- **Infracciones leves** como hemos comentado, son aquellas no tipificadas como muy graves o graves y otras específicas como el retraso en el suministro de la documentación, entrega de residuos domésticos y comerciales no peligrosos contraviniendo lo indicado en las ordenanzas municipales y el incumplimiento de las obligaciones de cobro establecidas en la misma ley y en sus normas de desarrollo.

Con todo esto, los conflictos que pueden suceder en cuanto a la calificación de la infracción son:

- **¿La comisión de la infracción supone un peligro grave o un daño para la salud de las personas? O bien, ¿Se ha producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente? (en relación en la distinción entre muy graves y graves)**

Principalmente, para saber su calificación, nos deberemos basar en los hechos probados por los agentes de la autoridad en materia de inspección, personal funcionario que realizará un acta con documentos y declaraciones, por el que gozará de la presunción de certeza a efectos probatorios de acuerdo con el art. 105 Ley 7/2022, art. 129 del DI 1/2009 y 77.5 Ley 39/2015, todo ello sin perjuicio de la defensa de los intereses del administrado emanados por los artículos 24 y 25 de la Constitución, por lo que las pruebas no tienen valor de presunción *iuris et de iure* sino *Iuris tantum*. Por lo que, de acuerdo con el acta de los agentes de la autoridad y previa aportación de las pruebas del interesado y ratificación de los denunciados en el caso de haber sido negados, esto dará lugar a la tramitación del expediente sancionador.

La sentencia núm. 377/2015 de 30 de diciembre (JUR 2016\49627) del Juzgado de lo Contencioso- Administrativo núm. 8 de Barcelona, también precisa que para deducirse cuando se está ante una infracción u otra, deberá tenerse en cuenta entre el hecho demostrado y aquella infracción que se pretende deducir que exista un enlace preciso y directo según las reglas del criterio humano, conforme al artículo 1253 del Código Civil.

- **¿Qué se entiende por escasa cuantía o entidad? (en relación de las infracciones muy graves y graves con las leves).**

Un ejemplo de ello lo encontramos en la sentencia de STSJ de Castilla y León, Burgos, de 18 de noviembre de 2011 (JUR 2012, 661) por el que la parte actora reclama que se modifique la calificación jurídica de los hechos de infracción grave a leve de acuerdo con la antigua Ley de Residuos 10/1998. La infracción consiste en el incumplimiento de una de las obligaciones de la autorización concedida para el ejercicio de la actividad (gestión y transporte de residuos no peligrosos y de residuos peligrosos) en el que se debía de descontaminar unos vehículos revisados en un plazo de treinta días.

La parte actora pide que se califique la infracción de leve: *La comisión de alguna de las infracciones indicadas en el apartado 3 cuando, por su escasa cuantía y entidad, no merezcan la calificación de graves*”, y no de grave: *El ejercicio de una actividad descrita en la presente Ley sin la preceptiva autorización o con ella caducada o suspendida; el incumplimiento de las obligaciones impuestas en las autorizaciones, así como la actuación en forma contraria a lo establecido en esta Ley, cuando la actividad no esté sujeta a*

autorización específica, sin que se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente o sin que se haya puesto en peligro grave la salud de las personas, puesto que, además de no haber habido un peligro para el medio ambiente ni para las personas, los vehículos afectados son una cantidad ínfima del total de vehículos descontaminados.

No obstante, en el fundamento jurídico décimo, se argumenta que, aunque en los autos declarasen que no había peligro para las personas ni para el medio ambiente, si el hecho resultase en un daño u hubiese un peligro, entonces se debería de determinar cómo infracción muy grave. Por otro lado, esta actividad ha afectado no a uno, ni dos ni tres vehículos sino hasta nueve, tal y como se contempla en la resolución sancionadora, por lo que, el tribunal considera que la infracción debe mantenerse como grave.

6.2 Supuesto especial de infracción.

Por último, la ley estatal contiene en el art. 108.5:

En el supuesto de las infracciones correspondientes a los vertidos de residuos desde buques, plataformas fijas u otras instalaciones que se encuentren en aguas situadas en zonas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, estas serán sancionadas de conformidad con la legislación sectorial correspondiente.

Este apartado realiza una remisión a la sectorial aplicable, que nos lleva a la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, en el que el art 32 relativo al vertido de desechos u otras materias desde buques y aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar, nos establece conceptos, prohibiciones, excepciones y autorizaciones. No obstante, en el art.36 relativo a las infracciones y a las sanciones, este nos vuelve a remitir con la legislación sectorial correspondiente, de esta forma encontramos el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante donde se establecen diferentes infracciones relativas al 108.5 Ley 7/2022 en sus artículos 307.1 b), 307.1 d), 308.1b), 308. 4 a) Ley 2/2011 referentes a infracciones muy graves y graves en materia de vertidos residuales al mar por las que las sanciones se establecen en el art. 312 Ley 2/2011.

6.3 Prescripciones de las infracciones.

Las prescripciones las encontramos reguladas en el artículo 113 de la Ley 7/2022 y en el artículo 120 del DL 1/2009 las cuales establecen que las infracciones prescriben en:

- Infracciones muy graves: 5 años.
- Infracciones graves: 3 años.
- Infracciones leves: 1 año.

Todas ellas tendrán como *dies a quo* el día en que se hubiera cometido. En cuanto a las **infracciones continuadas** será desde la finalización real de la actividad infractora o del último acto con el que la infracción se consuma.

En el caso de que los hechos o actividades constitutivas de infracción fuesen desconocidas por signos externos, entonces el plazo computará desde que estos se manifiesten.

En cuanto a su interrupción el artículo 113.4 de la Ley 7/2022 dispone que el plazo de preinscripción se interrumpe con la iniciación del procedimiento sancionador a conocimiento del interesado y se reanuda en el caso de que el expediente sancionador estuviese paralizado más de un mes por una causa que no sea imputable al presunto responsable.

7. Sanciones.

7.1 Concepto de sanción administrativa.

La sanción es una norma jurídica que es eficaz cuando es aplicada por los operadores jurídicos, una norma que enlaza un supuesto de hecho con una consecuencia jurídica.

La sanción es una medida coercitiva, no obstante, debemos tener en cuenta que no todas las medidas coercitivas tienen el carácter de sanción, como veremos más adelante, existen las medidas de policía.

La sanción de acuerdo con la autora Belén Mayo Calderón⁶², que hace referencia a diferentes autores (Parejo Alfonso, Huergo Lora, García de Enterría, Bermejo Vera, Suay Rincón, Cano Campos) podríamos definirla como un mal infringido o una corrección impuesta por la administración en ejercicio de su potestad administrativa a un administrado como consecuencia de un hecho o una conducta constitutiva de infracción administrativa. Una sanción con finalidad represiva, limitativa de derechos, un acto de gravamen que priva de derecho impone un deber u obligación adicional.

Así pues, en cuanto a elemento delimitador del concepto de sanción administrativa encontramos el criterio de la finalidad, una finalidad represora o retributiva, en el sentido que implica el cumplimiento forzoso de una obligación ya debida o la imposibilidad de seguir realizando una actividad a la que no se tenía derecho.

Por una parte, Kelsen, el teórico por el que entendemos los ordenamientos jurídicos actuales, bajo la corriente del imperativismo jurídico⁶³, recoge la idea simple de sanción como un elemento esencial o un elemento sustantivo, inherente a la propia norma jurídica, contenido de carácter coercitivo que es calificado como la conducta debida. La sanción para Kelsen supone la privación de un bien, pues, por ejemplo, la multa nos privará en el aspecto económico. Luego, siempre habrá un sujeto impuesto a esta sanción y a un procedimiento preestablecido para imponer esta sanción. La sanción para Kelsen siempre es la consecuencia de la realización de una conducta no permitida, es decir, del incumplimiento de una norma.⁶⁴

Por otra parte, Bobbio recoge también esta idea de sanción de Kelsen pero amplía esta noción de sanción en sentido estricto, es decir, de que la sanción es la consecuencia negativa de una conducta ilícita o no deseada que el ordenamiento jurídico lo que quiere es reprimirla y, la amplía definiéndola finalmente como: la consecuencia negativa de una conducta ilícita o no deseada que el ordenamiento jurídico lo que quiere es reprimirla o prevenir y la consecuencia

⁶² Mayo Calderón, Belén (2021). *Acerca de las diferencias entre el derecho penal, el derecho administrativo sancionador y el derecho de policía. A la vez, una reflexión sobre el concepto de sanción*. Revista Aragonesa de Administración Pública. Páginas 191-199.

⁶³ El imperativismo jurídico es aquella corriente ideológica que percibe el derecho como un conjunto de ordenes coactivos o de obligado cumplimiento.

⁶⁴ Añón Roig, Aymerich Ojea, I., & Bea, E. (2021). *Teoría del derecho* (Segunda edición, ampliada y revisada). Tirant lo Blanch. Páginas 19-52

positiva de una conducta lícita o deseada que el ordenamiento jurídico quiere promover o premiar.⁶⁵

En este caso, como veremos, las sanciones administrativas en la Ley 7/2022 y DL 1/2009 son de carácter negativo, es decir, hablamos de que son retributivas (multas) o reparadoras (indemnizaciones y reparación del daño). En estos casos se debe diferenciar de las sanciones positivas reparadoras⁶⁶ puesto que la reparación del daño es una conducta obligada.

7.2 Potestad sancionadora en materia de residuos.

La potestad sancionadora se establece en el artículo 111 en relación con el artículo 12 de la Ley 7/2022, en los que se establece que las administraciones públicas podrán ejercer la potestad sancionadora en materia de residuos.

Por un lado, de acuerdo con el artículo 12.2 de la Ley 7/2022 la administración general del estado podrá ejercer la potestad en los ámbitos de vigilancia, inspección, sanción y cualquiera que derive de esta ley en el ámbito de sus competencias⁶⁷. Por otro, la potestad sancionadora de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla se establecen en el artículo 12.4 de la misma ley.

En el caso de la Generalitat esta potestad sancionadora se recoge de forma más específica en el artículo 81 del DL 1/2009 donde se establece una limitación de esta potestad a los organismos públicos dependiendo de la población y/o cuantía de la multa.

Añadir a parte, que el artículo 12.5 Ley 7/2022 se establecen las competencias administrativas de las entidades locales. En este sentido, el abandono, vertido o eliminación incontrolado de residuos cuya recogida y gestión corresponda a las entidades locales, entonces, esta potestad sancionadora corresponderá a estas de acuerdo con el artículo 111.3 Ley 7/2022.

Las sanciones se encuentran en el artículo 109 de la Ley 7/2022 y se imponen según el grado de infracción de acuerdo con el principio de tipicidad del artículo 27.1 Ley 40/2015. De la misma forma que el DL 1/2009 lo contempla en sus artículos 77 y siguientes.

Las sanciones aplicables a las infracciones tipificadas pueden imponerse bien todas o algunas de ellas en virtud del artículo 109.1 de la Ley 7/2022, por tanto, en este aspecto podemos observar que existe una discrecionalidad por parte del órgano competente para imponer una sanción u otra, por lo que el infractor no sabrá a que tipo de sanción se enfrentará hasta que se tenga la propuesta de resolución, esto que hace que, en cierta forma, se esté delimitando el principio de seguridad jurídica recogido en el art. 9 CE.

Luego, en el art. 109.2 de la misma ley establece que cuando se aplique una multa inferior al beneficio obtenido por la comisión de la infracción, se podrá en este caso, aumentar la multa de la sanción hasta un máximo del doble del beneficio obtenido por el infractor, aunque suponga sobrepasar el importe máximo de multa establecida según el tipo de infracción. Este

⁶⁵ Añón Roig, Aymerich Ojea, I., & Bea, E. (2021). *Teoría del derecho* (Segunda edición, ampliada y revisada). Tirant lo Blanch. Páginas 19-52

⁶⁶ Las sanciones positivas son conductas deseables, que se premian o se reconocen, no son conductas obligadas. Siguiendo esta línea, las sanciones positivas reparadoras son aquellas que intentan reparar o mejorar sin obligar, como puede ser una subvención.

⁶⁷ En el caso estatal la iniciación del procedimiento sancionador corresponde a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental conforme al artículo 111.2.

apartado, cumple así con lo establecido en el artículo 29.2 de la Ley 40/2015 relativo al principio de proporcionalidad por el que: *El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas*, siguiendo como referencia el art. 32.2 Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación (en adelante, RD 1/2016), que prevé el aumento del importe de la sanción hasta un máximo del doble del beneficio obtenido, con el fin de evitar que la comisión de la infracción le compense al infractor. Luego, adelante, en la propia Ley 7/2022, en su artículo 110 referente a la graduación de sanciones, apartado 2, recalca esta misma idea.

De esta forma, una diferencia entre el art. 32.2 RD 1/2016 y el art. 109.2 Ley 7/2022 radica, en que este último especifica expresamente que se puede superar el importe fijo de la multa.

En cuanto al DL 1/2009 recoge lo mismo que la Ley 7/2022.

7.3 Sanciones aplicables a las infracciones muy graves.

En primer lugar, en la ley estatal, en el artículo 109.1 a) impone una o varias sanciones para aquellas infracciones muy graves.

- La primera es una multa cuya cuantía será diferente dependiendo de si son residuos peligrosos o suelos contaminados u bien, otros residuos. En el primer caso, se impone una multa superior, y en la segunda, inferior.
- La segunda es la inhabilitación del ejercicio de cualquier actividad contemplada en la ley por un periodo mínimo de un año hasta un máximo de diez años.
- Tercera, supone la clausura temporal de las instalaciones o aparatos por las infracciones tipificadas en el artículo 108.2 a), b) e) f) i) y l) por un plazo entre uno y cinco años, sin perjuicio de los derechos laborales de los trabajadores.
- La cuarta prevé la revocación de la autorización o suspensión de esta por un plazo entre uno y diez años para aquellas infracciones tipificadas en el artículo 108.2 a, b), e), f), g), i), l) y o).

Por otro lado, en el Decreto legislativo autonómico se prevén cinco tipos de sanciones para las infracciones muy graves en el artículo 77 y siguientes:

- La primera de todas, una multa dependiendo del grado de la infracción entre 120 y 1.200.000 euros.
- La segunda establece la suspensión temporal de la actividad de forma total o parcial y la licencia que permite realizar la actividad sea de producción o de gestión de residuos.
- La tercera establece la suspensión definitiva de la actividad de forma total o parcial y la revocación de la licencia y la inhabilitación profesional temporal como gestor de residuos, que de acuerdo con el artículo 84 del mismo DL no puede ser superior a dos años.

- La cuarta dispone de la clausura de las instalaciones bien de forma temporal o definitiva, o bien, de forma total o parcial.
- Y la quinta, prevé el precinto de aparatos, vehículos u otros medios de producción sean temporales o definitivos.

La sanción siempre constará de una multa que podrá ir acompañada de cualquier otra sanción de aplicación.

7.4 Sanciones aplicables a las infracciones graves.

Las sanciones que se imponen en cuanto a las infracciones graves se encuentran en el artículo 109.1 b) de la Ley 7/2022, estas son el mismo tipo de sanciones que para las infracciones muy graves, pero con multas, inhabilitaciones y revocaciones o suspensiones de tiempo y cuantía inferior.

En el DL 1/2009 los tipos de sanciones para las infracciones graves, al igual que luego para las infracciones leves son las mismas que para los dos tipos de infracciones anteriores, pero la multa será en menor cuantía.

7.5 Sanciones aplicables a las infracciones leves.

Las infracciones leves se encuentran recogidas en el artículo 109.1 c) de la Ley 7/2022 que consta de una pequeña multa de como máximo 2.000 euros pero que, si se relaciona con residuos peligrosos, entonces el máximo será de 20.000 euros.

Por otro lado, en el DL 1/2009, como diferencia, se establece que la cuantía máxima puede ser de 4.000 euros.

7.6 Las sanciones accesorias.

Estas sanciones se contemplan en el artículo 109.3 de la Ley 7/2022, sanciones que se aplican para unas determinadas infracciones tipificadas como muy graves y graves, cuyo órgano que ejerza la potestad sancionadora podrá acordar como sanción accesoria, el decomiso de las mercancías y su destino final.

Esta sanción accesoria como bien indica su nombre se aplica de forma complementaria a una sanción principal, por lo que sin esta sanción principal no se podrá imponer esta sanción accesoria.

En cuanto al DL 1/2009 en su artículo 77 bis establece que el órgano sancionador podrá imponer una sanción accesoria a las infracciones muy graves y graves en cuanto a la falta de comunicación, licencia y autorización. Esta sanción accesoria será la baja en los registros administrativos de la Agencia de Residuos de Cataluña.

También en el DL 1/2009, en el artículo 82, se establece que las demás sanciones que se puedan imponer se determinarán según la competencia por razón de materia, teniendo en cuenta que las sanciones que hagan referencia a la suspensión o clausura solo pueden ser

acordadas por el consejero/a del departamento competente en medio ambiente, a excepción de aquellas que sean atribuidas a los alcaldes o alcaldesas.

7.7 Graduación de sanciones.

Por lo que respecta a la graduación de las sanciones, el artículo 110 de la Ley 7/2022 hace referencia al principio de proporcionalidad recogido en el art. 29 Ley 40/2015, por el que, las administraciones tienen el deber de velar por este principio cuando hayan de imponer una sanción a una infracción y, además, especialmente:

- 1) Su repercusión;
- 2) Su trascendencia por lo que respecta a la salud y seguridad de las personas y del medio ambiente o bienes protegidos por esta ley;
- 3) Las circunstancias del responsable;
- 4) El grado de intencionalidad
- 5) Participación.
- 6) Beneficio obtenido.
- 7) reincidencia por una infracción de la misma naturaleza en el plazo no superior de un año, cuando haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.

Respecto a la reincidencia, el artículo 90.2 del DL 1/2009 especifica que no tiene lugar la reincidencia si en la infracción anterior se calificó de mayor gravedad.

- 8) La continuidad o persistencia de la conducta infractora.
- 9) Irreversibilidad de los daños o deterioros producidos.

En principio se interpreta que esta lista no es cerrada, no es *numerus clausus*, por lo que digamos que estos son los criterios principales a tener en cuenta, pero, que, está abierta (*numerus apertus*) a tener en cuenta más criterios si resultan pertinentes.

Con todo esto, podemos observar que la Ley 7/2022 recalca el principio de proporcionalidad y, además, añade otras circunstancias que no se prevén en el art. 29 Ley 40/2015 con el fin de hacer más preciso esta graduación.

Además, como hemos comentado en el apartado anterior relativo a las sanciones, para poderlas graduar de forma correcta, se deberá tener en cuenta en el caso de las sanciones pecuniarias, que el hecho de cometer esta infracción no resulte más beneficioso para el infractor que cumplir con la norma infringida, por lo que, tiene una finalidad disuasoria.

El DL 1/2009 establece otros criterios para tener en cuenta en la graduación de las sanciones que vienen a ser similares o iguales a las de la ley estatal. Estas se dividen en criterios objetivos y subjetivos, regulados en el mismo DL en el artículo 86 y 87 respectivamente.

Como novedad, el DL 1/2009 establece en su artículo 88 una agravante para aquellas infracciones que en el procedimiento quede acreditado que manifiesten una afectación a la salud y a la seguridad de las personas. Esta agravante comporta que se imponga la sanción máxima establecida para la infracción.

Por último, debemos hacer referencia al artículo 93 del DL 1/2009 en el que establece que las personas que hayan intervenido en la comisión de la infracción, pero de forma diferente, es decir sin tener la condición de responsables, hará que se tenga en cuenta en la graduación de la infracción.

7.8 La prescripción de las sanciones.

Las sanciones al igual que las infracciones también prescriben. Este plazo de prescripción comienza desde el día siguiente en que sea ejecutable la resolución por la que se impone una sanción o haya transcurrido el plazo para recurrirla, de acuerdo con el artículo 113.6 Ley 7/2022 y 121 DL 1/2009 siguiendo lo establecido en el artículo 30.4 Ley 39/2015.

La prescripción de estas sanciones será diferente según el grado de la infracción cometida. Así bien, de la misma forma que ocurre con las infracciones, las sanciones por infracciones leves prescribirán al año, las graves a los tres años y las muy graves a los cinco años, en virtud del artículo 113.5 Ley 7/2022.

También se prevé la interrupción de la prescripción, la cual da lugar cuando se inicia el procedimiento de ejecución, con conocimiento del interesado. Y, volviendo a reanudarse este plazo, en el caso de que el procedimiento de ejecución este paralizado más de un mes por una causa no imputable al infractor.

De otro lado, el DL 1/2009 en su artículo 122 que, aunque una infracción o sanción prescriba, esta cuestión es independiente de la obligación de restaurar la realidad física alterada, así como de indemnizar por los daños y perjuicios causados.

7.9 Medidas de policía.

Lo que veremos a continuación son las denominadas medidas policía⁶⁸, las cuales no tienen carácter sancionador, si no que intentan prevenir la comisión de la infracción.

En el art. 109.4 Ley 7/2022 se establece que, la persona infractora que haya sido sancionada por una infracción grave o muy grave por una resolución firme no podrá disfrutar de ningún tipo de ayuda o subvención de la administración pública hasta haber pagado la misma y haber ejecutado las medidas de reparación e indemnización por los perjuicios causados. Este apartado se basa en lo establecido en el artículo 13.2 h) y 13.4 Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Por tanto, estamos hablando de una inhabilitación que depende de que se cumpla con la sanción y con la reparación e indemnización de los daños, una figura jurídica que nos hace recordar a la condición resolutoria del Código Civil como obligación condicional⁶⁹.

⁶⁸ Las medidas de policía son aquellas medidas coactivas que no tienen carácter sancionador y, dentro del ordenamiento jurídico se podrían denominar Derecho de policía. Estas medidas tienen diferentes fundamentos como la peligrosidad de la cosa, de la situación y medidas de aseguramiento de la legalidad en el marco de la gestión de la administración en cumplimiento de sus fines. Belén Mayo Calderón. *Acerca de las diferencias entre el derecho penal, el derecho administrativo sancionador y el derecho de policía. A la vez, una reflexión sobre el concepto de sanción*. Página 237. Revista Aragonesa de Administración Pública ISSN 2341-2135, núm. 56, Zaragoza, 2021, pp. 185-253.

⁶⁹ Las obligaciones condicionales son aquellas que disponen de adquisición de derechos, resolución o pérdida dependen del acontecimiento que constituya la condición, diferenciándolas de las obligaciones puras que cuyo

Por otra parte, el art. 109.5 Ley 7/2022 establece que cuando se imponga una sanción por una infracción muy grave, esto conllevará una consecuencia por la sanción impuesta que es la prohibición de contratar con entidades del sector público, de acuerdo con lo establecido en el artículo 71.1 b) Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, así como la retirada del título de operador, transportista, agente o gestor de residuos con el que se haya cometido la infracción. Esta última medida es similar a la inhabilitación y revocación establecidas en las sanciones, pero con la diferencia de que estas medidas disuasorias se aplican de forma obligatoria en el caso de producirse una infracción muy grave, cosa que, en las sanciones por infracciones muy graves, esta inhabilitación y revocación son una opción más a imponer como sanción. He de añadir que, esta última medida no establece un tiempo determinado o indefinido de la retirada del título o títulos por los cuales se ha cometido la infracción, por lo que en un principio podría ser que el infractor en un futuro pudiese volver a obtener el título.

8. Procedimiento sancionador

8.1 Procedimiento sancionador

El procedimiento sancionador se establece en el artículo 112 de la Ley 7/2022 por el que dispone que se deberá seguir lo que se fija en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; en la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; y en sus normas de desarrollo. Así pues, el DL 1/2009 también sigue esta guía, aunque no lo establezca de forma expresa en su norma, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1 y 2 de la Ley 39/2015 referente a su ámbito objetivo y subjetivo de aplicación.⁷⁰

En cuanto a la duración del procedimiento, este no excederá de un año a partir del día siguiente a la incoación del expediente de acuerdo con el artículo 112.1 Ley 7/2022 y 103.2 DL 1/2009. Si nos fijamos en el artículo 21.2 de la Ley 39/2015 establece un plazo máximo para resolver de 6 meses, salvo que por otra ley se establezca un mayor plazo, como es en este caso. E incluso hay que comentar que en el artículo 21.3 Ley 39/2015 establece un plazo supletorio de 3 meses como máximo, por lo que 12 meses es un plazo bastante amplio para resolver teniendo en cuenta los demás preceptos.

Por otro lado, el DL 1/2009 también respetando las leyes del párrafo anterior, regula el procedimiento en sus artículos del 103 al 119 que distingue entre un procedimiento ordinario y uno breve, este segundo contemplado en el artículo 103 bis para el caso de las infracciones leves que se hayan cometido de forma flagrante y *los hechos que han sido reflejados en el acta correspondiente o en la denuncia de la autoridad competente o se desprenden de la documentación aportada por la inspección o de los resultados de los análisis practicados.*

cumplimiento no dependen de un suceso futuro o incierto o de un suceso pasado que los interesados ignoren. Fayos Gardó, A. (2016). *Derecho civil: manual de derecho de obligaciones*. Dykinson, pp 10-18.

⁷⁰ La ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, regula entre otros, el procedimiento administrativo sancionador común de las administraciones públicas, entre las cuales las de las Comunidades Autónomas, entidades locales y el sector público institucional.

Procedimiento que debe aplicarse con lo establecido en el Decreto 278/1993, de 9 de noviembre, sobre el procedimiento sancionador de aplicación a los ámbitos de competencia de la Generalidad.

En el artículo 104 DL 1/2009, se establece el inicio del procedimiento mediante el acto de incoación que se puede iniciar bien de oficio, mediante denuncia⁷¹, por comunicación, instrucción u orden de órganos superiores.

Este acto de incoación se deberá acordar por los órganos competentes en materia de residuos, en este sentido en la Agencia de Residuos serán los directores de área quienes deberán acordar la incoación del procedimiento, de acuerdo con el artículo 105 DL 1/2009.

Hay que destacar también el artículo 108 DL 1/2009 que hace referencia al pliego de cargos, que quiere decir que, cuando se determine que el hecho supuestamente lesivo lo es realmente y que la responsabilidad de las personas es determinada o determinables, entonces el instructor⁷² realizará un pliego de cargos donde describirán los hechos, la norma infringida, la tipificación del delito, la responsabilidad y la sanción. Seguidamente deberá notificar a las personas interesadas para que en un máximo de ocho días haga su contestación y también si es oportuno aporte o proponga las pruebas que considere pertinentes.

Una vez recibidas las alegaciones el instructor/a podrá practicar las pruebas aportadas que sean pertinentes, en caso de no serlo serán rechazadas, motivadas y notificadas a las partes interesadas. De este modo, en caso de que las partes no asistan una vez acreditada la notificación, la práctica de la prueba se llevará a cabo de todos modos.

A continuación, practicadas las pruebas, el instructor formulará una propuesta de sanción o bien, el archivo de las actuaciones de forma motivada. La propuesta de sanción deberá notificarse a las partes interesadas para que, en un plazo no superior a diez días, puedan interponer las alegaciones que consideren oportunas. Finalmente, el instructor dictará una resolución acorde a lo practicado por las partes y por lo constatado en el pliego de cargos en el que si bien, no podrá tener en cuenta diferentes circunstancias a estas, sí podrá valorar jurídicamente de diferente manera los hechos constatados que puedan dar lugar a una agravante o una variación en la sanción, por ejemplo. En esta propuesta de resolución se contemplará los plazos para que el sancionado cumpla con la sanción, todo ello de acuerdo con el artículo 111 y 112 DL 1/2009.

La notificación de la propuesta de resolución deberá contemplar el plazo para efectuar el pago voluntario del presunto infractor en caso de infracciones leves. Este pago voluntario supone que la persona infractora pague el 50% del importe propuesto en la resolución, reconociéndose así la responsabilidad del infractor, dando lugar a la renuncia de formular alegaciones y suponiendo también, la terminación del procedimiento sin necesidad de que la resolución sea expresa, es decir, con el simple pago y, el agotamiento de la vía administrativa por el que el plazo para interponer recurso contencioso administrativo se iniciará a partir del día siguiente

⁷¹ Esta denuncia se puede realizar tanto por internet, como presencialmente en cualquier órgano de la Administración de la Generalidad de Cataluña o del Estado o, en una oficina de correos. La Agencia de Residuos de Cataluña dispone de un modelo de denuncia que adjuntaremos en el anexo I. La denuncia se regula en el artículo 62 de la Ley 39/2015.

⁷²Una vez acordado el acto de incoación, se procederá a la fase de instrucción, donde se designará un instructor/a quien llevará a cabo la investigación de los hechos mediante las pruebas, documentos y alegaciones presentadas por las partes.

al pago voluntario, en virtud del artículo 80.1 bis DL 1/2009. En la Ley 7/2022 la diferencia radica en que estas reducciones deben suponer al menos el 20% de la sanción impuesta, en este caso, el pago voluntario conlleva el desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción.

A pesar de esto, si existen indicios que con el pago voluntario lo que se pretende es encubrir a otras personas o entidades o, efectuar un fraude, entonces este pago voluntario no impedirá que se continúe con el procedimiento sancionador administrativo, de acuerdo con el artículo 80.2 bis DL /2009.

Recalcar, también que en la Ley 39/2015 en su artículo 61.4, recoge además que, si el denunciante forma parte de la comisión de la infracción en la que constan otros responsables, entonces, el órgano competente podrá eximirle del pago de la multa o bien de la imposición de una sanción no pecuniaria, siempre y cuando repare el daño causado y no existan elementos suficientes para imponerle las sanciones o sanción.

En relación con la notificación de la propuesta de resolución, está deberá contemplar también los recursos a interponer por vía administrativa o jurisdiccional con sus respectivos plazos y el órgano competente para conocerlos, en virtud del artículo 114 DL 1/2009, es decir, bien el recurso de alzada, o bien, cuando se haya puesto fin a la vía administrativa; el de reposición o ir por la vía de lo contencioso administrativo.

Seguidamente, pasados estos plazos, termina la fase de instrucción y da lugar a la fase de terminación en el que el órgano sancionador competente, en el caso de observar que el expediente cuenta con defectos o deficiencias, podrá bien, devolver el expediente al instructor/a para que rectifique aquellos defectos o bien, en la misma fase de finalización, realizar las diligencias que se consideren pertinentes, sin tener que devolver el expediente al instructor/a. Estas decisiones siempre deberán notificarse a las partes interesadas, de acuerdo con el art.115 DL 1/2009.

Una vez que la resolución sea definitiva, el órgano administrativo competente ejecutará la resolución administrativa, cuya ejecución no podrá suspenderse por la interposición de un recurso al contencioso administrativo, siempre y cuando los tribunales del contencioso no acuerden lo contrario, en virtud del art.116 DL 1/2009.

De esta forma, si la persona sancionada ha causado daños que afectan a la salud de las personas o al medio ambiente de forma irreversible, entonces se procederá a publicar el nombre de la persona sancionada.

Respecto a las medidas cautelares adoptadas, estas se podrán mantener en caso de interrupción de la ejecución, si dicha interrupción supone un perjuicio o un daño irreparable para el medio ambiente o para el bien jurídico protegido por la norma que se ha infringido, de acuerdo con el art. 116.3 DL 1/2009.

8.2 Concurrencia de sanciones.

En el art. 114 de la Ley 7/2022 recoge el principio del *Ius puniendi* emanado por la constitución por el que reitera que los casos donde haya una identidad de sujeto, hecho y fundamento, no pueden ser castigados penal y administrativamente.

Por ello, en su segundo apartado recuerda también la preferencia del orden penal al administrativo, por el que en los casos en que se vea que puede existir una infracción penal, se trasladará el caso al Ministerio Fiscal, suspendiéndose el procedimiento sancionador administrativo hasta que la autoridad judicial bien dicte una resolución firme, se produzca un archivo de las actuaciones o bien, la devolución del expediente por parte del Ministerio Fiscal al no detectar que existe una infracción penal. De ser así, en los últimos casos, el procedimiento sancionador administrativo se reanudará teniendo en cuenta las pruebas practicadas, a menos que la sentencia judicial estime que no exista el hecho o bien la persona inculpada no sea responsable. En este último supuesto se podrá continuar igualmente con el procedimiento sancionador si existen otras personas que puedan ser responsables y no hayan sido afectadas por la resolución judicial, en virtud del art. 117.2 DL 1/2009.

En caso de que la jurisdicción penal dicte una resolución, está vinculará al órgano administrativo, por el que deberá respetar dicha sentencia.

Por último, cuando un solo hecho constituya dos o más infracciones de acuerdo con la misma ley u otras leyes que le fuesen de aplicación, entonces se impondrá al responsable infractor la sanción de mayor gravedad.

Así pues, se establece esta cláusula de concurrencia de sanciones con el fin de evitar imponer no solo una sanción penal y administrativa sino también, evitar una doble sanción administrativa.

8.3 Medidas de carácter provisional.

De acuerdo con el art. 115.1 Ley 7/2022, iniciado el procedimiento sancionador, es decir durante todo el procedimiento, el órgano competente, bien de oficio o por propuesta del instructor/a, podrá aplicar de acuerdo con el principio de proporcionalidad, atendiendo la naturaleza y gravedad de las infracciones, las medidas cautelares que considere oportunas para salvaguardar la eficacia de la resolución que pudiese recaer y evitar el mantenimiento de los riesgos o daños para la salud humana y el medio ambiente, medidas que se contemplan en el art. 115.1 Ley 7/2022⁷³. De este modo, a diferencia de lo que establece el artículo 56 de la Ley 39/2015, la ley de residuos no solo atañe al aseguramiento de la eficacia de esta resolución, si no, además, a evitar los daños a la salud humana y medioambientales.

También se establece la posibilidad excepcional de aplicar medidas cautelares antes incluso del inicio del procedimiento sancionador, siempre que no supongan un perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen una violación de sus derechos sin que pueda superar esta medida los 15 días, en virtud del art. 115.2 Ley 7/2022 y 56.4 Ley 39/2015, para aquellos casos de urgencia y de necesidad inmediata de protección provisional de los intereses afectados para evitar un daño grave para la salud humana o del medio ambiente.

⁷³ Estas medidas cautelares son medidas de corrección, seguridad o control que impidan la continuidad en la producción del daño; precintado de aparatos, equipos o vehículos; clausura temporal, parcial o total del establecimiento y la suspensión temporal de la autorización para el ejercicio de la actividad por la empresa. Estas medidas provisionales, por tanto, se podría interpretar, que son una lista cerrada, *numerus clausus*, pues solo indica que pueden consistir en estas y no en otras, no obstante, de acuerdo con Iñigo Sanz Rubiales podría interpretarse que se trata de una lista más amplia, en el sentido de que el primer supuesto son aspectos generales sin límites que coinciden con la finalidad propia de las medidas provisionales.

Medidas que pueden incluir la suspensión de la autorización y prohibición del ejercicio de la actividad cuando esta no cumpla con lo establecido en la autorización.

Estas medidas provisionales solo podrán llevarse a cabo si previamente se adoptado el trámite de audiencia previa a los interesados, a excepción de lo contemplado en el art. 115.2 Ley 7/2022 y cuando se está ante un caso de una actividad realizada sin la pertinente autorización.

Este trámite de audiencia previa deberá constar de un plazo máximo de 15 días para que las partes interesadas puedan aportar las alegaciones que consideren oportunas.

En el DL 1/2009, como diferencias, destaca que las medidas cautelares por regla general no pueden superar el año, no obstante, se contempla un supuesto especial de vigencia, por cuanto los hechos produzcan unos daños directos o indirectos a la salud de las personas, las medidas cautelares se mantienen mientras persistan estos daños, no estableciéndose ningún plazo máximo. También se contempla el requerimiento previo, un trámite previo a la adopción de medidas cautelares, al estilo de la audiencia previa, en el que plazo para presentar alegaciones será de 5 días.

En la STSJ de Cataluña, sección 3ª, núm. 32/1997 de 21 de enero de 1997 (RJCA 1997\304), señala la finalidad de estas medidas provisionales o cautelares, tratando del caso de una empresa que carecía de la preceptiva autorización para la gestión de residuos correspondientes a su actividad industrial y por el que además de imputarle una infracción de carácter muy grave de la antigua Ley 6/1993, de 15 de julio reguladora de los residuos, se le impone una medida cautelar durante la tramitación del expediente sancionador consistente en la clausura temporal de las instalaciones industriales. Así pues, la finalidad de estas medidas es la de asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, así como las medidas concretas que se especifican en la Ley de Residuos y, recalca que el único límite que se impone a la administración en la aplicación de estas medidas es el del perjuicio irreparable o el de la indefensión en los supuestos de tutela judicial efectiva. Estas medidas se deben realizar bajo este fin de eficacia y bajo el principio de proporcionalidad, teniendo en cuenta para ello, que se acredite que no se causen perjuicios irreparables, así como por ejemplo la existencia de un procedimiento sancionador previo u exista una acumulación de elementos de juicio suficientes para incoar esta medida.

Por tanto, cuando no quede acreditado que la medida no excede de su finalidad cautelar ni tampoco que tenga otra finalidad a la de la eficacia de la resolución futura, entonces la medida cautelar será conforme a derecho y no supondrá una infracción al ordenamiento jurídico como desviación de poder. Además, en el caso de la citada sentencia, se hace referencia a que la constitución en el artículo 45 se otorga a la administración y a los tribunales el deber de velar por la protección y conservación del medio ambiente.

En definitiva, en mi opinión son medidas preventivas necesarias para poder garantizar la eficacia de la resolución, así como evitar daños a la salud humana y medio ambientales que afecten al deber de los poderes públicos de proteger el medio ambiente y la salud de las personas, respetando el principio de indefensión, por el que el afectado pueda exponer sus alegaciones.

8.4 Reparación del daño e indemnización.

Tal y como establece el artículo 116.1 Ley 7/2022, con independencia de la sanción, el infractor está obligado a reponer la situación alterada a su estado anterior originario, aparte de indemnizar por estos daños y perjuicios causados.

Si estos daños son medioambientales, entonces esta reparación se llevará a cabo de acuerdo con lo establecido en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. Por lo que, puede ocurrir que el supuesto infractor no sea culpable, pero tenga la obligación de efectuar la reparación, pues en la ley 26/2007 se establece en su artículo 3.1 el principio general de responsabilidad objetiva⁷⁴, en el que se establece que, aunque no exista dolo, negligencia o culpa puede haber habido daños o amenazas medioambientales por una actividad económica o profesional. Estas actividades están reguladas en el anexo III de la Ley 26/2007.

Hay que recalcar que la parte de la indemnización por daños y perjuicios a diferencia de la reparación de la situación alterada puede tener cabida dos interpretaciones:

La primera, cuando este precepto habla de daños y perjuicios no se refiere a daños ambientales puros sino a daños a bienes privados que el órgano competente puede determinar. De esta forma, en este caso, la administración no ejerce un poder de autotutela, pues no se trata de bienes públicos o ambientales, sino privados, pues además no se le está obligando a determinar la cuantía de la indemnización, si no que puede determinarla. Se ha de añadir que, en caso de incumplimiento por la persona requerida, la administración no puede ejercer la ejecución subsidiaria pues la declaración administrativa de daños y perjuicios no es un acto ejecutivo, además la cuantía que determine la administración no será definitiva, pues son los tribunales civiles los que tienen la competencia de fijar la indemnización en un supuesto privado, por lo que el perjudicado deberá acudir al tribunal civil.⁷⁵

La segunda, que esta indemnización se refiera a bienes públicos no catalogados como ambientales de acuerdo con el art. 116.2 y, por ende, ejerce un poder de autotutela y se podrá exigir por vía de la ejecución subsidiaria.

En esta línea, la indemnización por daños y perjuicios se exigirá por la vía de apremio de acuerdo con el artículo 102 y 101 de la Ley 39/2015, esto es, para cuando se afecta al patrimonio o a bienes públicos, no obstante, el artículo 116 de la Ley 7/2022 no aclara esto y debemos estar entonces al tanto de las dos interpretaciones, por lo que en caso de que se afecte a bienes o patrimonios privados, entonces no se podrá llevar a cabo la vía de apremio, pero si es el caso de que se afecta a bienes o patrimonios públicos, entonces se podrá llevar a cabo evidentemente la vía de apremio.

En cuanto al plazo para poder reparar o indemnizar deberá ser comunicado por el órgano competente y, además, se hará constar la multa coercitiva que puede dar lugar en caso de no

⁷⁴ La responsabilidad objetiva es aquella por la que se imputa a una persona física o jurídica como consecuencia de los riesgos derivados de su actividad, aunque no exista dolo, culpa o negligencia. La Ley 26/2007 contempla una larga lista de actividades por las cuales existe la obligación de reparar los daños producidos, aunque no se hayan hecho de forma dolosa o culposa o negligente.

⁷⁵ Rubiales Sanz, Iñigo (2022). *Título IX: Responsabilidad, Vigilancia, Inspección, control y Régimen Sancionador (Arts. 104 a 118)*. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública 642 ISSN 1133-4797, XXI, Zaragoza, 2022, pp. 641-668.

cumplirse con esta obligación, en este sentido, el plazo deberá ser suficiente para poder cumplir con la obligación.

En cuanto al DL 1/2009 encontramos varios artículos referentes a la reparación del daño. En primer lugar, en el art. 124 de este decreto legislativo recoge la función de esta medida en acorde a la Ley 7/2022 y haciendo hincapié en que, si no se cumple con esta medida de reparación, entonces se considerará una infracción administrativa por el que se abrirá otro proceso sancionador, sin perjuicio de la ejecución subsidiaria.

En segundo lugar, en el art 122 del DI 1/2009, como hemos constatado anteriormente, hace referencia a que la prescripción de la sanción y de las infracciones no afecta a la obligación de restaurar este daño ni a indemnizar, puesto que como veremos son medidas independientes a la sanción, pues se trata de medidas reparadoras.

En este sentido, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3º, núm 129/2001 de 15 de febrero (RJCA 2001\468), hace referencia a la naturaleza de estas medidas reparadoras, estableciendo que nada tiene que ver con el derecho sancionador, pues se tratan de medidas de restauración de la realidad física alterada o transformada con la finalidad de proteger la defensa de los inalienables intereses jurídico-públicos medioambientales en materia de residuos.

Esta restauración es una responsabilidad civil derivada de la infracción administrativa al ser una consecuencia de la infracción, cuyo régimen es ajeno y diferenciado a la materia sancionadora.

Una medida reparadora que no está sujeta al plazo de prescripción de infracciones y/o sanciones y no subordinada de que la hipotética infracción haya prescrito, por lo que, en caso de infracción o sanción prescrita, la responsabilidad de reparar los daños sigue siendo obligatoria.

Como comenta la citada sentencia, no son medidas sancionadoras y tampoco accesorias, sino que son medidas reparadoras compatibles con las responsabilidades derivadas del procedimiento administrativo sancionador.

Es fundamental que estas medidas tengan carácter reparador y no sancionador, pues si se tratase de una sanción, en el caso de que no hubiese o no se identificase al culpable, se llevaría a cabo la reparación por parte de la administración, la cual asumiría los gastos. De todas formas, aun siendo medidas reparadoras es necesario que haya una responsabilidad objetiva para que siempre haya un responsable que pueda reparar el daño.

Luego, la indemnización, veo lógico que se realice si es el caso, pues está afectando bien a bienes públicos o a bienes privados que han sido dañados como consecuencia de su actividad.

8.5 Multas coercitivas y ejecución subsidiaria.

Son medidas independientes y compatibles con la sanción, medidas de ejecución forzosa por la que la administración puede ejecutar sus actos sin necesidad de buscar la asistencia de los tribunales.

Cuando el infractor no cumpla con la reparación o indemnización en el plazo exigido, se prevé que la administración instructora podrá imponer bien, una o varias multas coercitivas

limitadas en su conjunto a un tercio de la multa fijada por la infracción, o bien, la ejecución subsidiaria, en el que la administración se hará cargo de esta reparación o restauración por cuenta del infractor y a su costa, mediante el procedimiento de apremio sobre el patrimonio de acuerdo con lo establecido en el art. 117 Ley 7/2022, art. 123 DL 1/2009, arts. 102 y 101 de la Ley 39/2015, procedimiento de apremio que se regula en el título III, capítulo II del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación.

Estas medidas de ejecución forzosa que obliguen a reparar, evitar o prevenir daños medioambientales, seguirán lo dispuesto en el art. 47 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, es decir, el órgano competente ejecutará la ejecución subsidiaria cuando del incumplimiento derive un daño medioambiental grave y cuya amenaza de daño sea inminente y, en los demás casos que se estime conveniente para que no pueda haber retrasos que comporten un peligro de los recursos naturales, podrá imponerse un máximo de cinco multas coercitivas, cada una de ellas con un importe máximo de un diez por ciento del coste estimado para realizar las medidas de ejecución. En este caso, de acuerdo con el DL 1/2009 y la Ley 7/2022 el importe máximo en su conjunto es de un treinta por ciento de la multa fijada en la infracción.

Así, las medidas de ejecución forzosa son esenciales para velar por el fin de la administración pública de salvaguardar los intereses públicos, en este caso, proteger el medio ambiente, pues permite ejecutar sus propios actos sin tener que esperar la respuesta de los tribunales y sin poner en peligro mientras tanto el bien protegido.

8.6 Publicidad.

En el art. 118 de la Ley 7/2022 se contempla que cuando haya razones de interés público, se podrá publicar en el diario oficial correspondiente la sanción impuesta por la comisión de una infracción grave y muy grave, los nombres y apellidos o razón social de las personas físicas o jurídicas responsables, una vez que la resolución sea firme en vía administrativa.

Por lo que respecta al DL 1/2009, en su art. 116 contempla que, si la infracción ha originado daños para la salud de las personas o irreversibles para el medio ambiente, entonces se procederá a publicar el nombre de la persona sancionada.

Me parece fundamental que se haga público quienes son las personas físicas o jurídicas infractoras, pues sirve como una medida preventiva por la que la empresa además de tener en cuenta no solo la multa o la reparación o indemnización, también tendrá que lidiar con el desprestigio llevado a cabo por su mala gestión de residuos. De tal forma, que no solo se promueve la gestión correcta de residuos, sino que también se consigue que las empresas sean más competitivas en cuanto a su RSC⁷⁶ y, además respetando y cuidando el medio ambiente.

⁷⁶ Responsabilidad Social Corporativa. Es la estrategia llevada a cabo por la empresa que centra en aportar soluciones, apoyos o mejoras a la sociedad y que al final pueden incidir en la captación de clientes y en definitiva en aumentar sus beneficios económicos.

9. Conclusiones.

Primero: Los residuos siempre han existido desde la aparición del ser humano en la tierra, en cada época ha habido diferentes sistemas de gestión de residuos según el contexto social, normativo e histórico. De tal manera que a partir de la revolución industrial con el desarrollo tecnológico en materia de producción hizo que la producción de residuos incrementase de forma abrupta.

No fue entonces hasta mitades del siglo XX cuando la ciencia alertaba que nos encontrábamos ante una crisis climática la cual llevaría consecuencias no tan solo medioambientales sino también económicas.

En un contexto mundial poblacional actual de siete mil millones de personas aproximadamente en relación con la globalización, hace que cada vez más se produzcan más productos, más alimentos y por ende se necesiten más recursos, los cuales al final son desechados. Desechos que al final contribuyen a la contaminación tanto de ecosistemas, como a la destrucción de la capa de ozono incrementado así el efecto invernadero con la emisión de gases tóxicos, etc.

Es un problema tan real y preocupante que, si no se dispone de una legislación en base a la protección del medioambiente, así como las medidas necesarias para prevenir y castigar estas conductas, al final no nos quedará más remedio que asumir las consecuencias de la emergencia climática.

Así pues, los residuos son un factor más en la contaminación o destrucción del planeta que deben ser regulados.

Ante este problema inminente los Estados vieron necesario actuar, incorporando al ordenamiento jurídico internacional, tratados internacionales específicos en materia de reducción de emisión de gases de efecto invernadero, así como, responder ante los efectos adversos del cambio climático.

Por lo que afecta a los residuos, con el fin de romper con la economía de usar y tirar, surge la necesidad de implementar una economía sostenible y ecológica en el que se potencia la duración y el uso eficiente de los recursos y, teniendo como referencia la Directiva Marco de Residuos 2008/98/CE, modificada posteriormente por la Directiva 2018/851, por el que además recalca la jerarquía normativa de residuos como guía a seguir.

De esta forma tanto a nivel estatal como autonómico, respetándose la competencia compartida en materia de medio ambiente, adoptarán cada uno, una norma con el fin de ajustarse a los requerimientos europeos, pues como hemos podido observar en la STJUE (Gran sala) Caso Comisión Europea contra República Helénica de 2 de diciembre de 2014 y STJUE (Gran sala), Caso Comisión Europea contra República Italiana de 2 de diciembre de 2014, tanto Grecia como Italia son sancionadas por no llevar acabo las medidas necesarias para cumplir con lo dispuesto en la Directiva 75/442, derivando en una multa coercitiva semestral y otra a tanto alzo.

Segundo: Se ha tenido que delimitar bien el concepto de residuo, así como sus tipos, con el fin de poder llevar a cabo una normativa eficiente en materia de residuos.

Por lo que nos respecta a nuestra Ley 7/2022 y el DI 1/2009, dentro de estas se incluyen en el ámbito de aplicación una serie de residuos, pero no todos, pues se establecen algunas excepciones que se regularán por su normativa específica.

De esta manera, en el trabajo hemos visto estos tipos de residuos que se contemplan en las leyes pautadas y marcadas por la Directiva Marco de Residuos, una serie de residuos presentes en municipios y en actividades económicas, los cuales pueden dejar de ser considerados como residuos si reúnen una serie de requisitos o sean objeto de reciclado u operación de valorización o que, cuando no exista un criterio a escala comunitaria para un residuo en concreto, entonces se deberá tener en cuenta la jurisprudencia aplicable en la materia y teniendo en cuenta que no se pretenda o se esté obligado a desprenderse de él, de acuerdo con la TJUE (Sala Segunda) Caso Lapin de 7 de marzo de 2013. TJCE\2013\79.

Por tanto, todos esos tipos de residuos son los que al final se regirán por estas normas y por tanto el régimen sancionador establecido que hemos visto.

Tercero: Hemos analizado como la administración a raíz de la constitución se le confiere la potestad de sancionar y ejecutar la sanción, no obstante, estos límites con el derecho penal a veces no son claros, por lo que al final, la doctrina y la jurisprudencia han ido moldeando y delimitando.

Potestad sancionadora de la administración que se basa en una serie de principios compartidos con el ordenamiento penal, ya que al final, ambos provienen del *Ius puniendi* del Estado.

También, hemos visto que la administración no solo tiene la potestad sancionadora, sino que también tiene la de crear actos desfavorables o de gravamen, potestades que son diferentes y que hemos visto varios ejemplos de ello.

En cuanto a las infracciones, para que se den, deben reunirse una serie de características inspiradas también del ordenamiento penal, como es la antijuridicidad, la tipicidad y la culpabilidad.

En cuanto a las sanciones, se establecen diferencias con las penales, la primera de todas que no pueden imponer una pena privativa de libertad sino una obligación o privación de otro derecho.

Cuarto: El régimen sancionador en materia de residuos tiene un papel fundamental en la prevención y reducción de residuos, pues las sanciones son medidas disuasorias que previenen el hecho infractor y, por ende, se cumpla con la finalidad prevista de la norma.

Como en todo régimen sancionador, se establecen los sujetos responsables y estos pueden ser tanto personas físicas como jurídicas u otras entidades sin personalidad jurídica y, se establece un principio emanado de la directiva marco de residuos, el principio “quien contamina paga” que hace referencia al alcance de la responsabilidad en materia de residuos.

Por otro lado, se establece también la responsabilidad ampliada del productor, que hace que este se haga cargo de los costes relativos a la gestión de residuos, por lo que le incentiva también a promover el uso adecuado y sostenible de sus productos.

Hemos visto que la STJUE (Sala Sexta) de 18 de diciembre de 2014. TJCE\2014\478, no obliga a una normativa nacional a prever la posibilidad de que un productor un poseedor de residuos elimine por si mismo los residuos de forma que este quede eximido del pago de un

impuesto local. Por lo que, como sucede en este caso en Italia, el hecho de que el responsable recoja los residuos que produce, no esta exento de pagar el impuesto local derivado de los residuos que puede producir, siempre y cuando la medida no sea desproporcionada en relación con el volumen o la naturaleza de los residuos generados y/o introducidos en el sistema de gestión de residuos.

Por último, hemos podido ver que cuando existen varios responsables, entra en juego la responsabilidad solidaria, por un lado, la regla general y por otro, los supuestos especiales. Con la responsabilidad solidaria lo que se consigue es que la administración pueda asegurar el cumplimiento de la sanción y a su vez, el que a su vez haya respondido pueda ejercitar una acción de repetición contra los demás infractores.

Quinto: Para que un hecho sea sancionado debe estar tipificado como infracción de acuerdo con el principio de tipicidad.

Debemos tener en cuenta, no obstante, que, por una misma conducta y un mismo sujeto, no puede sancionar dos veces por una infracción administrativa y otra penal, si se da este caso, se aplicará el principio de primacía de la jurisdicción penal.

Así pues, el régimen sancionador está fundamentado en lo dispuesto en la LRJSP y clasifica las infracciones según la gravedad de estas.

Las infracciones muy graves al suponer un daño o peligro grave a la salud de las personas y al medioambiente, puede suceder que incurran con otra infracción penal, pues estas últimas tienen como bien jurídico protegido el medio ambiente y entraría en juego el principio *non bis in idem* como hemos comentado anteriormente.

Hemos podido ver que, bajo mi punto de vista nos encontramos ante una medida desproporcionada por el hecho de incluir todas las conductas contrarias a la ley, directamente como graves y no como leves, es decir, lo establecido en el artículo 108.3b) de la Ley 7/2022 sin seguir los criterios del artículo 29 LRJSP ni 110 de la Ley 7/2022, además de verse algunas incongruencias.

De tal manera que, los conflictos que pueden suceder a la hora de determinar una infracción consisten en la diferenciación entre muy grave y grave en cuanto al peligro grave o daño. Esta distinción desde un primer momento vendrá determinada por la calificación de los hechos de los agentes de la autoridad que podrán ser alegados. Así pues, todo dependerá del caso en concreto.

Ocurre lo mismo en cuanto al término escasa cuantía o entidad, también dependerá del caso en concreto y del número de cosas u personas afectadas, en la sentencia vista se declara que más de tres vehículos afectados ya se considera como infracción grave.

Por lo que respecta a la prescripción de las infracciones están dependen de su calificación contándose a partir del día en que se hubieran cometido. Una prescripción que contempla tanto la interrupción por el inicio del procedimiento sancionador, como la reanudación de este por la paralización de más de un mes por una causa no imputable al responsable.

Sexto: La sanción está compuesta por un supuesto de hecho y una consecuencia jurídica, con carácter coercitivo, disuasorio, negativo y retributivo, impuesta y ejecutada por la potestad de la administración.

En cuanto a la ejecución de la sanción, las administraciones pueden imponer todas las sanciones o algunas de ellas de las contempladas para el hecho infractor (según su calificación) respetando siempre el principio de proporcionalidad establecido en la LRJSP siguiendo los criterios establecidos en esta y en la Ley 7/2022. El hecho de que la administración tenga un margen de decisión de la sanción hace que en cierta forma se limite el principio de seguridad jurídica, pues el infractor no sabrá cual será la sanción hasta la propuesta de la resolución.

Estas sanciones como hemos podido ver, no deberán ser beneficiosas para el sujeto infractor, pues esto daría pie a que la comisión de la infracción es más beneficiosa que no cometerla, al obtener más beneficios económicos si fuere el caso.

Para la graduación de la sanción se tendrá en cuenta una serie de criterios, pero que da paso a tener también en cuenta otros criterios que no están especificados. Hemos visto como el DL 1/2009 dispone de algunas diferencias respecto a la Ley 7/2022.

Además de ver las sanciones que se imponen según la calificación de la infracción de acuerdo con los criterios establecidos, también están las sanciones accesorias que, por un lado, en el ámbito estatal hace referencia al decomiso de mercancías y por otro, en el autonómico, que hace referencia a la baja en los registros administrativos de la Agencia de Residuos de Cataluña.

Hay que destacar también el papel importante de las medidas de policía, de carácter coercitivo y preventivo, pero no sancionador que complementan a las sanciones con el fin de conseguir la finalidad de la norma.

Séptimo: Hemos visto como el procedimiento sancionador dispone de un amplio periodo para resolver y eso se debe a la gran importancia de la finalidad de la norma y al peligro o daño que puede haber en juego, así como la distinción que hace el DL 1/2009 respecto a la Ley estatal, al dividir el procedimiento entre uno ordinario y uno breve para aquellas infracciones leves flagrantes.

Un procedimiento basado en el principio de no indefensión por el que da la posibilidad a la parte o partes infractoras a alegar los documentos y pruebas necesarias en un plazo establecido con la debida notificación por parte de la administración.

Un procedimiento que ofrece al supuesto infractor admitir su responsabilidad y pagar la mitad del 50% para las infracciones leves. Esto tiene sentido solo para este tipo de sanciones, ya que, si hablásemos de infracciones graves o muy graves que pueden ir acompañadas de un gran beneficio económico por parte del infractor, entonces este podría aprovecharse de la situación para cometerla una y otra vez.

Por un lado, también cabe recordar las medidas de carácter provisional, medidas no sancionadoras cuya finalidad es la de proteger la eficacia de la resolución y el objetivo de protección de la norma.

Por otro, la importancia de las medidas de reparación e indemnización, observando como la norma en cuanto a la indemnización puede tener varias interpretaciones.

Por último, la importancia también de las multas coercitivas y la ejecución subsidiaria que refuerzan el cumplimiento eficaz de la resolución y de la finalidad de proteger el medio

ambiente y la salud de las personas, así como castigar en cierto sentido al infractor, dando publicidad de él y sus hechos.

Octavo: Visto todo el trabajo realizado, se puede observar como el DL 1/2009 en algunos aspectos, aun siendo anterior a la Ley 7/2022 contempla una serie de distinciones respecto a esta que la hacen a mi parecer más novedosa, como por ejemplo el hecho de tener diferentes procedimientos según la calificación de la infracción o la agravante del artículo 88 para aquellas infracciones que manifiesten una afectación a la salud y seguridad de las personas.

Para acabar de concluir, estas normas son imprescindibles por su carácter coercitivo y preventivo en la finalidad de reducir los efectos negativos de los residuos y seguir así con las indicaciones de las instituciones europeas hacia un cambio a una sociedad y una economía más respetuosa con el medio ambiente y la salud de las personas.

10. Bibliografía.

- Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado, autor. *Manual de derecho administrativo sancionador* (2013). Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 1-252.
- Añón Roig, Aymerich Ojea, I., & Bea, E. (2021). *Teoría del derecho* (Segunda edición, ampliada y revisada). Tirant lo Blanch, 19-52.
- Coordinadores: Miguel A. Aparicio Pérez y Mercè Barceló i Serramalera (2016). *Manual de Derecho Constitucional*, Tercera edición. Atelier Libros Jurídicos, 299-314.
- Dr. Magro Servet, Vicente. (2014) *El principio non bis in idem en los casos de concurrencia de sanción administrativa y posterior derivación al orden penal*. Editorial Aranzadi, S.A.U, 217-229.
- Fayos Gardó, A. (2016). *Derecho civil: manual de derecho de obligaciones*. Dykinson, 10-18.
- Lozano Cutanda, Blanca (2011). *Administración y legislación ambiental: manual y materiales complementarios* (6ª ed.) Capítulo Décimo. La represión administrativa y penal de los ilícitos ambientales. Dykinson.S.L, 356-379.
- Lugo de la Rosa, Miguel Ángel (2019) *Manual de derecho penal general*. Universidad Abierta para Adultos.15-321.
- Muñoz Conde, Francisco.; López Peregrín, Mª Carmen; García Álvarez, Pastora. (2015). *Manual de derecho penal medioambiental*. 2ª ed. act. conforme a la LO 1/2015, de 30 de marzo. Valencia: Tirant lo Blanch, 173-217.
- Mayo Calderón, Belén (2021). *Acerca de las diferencias entre el derecho penal, el derecho administrativo sancionador y el derecho de policía. A la vez, una reflexión sobre el concepto de sanción*. Revista Aragonesa de Administración Pública, 191-199.

- Morcillo Moreno, Juana; F. Maeso Seco, Luis; Magán Perales, José María; Meix Cereceda, Pablo; Sánchez Rodríguez, Francisco (2016). *Derecho de la Unión Europea*. Revista española de Derecho Administrativo núm. 178/2016 parte Crónica. Editorial Civitas, SA, Pamplona, 159-198, 209-219.
- Navarro García, Albert. *Las prestaciones económicas sobre la recogida de residuos municipales*. Revista Catalana de Dret Ambiental Vol. XIII Núm.2 (2022), 1-40.
- Ochoa Monzó, Josep. *El derecho administrativo sancionador en la legislación española de transparencia y buen gobierno: singularidades destacables*. (2020), Revista Derecho & Sociedad, N°54 (II), junio 2020, 98.
- Remesal Rodríguez, José (2018). *Colonia Ulpia Traiana Xanten) y el Mediterráneo. El comercio de alimentos*. Universitat de Barcelona, Edicions de la Universitat de Barcelona, 33-44.
- Remolà Vallverdú, Josep Anton y Acero Pérez, Jesús (2011). *La gestión de los residuos urbanos en Hispania, Xavier Dupré Raventós (1956-2006) In memoriam*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Arqueología de Mérida, 16-45.
- Rodríguez Martín Alejandro; Palomo Zurdo, Ricardo; González Sánchez, Francisco (2020). *Análisis y valoración de la transparencia en los municipios españoles en la gestión de los residuos sólidos urbanos*. CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, 8-16.
- Rubiales Sanz, Iñigo (2022). *Título IX: Responsabilidad, Vigilancia, Inspección, control y Régimen Sancionador (Arts. 104 a 118)*. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública 642 ISSN 1133-4797, XXI, Zaragoza, 2022, pp. 641-668
- Vence, Xavier (2019). *Redondear la economía circular: del discurso oficial a las políticas necesarias*. Cizur Menor Navarra: Aranzadi Thomson Reuters, 19-42.

11. Webgrafía.

- Comisión Europea, Bruselas (2019). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, El Pacto Verde Europeo*. (Fecha de última consulta: 10 de febrero de 2023) de https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF
- El periódico de la energía. *Las emisiones de CO2 aumentaron en España un 5,9 por ciento en 2021 y un 14% en lo que va de 2022*. (Fecha de última consulta: 7 de febrero de 2023) de <https://elperiodicodelaenergia.com/emisiones-co2-espana-2021-2022/>

- Environmental Defense Fund. *Methane: A crucial opportunity in the climate fight*. (Fecha de última consulta: 13 de febrero de 2023) de <https://www.edf.org/climate/methane-crucial-opportunity-climate-fight>
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. *Estrategia española de Economía Circular y Planes de Acción*. (Fecha de última consulta: 15 de abril de 2023) de <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/estrategia/>
- Museo de las Ciencias de Castilla La Mancha (2005). *Los recursos geológicos de la tierra: un proceso con retorno*. (Fecha de última consulta: 14 de marzo de 2023) de [fichas 2005 para pdf.cdr \(jccm.es\)](https://www.jccm.es/fichas_2005_para_pdf.cdr)
- National Geographic (2022). *Los países del mundo que acumulan más residuos peligrosos*. (Fecha de última consulta 6 de febrero de 2023) de https://www.nationalgeographic.com.es/mundo-ng/paises-mundo-que-acumulan-mas-residuos-peligrosos_18100
- Olga Koloski-Ostrow, Ann (2021). *Los peligros de las alcantarillas romanas*. Ancient Origins, Creative Commons. (Fecha de última consulta 15 de enero de 2023) de <https://www.ancient-origins.es/lugares-antiguos-europa/alcantarillas-romana-007249>
- Port de Tarragona (2023). *Sauil Garreta: “Port Tarragona liderarà la transformació econòmica sostenible del territori”* (Fecha de última consulta 10 de febrero de 2023) de <https://www.porttarragona.cat/ca/autoritat-portuaria-tarragona/comunicacio-premsa/notes-premsa/item/3204-sauel-garreta-port-tarragona-liderara-la-transformacio-economica-sostenible-del-territori>

Anexo I.



Denúncia per infraccions en matèria de residus *Denuncia por infracciones en materia de residuos*

1. Identificació de la persona denunciant / Identificación de la persona denunciante

Nom i cognoms* / Nombre y apellidos*		NIF/NIE* / NIF/NIE*	
Adreça* / Dirección*		Número* / Número*	Pis / Porta Piso / Puerta
Codi postal* / Código postal*	Població* / Población*		
Telèfon / Teléfono	Correu electrònic / Correo electrónico		



2. Identificació del denunciat / Identificación del denunciado

Data dels fets / Fecha de los hechos	Hora dels fets / Hora de los hechos		
Adreça* / Dirección*	Número / Número	Pis / Porta Piso / Puerta	

4. Petició de la persona denunciant / Petición de la persona denunciante



**5. Documents i proves que s'adjunten (factures, fotos, informes, etc... /
Documentos y pruebas que se adjuntan (facturas, fotos, informes, etc...)**

1.
2.
3.
4.

Altres / Otros

* Abans de tramitar aquesta denuncia he llegit el [document](#) sobre els requisits, la tramitació, la identificació de l'administració actuant, etc./
Antes de tramitar esta denuncia he leído el [documento](#) sobre los requisitos, la tramitación, la identificación de la administración actuante, etc.

Lloc i data / Lugar y fecha

Signatura de la persona denunciant* / Firma de la persona denunciante*
