

USO SOSTENIBLE DE LOS PRODUCTOS FITOSANITARIOS: TIPOLOGÍA INFRACTORA

The sustainable use of pesticides: penalties applicable to infringements of the national provisions

Flor Arias Aparicio,
Profesora Contratada Doctor,
Universidad de Extremadura

RESUMEN: La regulación de las actividades relacionadas con la comercialización y utilización de productos fitosanitarios comprende la previsión del correspondiente régimen sancionador para los casos en los que se incumplan o transgredan las normas establecidas. En la medida en que la ordenación de este sector tiene por objeto garantizar un elevado nivel de protección de la salud humana y del medio ambiente, así como la libre circulación en el mercado interior de estos productos, la intervención del Derecho sancionador se dirige a castigar cualquier conducta contraria que ponga en peligro estos bienes jurídicos. Este trabajo analiza las consecuencias legales que llevan aparejados los incumplimientos de las reglas dispuestas para ordenar la puesta en el mercado y el uso de los productos fitosanitarios, que pueden ser constitutivos tanto de infracciones administrativas como de delitos penales.

PALABRAS CLAVE: productos fitosanitarios; comercialización y utilización de productos fitosanitarios; infracciones administrativas; infracciones penales; medio ambiente; salud pública.

ABSTRACT: *The regulation of the activities concerning the placing of plant protection products on the market and the use of these products includes the forecast of the corresponding system of penalties. To the extent that this sector aims to ensure a high level of protection of human health and the environment, as well as the free movement of these products in the market, the sanctioning law is aimed at punishing any conduct that endangers these legal rights. This paper analyzes the legal consequences of the rules established to order the placing on the market and the use of plant protection products, which can be constitutive of both administrative infractions and criminal offenses.*

KEYWORDS: *plant protection products; placing of plant protection products on the market; use of pesticides; system of penalties; administrative infractions; criminal offenses.*

SUMARIO: I. CONSIDERACIONES GENERALES: A PROPÓSITO DEL *IUS PUNIENDI* DEL ESTADO. II. SOBRE LA IMPORTANCIA DE REFORZAR LA REGULACIÓN SECTORIAL CON EL ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA DE MEDIDAS QUE ASEGURE SU CUMPLIMIENTO. III. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA DE PRODUCTOS FITOSANITARIOS. 1. La amplitud de los tipos infractores. 2. La gravedad como criterio clasificador de infracciones. IV. EN PARTICULAR, LA TIPOLOGÍA DE INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS RELACIONADAS CON LA CONSECUCCIÓN DE UN USO SOSTENIBLE DE LOS PRODUCTOS FITOSANITARIOS. 1. La tipificación de infracciones en la Ley de sanidad vegetal. 2. La remisión a la legislación sectorial. V. CONSECUENCIAS PENALES DE LOS ILÍCITOS FITOSANITARIOS. 1. Delitos contra la salud pública. 2. Delitos contra el medio ambiente. VI. EL LÍMITE ENTRE LA REPRESIÓN ADMINISTRATIVA Y LA REPRESIÓN PENAL. VII. ALGUNAS NOTAS SOBRE EL CONCURSO DE INFRACCIONES Y NORMAS PUNITIVAS. VIII. BIBLIOGRAFÍA.

I. CONSIDERACIONES GENERALES: A PROPÓSITO DEL *IUS PUNIENDI* DEL ESTADO

Muchas de las conductas irregulares que se producen en el mercado de productos fitosanitarios tienen previstas en el ordenamiento jurídico castigos que pueden ser impuestos tanto por la Administración como por los Tribunales penales. La regulación en España de los productos fitosanitarios comprende el establecimiento de un régimen sancionador que recoge y castiga los comportamientos contrarios a las normas que ordenan la comercialización y utilización de estos productos.

El poder de castigar o *ius puniendi* se desdobra en dos ámbitos de nuestro ordenamiento jurídico: el Derecho penal, por un lado, que regula las penas que llevan aparejadas las conductas tipificadas como delitos; por otro lado, el Derecho administrativo sancionador, que se ocupa de establecer sanciones en relación con los comportamientos calificados como infracciones. Esta dualidad de sistemas punitivos, consagrada en la propia Constitución Española, persigue los mismos fines (proteger bienes jurídicos, garantizar la vigencia de las normas...) y se rige por unos principios sustancialmente homogéneos (legalidad, culpabilidad, *non bis in ídem*, respeto a una serie de derechos fundamentales en el procedimiento sancionador, etcétera), si bien algunos de estos principios admitan graduaciones o matizaciones en el Derecho administrativo sancionador, por lo que su significado puede variar parcialmente respecto de su formulación en el Derecho penal¹. Así pues, la diferencia entre ambas manifestaciones

¹ En la Sentencia 54/2015, de 16 de marzo, el Tribunal Constitucional determina: “Para dar respuesta a la cuestión, debemos partir de nuestra doctrina que, desde la STC 18/1981, de 8 de junio, FJ 2, ha declarado la aplicabilidad a las sanciones administrativas de los principios derivados del art. 25.1 CE, considerando

del poder de castigar del Estado no reside en el “qué”, pues ambas ramas persiguen la protección de bienes jurídicos, sino en el cómo de la tutela de estos bienes jurídicamente protegidos². A este respecto, el Derecho administrativo sancionador se caracteriza por el adelantamiento de las barreras de protección y, por tanto, por la anticipación del castigo frente a las conductas contrarias al ordenamiento jurídico y los valores en él protegidos.

El establecimiento de una frontera o límite que separe y distinga la infracción penal de la infracción administrativa no resulta tarea fácil y ello porque se carece de criterios orientativos que contribuyan a tal deslinde o, en su caso, por la vaguedad de los existentes. Se atiende a este respecto, por ejemplo, a la menor lesividad de la conducta y menor gravedad, por ello, del castigo de las infracciones administrativas respecto de las infracciones penales; o al hecho de que las infracciones administrativas deben circunscribirse al incumplimiento de la legislación administrativa. No ha fructificado, sin embargo, ninguna teoría y la doctrina coincide en señalar en que el límite entre una y otra rama depende en buena medida de lo que decida el legislador, solo razones de política criminal explican las distintas opciones a favor de un Derecho u otro³.

El diseño de la política criminal, esto es, de la facultad para determinar las conductas consideradas reprochables y, por tanto, merecedoras de castigo, penas o sanciones administrativas, es competencia exclusiva del legislador. Así lo ha declarado el Tribunal Constitucional en numerosas ocasiones al advertir que corresponde en exclusiva al legislador la potestad para “configurar los bienes penalmente protegidos, los comportamientos penalmente reprobables, el tipo y la cuantía de las sanciones” y que en su ejercicio goza, dentro de los límites establecidos en la Constitución Española, de un amplio margen de libertad⁴. El legislador, mediante una apreciación estimativa, deberá considerar en cada caso si la conducta que desea elevar a ilícito debe considerarse merecedora de sanción penal o sanción administrativa. En este sentido,

que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación con ciertos matices al Derecho administrativo sancionador al ser ambas manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, y ha proyectado sobre las actuaciones dirigidas a ejercer las potestades sancionadoras de la Administración las garantías procedimentales ínsitas en el art. 24.2 CE. Ello no solo mediante su aplicación literal, sino en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto” (FJ 3).

² CANO CAMPOS, T., “El concepto de sanción y los límites entre el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador”, en BAUZÁ MARTORELL, F. J. (Dir.), *Derecho administrativo y Derecho penal: Reconstrucción de los límites*, Wolters Kluwer SA, Barcelona, 2016, pp. 207-236; ORTUÑO RODRÍGUEZ, A.E., “La legitimación frente al ejercicio del *ius puniendi*”, en BAUZÁ MARTORELL, F. J. (Dir.), *Derecho administrativo y Derecho penal: Reconstrucción de los límites*, Wolters Kluwer SA, Barcelona, 2016, pp. 314-334.

³ HUERGO LORA, A., *Las sanciones administrativas*, Iustel, Madrid, 2007; NIETO GARCÍA, A., *Derecho administrativo sancionador*, 5ª ed., Tecnos, Madrid, 2012. MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general. Actos administrativos y sanciones administrativas*, Tomo IV, BOE, Madrid, 2015. REBOLLO PUIG, M., IZQUIERDO CARRASCO, M., ALARCÓN SOTOMAYOR, L., y BUENO ARMIJO, A., *Derecho administrativo sancionador*, Lex Nova, Valladolid, 2010.

⁴ STC 161/1997, de 2 de octubre, FJ 9. En este mismo sentido se pronuncia el Tribunal Constitucional, entre otras: STC 127/2009, de 26 de mayo, FFJJ 3 y 18; STC 60/2010, de 7 de octubre, FFJJ 3 y 7; y STC 160/2012, de 20 de septiembre, FJ 2.

cabe concluir que el concepto de ilícito es un concepto puramente normativo, creado y calificado por la norma, y es también la norma la que establece su régimen jurídico.

II. SOBRE LA IMPORTANCIA DE REFORZAR LA REGULACIÓN SECTORIAL CON EL ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA DE MEDIDAS QUE ASEGURE SU CUMPLIMIENTO

La potestad sancionadora tiene una función preventiva de ciertos comportamientos ilícitos, así como una función retributiva o de castigo para la represión de determinadas conductas. El Derecho administrativo organiza y regula determinados sectores de actividad, reforzando esta regulación mediante la previsión de sanciones para los casos en los que se transgredan las normas. En numerosos sectores de intervención, el cumplimiento de las normas de comportamiento se encuentra respaldado por una amenaza de sanción administrativa - o por la eventual imposición de una sanción penal-, de tal manera que, para la intervención del Derecho administrativo sancionador basta con que se quebrante la ordenación de un determinado sector de actividad, que se infrinja una concreta regulación, que la conducta sea contraria a aquello a lo que se está obligado⁵.

La regulación de los productos fitosanitarios en nuestro país se ha caracterizado por la ausencia de un régimen sancionador propio del sector y, en consecuencia, por la falta de una tipificación específica de las conductas ilícitas relacionadas con la comercialización y utilización de estos productos⁶. Esta ausencia de descripción de las infracciones propias de este ámbito regulado se salvaba con la remisión a otras disposiciones genéricas que permitían dar cabida a las acciones u omisiones contrarias a la normativa sobre productos fitosanitarios y, en su caso, determinar la correspondiente sanción por la comisión de las conductas ilícitas. De tal manera que, el incumplimiento de lo previsto en los reales decretos sobre comercialización y uso de productos fitosanitario se sancionaba, en función de la materia, de acuerdo con el régimen sancionador previsto en la legislación ambiental, en la legislación sanitaria, en la legislación sobre consumidores y usuarios, etcétera.

Esta remisión a otras disposiciones obligaba al aplicador de la norma a realizar un ejercicio de subsunción con los consiguientes inconvenientes de impunidad en aquellos casos en los que la conducta contraria a la norma remitente no estaba la tipificada en la

⁵ CANO CAMPOS, T., “El concepto de sanción y los límites entre el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador”, op.cit., pp. 215-216; ARROYO ALONSO, M. S., “Apuntes sobre la *administrativización* del Derecho penal del medio ambiente”, Actualidad Jurídica Ambiental, n. 83, 2018, pp. 23-25; HUERGO LORA, *Problemas actuales del Derecho Administrativo Sancionador*, Iustel, Madrid, 2018. En este sentido, se apunta que las sanciones administrativas “son útiles como sistema de respaldo o tutela del ordenamiento... pues sirven para prevenir infracciones futuras y, así, de manera indirecta, proteger los intereses públicos confiados a la Administración”, REBOLLO PUIG, M., “El contenido de las sanciones”, en VVAA., *Infracciones, sanciones y procedimiento administrativo sancionador*, Lex Nova, Valladolid, 2001, op.cit., p.157.

⁶ ARIAS APARICIO, F., *Régimen sancionador en materia de productos fitosanitarios en la Ley de sanidad vegetal*, Thomson-Civitas, Madrid, 2006.

norma remitida: no existiendo tipificación alguna en un precepto con rango legal de una infracción no podía sancionarse tal conducta ilícita⁷.

La promulgación de la Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de sanidad vegetal, supone el establecimiento de un régimen sancionador propio y específico en materia de productos fitosanitarios. La Ley de sanidad vegetal contiene un cuadro de infracciones y sanciones para reaccionar frente a la vulneración de las condiciones relacionadas con la puesta en el mercado y utilización de estos productos. El Título IV, “Inspección, infracciones y sanciones”, dedica los capítulos II y III a determinar las conductas típicas y los castigos conlleva su comisión, respectivamente. Así: se tipifica la lista de infracciones, distinguiéndolas entre leves, graves y muy graves (arts. 54, 55 y 56); el artículo 57 identifica a los sujetos responsables; el artículo 58 señala las sanciones que deben aplicarse a cada una de las infracciones según su calificación; el artículo 59 establece criterios para la graduación de las sanciones; y, el artículo 60 prevé otras sanciones accesorias.

Ahora bien, muchos de los incumplimientos de las reglas dispuestas para ordenar la puesta en el mercado y uso de los productos fitosanitarios son constitutivos de delitos penales o de infracciones administrativas previstas en otras legislaciones sectoriales. En efectos, otras regulaciones, en distintos ámbitos, tipifican infracciones administrativas en las que se protegen intereses conectados con los propiamente fitosanitarios. Es el caso de las leyes que tienen por objeto la protección de la salud en general (Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad; Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública), la salud de los consumidores (Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias), y la legislación medioambiental (Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la

⁷ Las consecuencias de la ausencia de tipificación quedan evidenciadas en la sentencia del Tribunal Supremo, de 11 de mayo de 1998, en la que, en relación con una infracción a la Orden de 29 de septiembre de 1976 sobre fabricación y comercialización de productos fitosanitarios, se desestima el recurso con base en el siguiente razonamiento: “... con relación al ya indicado Real Decreto 1945/1983, de 22 junio, tenido en cuenta por los actos administrativos recurridos, la sentencia de instancia dice que el examen del mismo `y en el que se relacionan detalladamente toda clase de infracciones en materia en esa materia, no se contiene ninguna en la que se establezca la prohibición de vender los productos fitosanitarios a personas naturales o jurídicas que sean ajenas al ramo de la fabricación y comercialización de tales productos; y aun cuando se haga un esfuerzo en el sentido de pretender que la fabricación y comercialización de estos productos constituya una industria agraria, según lo que previene su art. 10.4 [RD 3349/1983], es imposible aceptar la remisión que este precepto hace al art. 4 y la invocación que efectúa la Administración de que la infracción se contiene en su párrafo 2.2., porque la simple lectura de éste muestra que se alude a las infracciones por venta de productos de o para el sector agroalimentario si el titular responsable o el local carecen de la preceptiva autorización cuando fuese legalmente exigible... la Ley de Protección al Consumidor y Usuario de 26/1984, de 19 julio, aun aludiendo en sus preceptos a las condiciones de envasado y etiquetado de fertilizantes, plaguicidas y otras sustancias tóxicas (art. 4º.2), tampoco hace expresa referencia a las infracciones de esa naturaleza ni en modo alguno restringe la comercialización de dichos productos del antiguo apartado C) de la Orden 29 septiembre 1979.” De donde se llega a inferir que: “si se tiene en cuenta que tanto esta Ley como las disposiciones anteriores constituidas por los Reales Decretos 3349 y 1945/1983 carecen de prohibición al respecto ha de concluirse que no existe efectivamente..., tipificación alguna en precepto con rango legal de la infracción sancionada...”, por tanto, no puede sancionarse la conducta enjuiciada.

Biodiversidad; Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y suelos Contaminados; y, Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas).

III. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA DE PRODUCTOS FITOSANITARIOS

La regulación sobre comercialización y utilización de los productos fitosanitarios tiene por objetivo garantizar un elevado nivel de protección de la salud humana y animal y del medio ambiente, así como la libre circulación en el mercado interior de estos productos⁸. El régimen sancionador se dirige, por tanto, a prevenir los riesgos que, para la salud de las personas, de los animales y el medio ambiente puedan derivarse de la puesta en el mercado y uso de los productos fitosanitarios.

La ampliación de los fines que persigue la regulación sobre productos fitosanitarios puede suponer, como ya hemos dicho, que las conductas tipificadas como infracciones en este ámbito sean subsumibles en otras infracciones relativas a otros campos que garantizan similares bienes jurídicos (salud pública, defensa de los consumidores, comercio exterior, medio ambiente...), lo que plantearía un problema de concurso de leyes o, en su caso, de infracciones.

De igual modo, hay que tener en cuenta la legislación autonómica, tanto la relacionada con la ordenación fitosanitaria como la que afecta a sectores próximos (sanidad, consumo o medio ambiente), en la que se pueden hallar tipificadas infracciones administrativas en las que quedan comprendidos los productos fitosanitarios. En términos generales, las comunidades autónomas no han establecido, respecto de aquellas cuestiones sobre las que tienen competencias, un régimen propio de infracciones y sanciones en materia de productos fitosanitarios, haciendo mención expresa a la legislación estatal a la que se remiten en este punto⁹.

De la descripción típica de las conductas infractoras que realiza la Ley de sanidad vegetal caben destacar dos notas definitorias: por un lado, la amplitud y vaguedad de los tipos; por otro, el recurso al criterio de la gravedad como elemento clasificador de las infracciones fitosanitarias. Sobre ambas características profundizamos a continuación.

⁸ Cfr. art. 1 Reglamento CE n. 1107/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios y por el que se derogan las Directivas 79/117/CEE y 91/414/CEE, y art.1 Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de sanidad vegetal.

⁹ Esta inicial libertad del legislador autonómico se enmarca dentro de ciertos límites, en el sentido de que las comunidades autónomas no pueden adoptar normas administrativas sancionadoras que “introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio”; la normativa autonómica no puede prever “tipos ni sanciones que difieran, sin fundamento razonable, de los ya recogidos por la normativa válida para todo el territorio”, STC 87/1985, de 18 de julio.

1. La amplitud de los tipos infractores

Las infracciones fitosanitarias más normales consisten en el incumplimiento de normas (generalmente disposiciones reglamentarias) que imponen requisitos, condiciones, obligaciones o establecen prohibiciones. Estas infracciones, por tanto, han de conectarse con las normas, tanto estatales como autonómicas, que concretan los deberes propios para la comercialización y utilización de los medios de defensa fitosanitaria, en general, y de los productos fitosanitarios en particular.

La infracción supone una lesión o puesta en peligro de un interés público o de un bien jurídico protegido. El tipo describe una conducta desligada de cualquier posible resultado y, por tanto, no importa que este se dé o no. La acción u omisión aunque no produzca resultados por sí misma afecta al bien jurídico protegido. Las actividades reguladas entrañan, por lo general, un peligro o riesgo para el bien jurídico protegido, por ello, el deber de diligencia o cuidado que impone el ordenamiento jurídico es amplio, de forma que las infracciones resultan imputables al titular de la actividad a título de simple negligencia, esto es, por la falta de adopción de las precauciones necesarias para evitar la comisión de la conducta infractora¹⁰.

En la descripción de las conductas contrarias a la normativa reguladora en la materia, resulta destacable la amplitud con la que se definen los tipos infractores, tanto desde el punto de vista objetivo (acción típica) como desde el punto de vista subjetivo (sujeto responsable), así como la imprecisión de su contenido. En un mismo tipo cabe incluir tantas conductas ilícitas (fabricación, comercialización, utilización), como sujetos infractores (el que fabrica, el que comercializa, el que utiliza). Asimismo, en ocasiones, la norma tipificadora se limita a calificar como infracción el incumplimiento de requisitos y condiciones que se establecen en la normativa reguladora.

¹⁰ Entre las finalidades del Derecho administrativo sancionador está la prevención de las conductas que puedan poner en peligro o lesionar los bienes jurídicos por lo que, de forma general, se tipifican las conductas imprudentes. La mayor peligrosidad de la conducta dolosa, y por tanto su mayor reprochabilidad, resulta del hecho de dirigirse directamente a realizar aquella conducta que pueda poner en peligro o lesionar el bien jurídico. En este sentido, la Ley de sanidad vegetal califica de infracciones muy graves aquellas conductas en las que el dolo aparece como elemento del tipo, esto es, los hechos son conocidos y queridos por el infractor quien actúa de forma consciente y deliberada cuando, por ejemplo, comercializa productos fitosanitarios no autorizados o con etiquetas que no informan sobre su peligrosidad (*vid.* art. 56).

Así lo tiene reconocido la jurisprudencia: “...no puede admitirse que una empresa dedicada a la fabricación y comercialización de productos fitosanitarios ignore la volatibilidad de los productos disolventes... en el caso más favorable de dar por supuesto que en el momento de la venta el envase contenía la cantidad que en este se hacía constar, la infracción sería debida a negligencia de A, y por tanto sancionable, porque la voluntariedad del resultado de la acción no es elemento constitutivo esencial de la infracción, sino factor de graduación de la sanción a imponer para que la misma guarde la debida proporcionalidad con el hecho que la motiva”, STS de 14 de julio de 1989, FJ 3.

En esta línea, cabe advertir, con carácter general, que una de las peculiaridades que presenta la tipificación en el Derecho administrativo sancionador es la dificultad de elaborar tipos precisos y cerrados, ello supone admitir, y es práctica común en esta sede, que la tipificación queda cubierta mediante una descripción suficiente que permita conocer qué conductas constituyen infracción¹¹.

También es aceptable, incluso conveniente, la definición de las infracciones a través de tipos genéricos que se limitan a calificar de infracción el incumplimiento de otras disposiciones, de otro modo, la tipificación de cada uno de los requisitos y condiciones cuyo incumplimiento constituye una infracción podría hacerse interminable. Por otro lado, esta técnica de remisión normativa permite que los tipos así formulados estén siempre y en todo momento actualizados, de forma que el tipo no quedaría vacío de contenido si se produjera cualquier modificación de la normativa reguladora pues, siempre habría que entender referido ese incumplimiento a la normativa vigente.

Ahora bien, a pesar de estas virtualidades, la amplitud y vaguedad de los tipos pone en peligro la seguridad jurídica, aumenta el riesgo de impunidad de hechos y exige un mayor esfuerzo de subsunción de la conducta en el tipo infractor y de interpretación por parte del órgano sancionador (aumentando, con ello, el margen de discrecionalidad). En efecto, surge la duda de si constituyen o no infracción toda una serie de hechos no tipificados expresamente por la norma: tenencia de productos no autorizados, almacenamiento y/o venta de sustancias retiradas del mercado, venta de productos a granel... Considerando razonable que tales conductas son constitutivas de infracción, el problema radica entonces en determinar dónde encajarlas, con el consiguiente riesgo de forzar la norma o, incluso, de llegar a concluir que por no ajustarse los hechos al tipo previsto la conducta es impune.

2. La gravedad como criterio clasificador de infracciones

Las infracciones fitosanitarias se clasifican, atendiendo a su gravedad, en leves, graves y muy graves, en función del desvalor del comportamiento realizado y su idoneidad para lesionar o poner en peligro los bienes jurídicos protegidos. La regla de la gravedad está en consonancia con los principios que inspiran el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración pública. Y más concretamente, con el principio de proporcionalidad de acuerdo con el cual se prescribe que, en la determinación del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones, se debe guardar la debida

¹¹ “La suficiencia de la tipificación es, en definitiva, una exigencia de la seguridad jurídica y se concreta, ya que no en la certeza absoluta, en la predicción razonable de las consecuencias jurídicas de la conducta... la tipificación es suficiente cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra”, NIETO, A., *Derecho administrativo sancionador*, op.cit., p.293. Por otro lado, el Tribunal Constitucional ha sostenido que no vulnera la exigencia de *lex certa* la remisión que la normativa tipificadora de las infracciones realice a otras normas que impongan deberes y obligaciones concretas de ineludible cumplimiento, de forma que su conculcación se asuma como un elemento definidor de la infracción sancionable misma, siempre que sea asimismo previsible, con suficiente grado de certeza, la consecuencia punitiva derivada del incumplimiento o transgresión, STC 219/1986, de 6 de diciembre, FJ5.

adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerando, entre otros, el criterio de la naturaleza de los perjuicios causados¹².

El elemento elegido en la Ley de sanidad vegetal para calificar la infracción viene referido a la peligrosidad de la conducta o la posibilidad de perjudicar gravemente la salud humana y animal o el medio ambiente. En esta línea: las infracciones leves constituyen, en su mayoría, una categoría residual, siendo tales las que no se clasifiquen expresamente como graves o muy graves; por su parte, las infracciones graves representan un elenco cerrado y es la categoría sobre la cual giran las demás; son, en fin, infracciones muy graves aquellas conductas en las que concurran circunstancias de peligro.

En la medida en que las infracciones quedan calificadas entorno a la gravedad procede preguntarse por el significado de este elemento definidor, esto es, ¿qué debe entenderse por gravedad? Además de la naturaleza de los perjuicios causados, como criterio legalmente establecido, se considera grave aquello que produce o puede producir importantes consecuencias nocivas. En este sentido, el Tribunal Supremo señala en su jurisprudencia que la gravedad es, por un lado, un concepto valorativo (implica un juicio de valor), y, por otro lado, se trata de un concepto circunstancial, que dependerá de las particularidades del caso concreto y de la medida en que son puestos en peligro los intereses jurídicos que se protegen¹³.

Un criterio indicativo de gravedad, en el ámbito de los productos químicos, es la clasificación que, en función de las propiedades intrínsecas, se hace de los productos fitosanitarios según las categorías que se definen por la normativa europea¹⁴. En efecto, cualquier producto fitosanitario se clasifica según su toxicidad (peligro que representa o cualidad que tiene una sustancia de ocasionar perjuicio al hombre) o según su grado de peligrosidad para el medio ambiente y la fauna silvestre. Estas clasificaciones son el resultado de ensayos dirigidos a determinar (las propiedades físico-químicas, toxicológicas y ecotoxicológicas de los productos fitosanitarios con el objeto de

¹² *Vid.* art. 29 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

¹³ "... tanto el peligro como el posible perjuicio han de ser graves. En sentido semántico grave es aquello que produce o puede producir importantes consecuencias nocivas. Ello implica un juicio de valor y, por lo mismo, es eminentemente circunstancial (...), habrá que ir a la medida en que son puestos en peligro, tanto el factor antropocéntrico, es decir, la salud de las personas (incluidas la calidad de vida por exigencias constitucionales) como las condiciones naturales del ecosistema...", STS de 11 de marzo de 1992.

¹⁴ Cfr. Reglamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y mezclas químicas (REACH), que establece las condiciones de comercialización de sustancias químicas con el objetivo de garantizar un elevado nivel de protección de la salud humana y del medio ambiente, así como la libre circulación en el mercado interior de sustancias, como tales, en forma de mezclas o contenidas en artículos; y, Reglamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas, por el que se establecen nuevos criterios para adaptar el sistema comunitario de clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas, al de Naciones Unidas (Sistema Globalmente Armonizado, SGA).

evaluar) los riesgos reales o potenciales que pueden ocasionar al hombre, a los animales y al medio ambiente¹⁵.

De esta suerte, los productos se clasifican de acuerdo con su toxicidad, según su grado de peligrosidad para las personas, en cuatro categorías: de baja peligrosidad, nocivos (Xn), tóxicos (T), muy tóxicos (T+). Asimismo, atendiendo a sus efectos, los productos fitosanitarios y las sustancias que los componen, se clasifican en: corrosivos, irritantes, sensibilizantes, carcinogénicos, mutagénicos, tóxicos para la reproducción, peligrosos para el medio ambiente¹⁶.

Estas clasificaciones pueden servir, como decimos, como criterios para graduar la gravedad de la infracción en cuanto que las mismas se fundamentan en la naturaleza de los perjuicios que pueden producir o en las consecuencias nocivas que pueden generar. Así, por ejemplo, mayor es la gravedad y, por tanto, mayor debe ser la sanción cuando los defectos de la información que debe contener el etiquetado de un producto muy tóxico respecto de uno tóxico o nocivo. O, en relación con el envasado, es razonable entender que es menos grave que el envase de un producto fitosanitario considerado nocivo presente una fuga o rotura a que tales imperfecciones se detecten en un producto de mayor toxicidad.

No obstante, faltan en la Ley de sanidad vegetal reglas para determinar la gravedad de las infracciones en términos similares a como se hace en ámbitos afines¹⁷. Sí establece la Ley criterios para concretar la sanción procedente en cada caso dentro de los límites mínimos y máximos, cabiendo admitir la posibilidad de utilizar estos mismos criterios para definir el grado de gravedad de las infracciones, de manera que, la presencia de alguna de esas circunstancias en la conducta ilícita podría contribuir a determinar su

¹⁵La evaluación de los peligros de un producto fitosanitario se basa en la determinación de las propiedades fisicoquímicas, toxicológicas (efectos sobre la salud) y ecotoxicológicas (efectos sobre el medio ambiente). Se tendrán en cuenta las sustancias peligrosas cuando su concentración sea superior a los valores definidos reglamentariamente (vol/vol %, peso/peso%), en función de la categoría de peligro de la sustancia (muy tóxica, tóxica, nociva) y el tipo de preparado (gaseosos, otros preparados). *Vid.* art. RD 255/2003, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento sobre clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos.

Cfr. arts. 4 y 29 del Reglamento (CE) 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios y por el que se derogan las Directivas 79/117/CEE y 91/414/CEE del Consejo, en el que se establecen los criterios para la aprobación de una sustancia activa y la autorización de un producto fitosanitario, respectivamente. En particular, para los productos fitosanitario, hay que tener en cuenta el Reglamento (UE) n. 546/2011 de la Comisión, de 10 de junio de 2011, por el que se aplica el Reglamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a los principios uniformes para la evaluación y autorización de los productos fitosanitarios;

¹⁶ *Vid.* Reglamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas, por el que se establecen nuevos criterios para adaptar el sistema comunitario de clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas, al de Naciones Unidas (Sistema Globalmente Armonizado, SGA).

¹⁷ En este sentido, el artículo 30 Real Decreto 1054/2002, de 11 de octubre, por el que se regula el proceso de evaluación para el registro, autorización y comercialización de biocidas, dispone: “Las infracciones se califican como leves, graves y muy graves, atendiendo a los criterios de riesgo para la salud, cuantía del eventual beneficio obtenido, grado de intencionalidad, gravedad de la alteración sanitaria y social producida, generalización de la infracción y reincidencia.”

gravedad, recalificando su clasificación. Estos criterios son: reincidencia, intencionalidad del infractor, incumplimiento de advertencias previas, daño y perjuicios ocasionados, beneficios obtenidos y alteración social que pudiera producirse¹⁸.

IV. EN PARTICULAR, LA TIPOLOGÍA DE INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS RELACIONADAS CON LA CONSECUCIÓN DE UN USO SOSTENIBLE DE LOS PRODUCTOS FITOSANITARIOS

Las condiciones para la comercialización y la utilización de los productos fitosanitarios reguladas con carácter general en la Ley de sanidad vegetal tienen su correspondiente desarrollo reglamentario en el Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre, por el que se establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios. Este Real Decreto, con el propósito concreto de alcanzar un uso racional y sostenible de los productos fitosanitarios, y en aplicación de la Directiva 2009/128/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas, contiene las disposiciones necesarias para alcanzar tales fines en relación, entre otros aspectos, con: los registros de utilización de productos fitosanitarios (el Registro Oficial de Productores y Operadores fitosanitarios); el libro oficial de movimiento de plaguicidas peligrosos; la gestión integrada de plagas; la formación de los usuarios profesionales y vendedores; o la manipulación y almacenamiento de los productos fitosanitarios¹⁹.

En relación con las previsiones para perseguir el incumplimiento de lo previsto en este Real Decreto, la propia disposición remite de forma expresa no solo a la Ley de sanidad vegetal sino también a aquellas otras leyes sectoriales que protegen intereses conectados con los propiamente fitosanitarios y que pueden ser vulnerados a resultas del incumplimiento de esta disposición. En concreto, a la espera del correspondiente desarrollo reglamentario de un régimen propio de infracciones y sanciones²⁰, tal y como prevé la disposición adicional tercera, el artículo 53 del Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre, dispone:

“En caso de incumplimiento de lo previsto en este real decreto, será de aplicación, en función de la materia, el régimen sancionador previsto en la Ley 43/2002, de 20 de noviembre, en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y

¹⁸ *Vid.* art. 59.1 Ley de sanidad vegetal.

¹⁹ ARIAS APARICIO, F., “Los productos fitosanitarios en Europa: régimen jurídico para su comercialización y utilización”, *Revista General de Derecho Administrativo*, 2015.

²⁰ En concreto, la Disposición adicional tercera, rubricada “Reglamento sancionador”, del RD 1311/2012, de 14 de septiembre, establece: “En el plazo máximo de dos años, el Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente elevará al Consejo de ministros un proyecto de Real Decreto estableciendo el régimen de infracciones y sanciones en materia de incumplimientos de este real decreto, en desarrollo de los regímenes correspondientes previstos a que se refiere el artículo 53.”

suelos Contaminados, en la Ley 8/2010, de 31 de marzo, por la que se establece el régimen sancionador previsto en los Reglamentos (CE) relativos al registro, a la evaluación, a la autorización y a la restricción de las sustancias y mezclas químicas (REACH) y sobre la clasificación, el etiquetado y el envasado de sustancias y mezclas (CLP) que lo modifica, o en el texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio. Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o medioambientales a que hubiere lugar.”

A continuación procedemos a analizar los tipos infractores en que son posibles encuadrar las conductas contrarias a las previsiones normativas establecidas en el Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre. En este punto, hay que hacer notar que, en primer lugar, la Ley sanidad vegetal no contiene todos los posibles tipos infractores en que cabe incurrir por incumplimiento de lo dispuesto en esta disposición, por lo que, en segundo lugar, es necesario acudir a la normativa sectorial. Es el caso, por ejemplo, de las conductas contrarias a las medidas establecidas en este Real Decreto para proteger el medio acuático y el agua potable (arts. 30 a 33), en relación, con la limpieza de los equipos de tratamiento (art. 39), o el almacenamiento de los productos por los usuarios (art. 41).

1. La tipificación de infracciones en la Ley de sanidad vegetal

La regulación sobre comercialización y utilización de productos fitosanitarios tiene por fines principales prevenir los riesgos que para la salud de las personas y animales y contra el medio ambiente puedan derivarse del uso de los productos fitosanitarios, al tiempo que se trata de garantizar que los medios de defensa fitosanitaria reúnan las debidas condiciones de utilidad, eficacia y seguridad²¹. Los requisitos de eficacia y seguridad de todo producto fitosanitario y las garantías que se ponen al servicio de tales fines (clasificación, envasado y etiquetado) no sólo son exigencias para autorizar su comercialización, por el contrario, tales requisitos se extienden también al proceso de utilización de los mismos. De ello se deriva que la Ley de sanidad vegetal incluya entre las infracciones relativas a los medios de defensa fitosanitaria, fundamentalmente, el incumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos con tales propósitos.

Otras infracciones se refieren al desarrollo de actividades sin la preceptiva autorización o excediendo los límites impuestos por la autorización correspondiente (utilización de productos autorizados en condiciones o usos no autorizados, productos no registrados...); el incumplimiento de obligaciones documentales o de comunicación (declaraciones periódicas, documentos de control, inscripciones registrales); o la puesta en peligro del bien jurídico que la norma sancionadora trata de proteger (salud de las personas y animales y contra el medio ambiente)²².

²¹ Cfr. art. 30.1.d) y e) Ley de sanidad vegetal y art. 1 RD 1311/2012, de 14 de septiembre.

²² ARIAS APARICIO, F., *Régimen sancionador en materia de productos fitosanitarios en la Ley de sanidad vegetal*, op. cit., pp. 56-87.

A. Infracciones por riesgos o daños efectivos para la salud de las personas, animales y fauna silvestre, y contra el medio ambiente.

Los usuarios de los productos fitosanitarios, en su manipulación y aplicación, deben cumplir las condiciones e instrucciones de utilización que figuran en las etiquetas. Asimismo, los aplicadores, respecto de determinados productos fitosanitarios, han de reunir la capacitación suficiente para poder emplearlos; en cualquier caso, han de observar y utilizar estos productos bajo determinados principios (Buenas Prácticas Fitosanitarias y, en su caso, gestión integrada)²³.

A este respecto, constituye infracción grave: “La manipulación o utilización de medios de defensa fitosanitaria no autorizados, o de los autorizados sin respetar los requisitos establecidos para ello, incluyendo en su caso los relativos a la gestión de los envases” [art. 55.i)]. Esta misma conducta constituye una infracción muy grave “cuando ello represente un riesgo muy grave para la salud humana, la sanidad animal o el medio ambiente” [art. 56.e)].

B. Infracciones contra las condiciones de venta de productos fitosanitarios, información y sensibilización.

Las infracciones que recogemos bajo este rótulo están relacionadas con el incumplimiento –o cumplimiento defectuoso e incompleto- del deber positivo de informar sobre la naturaleza y características del producto mediante el etiquetado y la publicidad²⁴.

En este sentido, constituye infracción leve: “El incumplimiento de los requisitos establecidos para el envasado y etiquetado de productos fitosanitarios siempre que dicho incumplimiento no se encuentre tipificado como falta grave o muy grave” [art. 54.b)]. Se tipifica como grave: “La comercialización de medios de defensa fitosanitaria con un etiquetado, o información o publicidad que pueda inducir a confusión al usuario sobre los usos y condiciones para los que fueron autorizados, sobre los requisitos para la eliminación de envases o que no permita identificar al responsable de su comercialización” [art. 55.d)]²⁵.

²³ Vid. arts. 10 a 16 RD 1311/2012, de 14 de septiembre, en los que se regulan las condiciones (técnicas, de titulación, acreditación...) de la gestión integrada de plagas.

²⁴ Cfr. art. 40 LSV, en el que se establecen las obligaciones relativas a la producción y comercialización de productos fitosanitarios, y arts. 21 a 26 RD 1311/2012, de 14 de septiembre, en los que se regula las condiciones de venta de productos fitosanitarios, en cuanto a los requisitos de formación de los distribuidores, vendedores y demás operadores comerciales, los términos en que se ha de informar en el momento de la venta, así como el registro de transacciones con productos fitosanitarios.

²⁵ Para la realización de este tipo hay que tener en cuenta que el usuario de los medios de defensa fitosanitaria es un consumidor especializado que como profesional de la agricultura suele leer los textos de los folletos o etiquetas de los productos fitosanitarios que adquiere y que le permite identificar perfectamente el producto, así como su fabricante o distribuidor. Sobre esta base se fundamenta la Sentencia de la Audiencia Provincial de Alicante, de 13 de diciembre de 2003 (JUR 2003/34010) -relativa a una cuestión de competencia desleal-, para concluir que a pesar de las coincidencias (de datos técnicos,

C. Infracciones relativas a las actividades de las personas y entidades relacionadas con los objetivos y fines de la sanidad vegetal.

Constituye infracción leve el incumplimiento de los requisitos en materia de titulación o cualificación del personal, cuando así esté establecido para la producción, comercialización y el manejo o utilización de los medios de defensa fitosanitaria, siempre que dicho incumplimiento no esté tipificado como grave [art. 54.i)]. Tal infracción se califica como grave cuando este incumplimiento represente un riesgo para la salud humana o animal o para el medio ambiente [art. 55.j)]²⁶.

D. Infracciones consistentes en obstruir o dificultar la acción administrativa fitosanitaria.

La Ley de sanidad vegetal tipifica infracciones relacionadas con la obstaculización de las labores inspectoras. En concreto, constituye infracción leve “dificultar la labor inspectora mediante cualquier acción u omisión que perturbe o retrase la misma” [art.54.h)]; asimismo, se tipifica como infracción grave “impedir la actuación de los inspectores debidamente acreditados [art.55. l)].

Asimismo, constituyen infracciones graves la falsificación en general y la ocultación de datos, informes, documentos, etc. sobre distintos aspectos (actividades, establecimientos o productos fitosanitarios) bien para obtener la autorización de un producto fitosanitario (su renovación, actualización, etcétera), bien para eludir medidas correctoras [art.55. b)]. Sin embargo, se tipifican como infracciones leves las irregularidades en el cumplimiento de obligaciones documentales: “El incumplimiento de los requisitos establecidos con respecto a los libros, facturas, documentos de acompañamiento y demás documentos exigidos, siempre que dicho incumplimiento no esté tipificado como falta grave o muy grave” [art. 54.d)]. Por su parte, la ausencia u omisión de toda esta clase de documentación o su llevanza de forma defectuosa de tal manera que impida a la Administración controlar, pues no otro el objetivo que se desprende de esta obligación, la fabricación y comercialización de productos fitosanitarios merece la calificación de grave: “No poseer la documentación necesaria que permita comprobar la existencia o no de infracciones graves o muy graves, o llevarla de forma que impida efectuar dicha comprobación” [art. 55.g)].

2. La remisión a la legislación sectorial

A. Infracciones relacionadas con el medio ambiente

instrucciones de uso, dosificación y empleo) entre los textos de los folletos y etiquetas de dos productos fitosanitarios, tales similitudes no producen riesgo de confusión y asociacionismo de ambos productos por parte de los consumidores, en cuanto que el usuario de productos fitosanitarios es un consumidor especializado con conocimientos suficientes para diferenciar ambos productos.

²⁶ *Vid.* arts. 17 a 21 RD 1311/2012, de 14 de septiembre, establece los requisitos de formación de los usuarios profesionales y vendedores.

La incidencia directa que la utilización de productos fitosanitarios puede tener sobre el medio ambiente hace inevitable que la Ley de sanidad vegetal tenga entre sus objetivos la protección del mismo garantizando que en la manipulación y utilización de productos fitosanitarios no existan efectos perjudiciales para el medio ambiente. El mismo bien jurídico es protegido desde la legislación ambiental y en ella es posible encontrar conductas típicas relacionadas con los productos fitosanitarios²⁷.

Así, en el cuadro de infracciones tipificadas por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, el artículo 80 en su apartado primero establece: “A los efectos de esta ley, y sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica, se considerarán infracciones administrativas: a) La utilización de productos químicos o de sustancias biológicas, la realización de vertidos, tanto líquidos como sólidos, el derrame de residuos, así como el depósito de elementos sólidos para rellenos, que alteren las condiciones de los ecosistemas con daño para los valores en ellos contenidos. Del propio modo, tendrán la consideración de infracción la comisión de los hechos anteriormente mencionados aun cuando no se hubieran producido daños, siempre que hubiera existido un riesgo serio de alteración de las condiciones de los ecosistemas.”

En la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, que tiene por objeto regular la gestión de recursos impulsando medidas que prevengan su generación y mitiguen los impactos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente asociados a su generación, encontramos, a nuestros efectos, infracciones relacionadas con el etiquetado y la gestión de envases. En este sentido, se considera infracción grave: “La falta de etiquetado, el etiquetado incorrecto o parcial de los envases que contengan residuos peligrosos” [art.46.3.j)]; o, la elaboración, la puesta en el mercado o la utilización de productos o envases incumpliendo las obligaciones que deriven de las condiciones impuestas en la autorización, siempre que no se perturbe gravemente la salud e higiene públicas, la protección del medio ambiente o la seguridad de los consumidores” [art. 46.3.m)]. Es una infracción muy el abandono, vertido o eliminación incontrolados de residuos peligrosos [art. 46.2.c)].

Por su parte, la Ley de Aguas castiga, por ejemplo, los vertidos que puedan deteriorar la calidad del agua [art.116.2.f)].

B. Infracciones relacionadas con los productos químicos.

La Ley 8/2010, de 31 de marzo, establece el régimen sancionador previsto en los Reglamentos (CE) relativos al registro, a la evaluación, a la autorización y a la restricción de las sustancias y mezclas químicas (REACH) y sobre la clasificación, el

²⁷ Sobre las infracciones ambientales puede verse BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Derecho ambiental*, La Ley, Madrid, 2014.

etiquetado y el envasado de sustancias y mezclas (CLP). Las infracciones tipificadas en los artículos 5 y 6 definen aquellos comportamientos que constituyen incumplimientos de las obligaciones que el Reglamento (CE) n. 1907/2006 y el Reglamento (CE) n. 1272/2008, respectivamente, imponen a los fabricantes, importadores y usuarios intermedios.

En relación con el registro, a la evaluación, a la autorización y a la restricción de las sustancias y mezclas químicas (REACH), se considerarán faltas muy graves²⁸: la fabricación, importación y comercialización de sustancias químicas como tales, en forma de mezclas o contenidas en artículos sin registro previo; o, la comercialización sin la ficha de datos de seguridad de sustancias y mezclas que reúnan los criterios para ser clasificados como peligrosas, según la normativa vigente en materia de clasificación, envasado y etiquetado de sustancias químicas y preparados peligrosos.

En relación con la clasificación, el etiquetado y el envasado de sustancias y mezclas (CLP), se recogen como faltas graves o muy graves²⁹: el incumplimiento deliberado y consciente de los requisitos de clasificación, envasado y etiquetado de las sustancias y mezclas peligrosas, cuando el mismo suponga un grave riesgo para la salud pública y el medio ambiente; el incumplimiento de los requisitos de clasificación de sustancias y mezclas peligrosas; o el incumplimiento de los requisitos sobre publicidad de sustancias y mezclas peligrosas.

V. CONSECUENCIAS PENALES DE LOS ILÍCITOS FITOSANITARIOS

Algunos de los ilícitos relacionados con la producción, comercialización y utilización de productos fitosanitarios son subsumible en tipos penales. En efecto, el Código Penal recoge delitos dirigidos a proteger, y castigar, aspectos relacionados directa o indirectamente con la producción y comercialización de productos fitosanitarios. De forma indirecta, cabe remitirse a los delitos relativos al mercado y a los consumidores (en concreto, los relacionados con la oferta o publicidad falsa o engañosa); o los delitos que protegen la propiedad industrial (pensemos en las patentes de que suelen disponer estos productos). De forma más directa, las conductas infractoras pueden ser constitutivas de delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, o de delitos contra la salud pública, en la medida en que estamos ante productos químicos susceptibles de poner en peligro estos bienes jurídicos.

1. Delitos contra la salud pública

Entre los delitos contra la salud pública recogidos en el Código Penal (CP) aparecen algunos que guardan una estrecha relación con el sector que nos ocupa: estos son los

²⁸ El artículo 5 de la Ley 8/2010, de 31 de marzo, tipifica en leves, graves y muy graves las infracciones administrativas relativas al incumplimiento del Reglamento (CE) n. 1907/2006 relativos al registro, a la evaluación, a la autorización y a la restricción de las sustancias y mezclas químicas (REACH).

²⁹ El artículo 6 tipifica en leves, graves y muy graves las infracciones relacionadas con el incumplimiento del Reglamento (CE) n. 1272/2008 sobre la clasificación, el etiquetado y el envasado de sustancias y mezclas (CLP).

que se refieren a sustancias nocivas para la salud o productos químicos que pueden causar estragos. El artículo 359 CP castiga a quien “sin hallarse debidamente autorizado, elabore sustancias nocivas para la salud o productos químicos que puedan causar estragos, o los despache o suministre, o comercie con ellos”.

La ausencia de autorización que exige la realización de cualquier actividad relacionada con estos productos (elaboración, distribución, comercialización), dados los efectos graves que pueden derivarse de la realización de las mismas, constituye el núcleo de este delito³⁰. La consumación del delito no requiere la creación de una situación de peligro concreto para la vida o salud de las personas en sentido individual, pero sí a la salud colectiva al tratarse de sustancias nocivas, diferenciándose así de las infracciones administrativas.

Por su parte, el artículo 360 CP castiga a quien “hallándose autorizado para el tráfico de las sustancias o productos a que se refiere el artículo anterior, los despache o suministre sin cumplir con las formalidades previstas en las Leyes y Reglamentos respectivos”. En este caso, aunque se cuenta con la debida autorización, las actividades que se realizan son delictivas por no cumplirse con los requisitos y garantías establecidos para salvaguardar los bienes jurídicos.

Todas estas conductas, incluso cometidas sin dolo, si hay imprudencia grave, constituyen delito. La amplitud de estos delitos es tan extensa que, aunque se entienda que estos delitos exigen un peligro concreto para la salud (es decir, una efectiva puesta en peligro de la salud, aunque no lleguen a producirse los resultados lesivos) y aun teniendo en cuenta que no se cometen por imprudencia simple o leve, las conductas castigadas cubren mucho de lo que en principio pudiera ser considerado solo infracción administrativa.

2. Delitos contra el medio ambiente

El artículo 325 CP recoge el denominado tradicionalmente “delito ecológico”. Este precepto tiene una nueva redacción tras la reforma del Código Penal en 2015. El apartado primero del nuevo delito tipifica las agresiones ambientales supuestamente menos graves que las contempladas en el segundo apartado, en el que se recoge con

³⁰ En este sentido se pronuncia la Sentencia n. 245, de 21 de mayo de 2003, del Juzgado de lo penal n. 3 de Almería. Se condena a los autores de un delito contra la salud pública por comercializar productos fitosanitarios no permitidos al carecer de registro fitosanitario para la utilización en la agricultura: el DDVP Técnico, cuyo principio activo es el Diclorvos Técnico, es utilizado por las empresas formuladoras de productos comerciales pero no está autorizada su venta ni uso directo en la agricultura ya que la riqueza de los productos técnicos es muy superior a la de los productos comerciales que se pueden utilizar en agricultura y el uso de los mismos puede tener efectos graves sobre la salud humana, sobre la producción agrícola y provocar fitotoxicidad en los cultivos. Respecto al Acetamiprid, en aquel momento no existía en el mercado español ningún producto registrado con esa materia activa, por lo que se desconocía la problemática y, por tanto, sus efectos, que pudiera resultar de su uso como pesticida.

sustanciales modificaciones lo que hasta ahora había sido el tipo básico³¹. La redacción del segundo apartado hace referencia a las mismas conductas descritas en el primero, de modo que la diferencia entre uno y otro radica, en esencia, en el desvalor del resultado exigido, esto es, la creación de un riesgo para la salud de las personas.

Se castiga a quien “provoque o realice directa o indirectamente emisiones, vertidos, radiaciones, extracciones o excavaciones, aterramientos, ruidos, vibraciones, inyecciones o depósitos, en la atmósfera, el suelo, el subsuelo o las aguas terrestres, subterráneas o marítimas, incluido el alta mar, con incidencia incluso en los espacios transfronterizos, así como las captaciones de aguas”, cuando la realización de tales comportamientos por sí mismos o conjuntamente con otros, “cause o pueda causar daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, o a animales o plantas”.

Para que se pueda hablar de delito ecológico se requiere, además de la contravención de una ley u otra disposición de carácter general protectora del medio ambiente, cualquier acción u omisión que pueda dar lugar a algunos de los resultados que se citan en el texto del artículo. Aunque de la redacción legal parece desprenderse la necesidad de una forma activa de comportamiento, también está incluida en el tipo la comisión por omisión, es decir, dejar que se produzca la emisión o vertido, etcétera, o no evitarla o no poner los medios para impedirlo³².

La enumeración de los diferentes elementos que conforman la base esencial del medio ambiente (aire, suelo, agua), así como determinados objetos ambientales (animales y plantas), lleva a concluir que lo que se protege en este nuevo tipo penal es cada uno de estos elementos aisladamente considerados³³. El tipo penal exige la creación de una situación de peligro grave para el equilibrio de los elementos que conforman el tipo, ya que de no alcanzar este nivel el comportamiento solo podrá dar lugar, en su caso a reacciones administrativas³⁴.

El precepto equipara a efectos penales la puesta en peligro de uno de estos factores con su efectiva lesión, pues se castiga con idénticas sanciones al que “cause o pueda causar

³¹ HAVA GARCÍA, E., “Modificaciones en delitos ambientales”, en QUINTERO OLIVARES (Dir.) *Comentarios a la reforma penal de 2015. Parte especial.*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2015, pp. 655-665; GÓRRIZ ROYO, E. M., “Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente (arts. 325, 326, 326 bis, 327 y 328 CP)”, *Comentarios a la reforma del Código Penal de 2015*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 1001-1045.

³² “La conducta, pese a la forma activa de las locuciones verbales alcanza a la comisión por omisión cuando el sujeto deja, tolera, permite en suma que se produzca un vertido y no pone los medios para impedirlo”, STS de 10 de mayo de 1999.

³³ HAVA GARCÍA, E., “Modificaciones en delitos ambientales”, op. cit., p. 658.

³⁴ “... lo que debe quedar probado es la idoneidad del comportamiento efectivamente realizado para producir dicho peligro. La idea de peligro se basa en dos notas fundamentales, probabilidad y carácter negativo del eventual resultado, la gravedad se habrá de deducir de ambos elementos conjuntamente, lo que significa negar la tipicidad en los casos de resultados solo posibles o remotamente probables, así como de aquellos que, de llegar a producirse, afectasen de manera insignificante al bien jurídico” (SAP Valencia, de 28 de julio de 2014).

daños sustanciales” a la calidad del aire, suelo, aguas, o bien a animales o plantas. Se sanciona, pues, igual la lesión de un bien jurídico como su mera puesta en peligro. No hace falta que exista un daño efectivo para considerar que estamos ante un delito ambiental, sino que basta con que se dé la existencia de posibilidad de perjuicio grave, aunque no haya daño, para que el delito exista.

Por su parte, el artículo 326 bis castiga a quienes contraviniendo la normativa lleven a cabo explotaciones de instalaciones en las que se realice una “actividad peligrosa” o en las que se almacenen o utilicen “sustancias o preparados peligrosos de modo que causen o puedan causar daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, a animales o plantas, muerte o lesiones graves a las personas, o puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales”.

El precepto hace referencia a una serie de desvalores de resultado que, alternativamente, deben producirse a consecuencia de la realización de los comportamientos típicos para estimar consumado el delito. Así, las explotaciones ilegales de instalaciones solo serán típicas en los supuestos que causen o puedan causar daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, o a animales o plantas, muerte o lesiones graves a las personas, o puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales.

VI. EL LÍMITE ENTRE LA REPRESIÓN ADMINISTRATIVA Y LA REPRESIÓN PENAL

Algunas conductas lesivas tipificadas como delitos pueden ser también constitutivas de infracciones administrativas. Hemos visto cómo algunos de los tipos delictivos que castigan conductas contrarias al medio ambiente o la salud pública pueden ser subsumidos en el ámbito de aplicación del Derecho administrativo sancionador en la materia. En la determinación de un criterio delimitativo para marcar la frontera entre uno y otro ilícito, penal y administrativo, se apunta a la gravedad del daño o del peligro de las agresiones contra la salud o al medio ambiente³⁵. De esta suerte, la sanción administrativa está llamada a castigar los supuestos de peligro leve para los bienes jurídicos protegidos, mientras que la norma penal se aplica en caso de grave peligro de dichos bienes³⁶.

Para que pueda darse la tipicidad penal es preciso que exista un peligro grave para la salud humana o para el medio ambiente, tal como exigen los principios de mínima intervención y *ultima ratio*. En este sentido, como ya se ha apuntado más arriba, la gravedad no es sino un concepto jurídico indeterminado cuya interpretación ofrece un

³⁵ “La mayor gravedad en su conjunto que implica la reacción penal, debe fundamentarse, sobre la base del principio de proporcionalidad y lesividad, en una mayor relevancia social de las conductas prohibidas penalmente”, ARROYO ALONSO, M. S., “Apuntes sobre la *administrativización* del Derecho penal del medio ambiente”, op. cit., p.25

³⁶ MUÑOZ CONDE, F., LÓPEZ PEREGRÍN, C., y GARCÍA ÁLVAREZ, P., *Manual de Derecho penal medioambiental*, 2ª ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 315-316.

margen amplio que conlleva delimitar qué peligros son o no graves³⁷. Para el Tribunal Supremo la gravedad del peligro constituye un elemento valorativo que ha de ser interpretado por los tribunales, ponderando las circunstancias concurrentes, caso por caso.

“... es la gravedad del riesgo producido la nota clave que permitirá establecer la frontera entre el ilícito meramente administrativo y el ilícito penal, ya que el mencionado precepto exige que las conductas tipificadas «puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales». La delimitación de los delitos de las infracciones administrativas viene determinada, pues, por la gravedad del riesgo producido, lo que exige una área de concreción que, en propias palabras del TS, la jurisprudencia vendrá realizando caso por caso dado su carácter eminentemente circunstancial...” (SAP Santa Cruz de Tenerife, de 20 de febrero de 2017, FJ 5)³⁸.

En este proceso de interpretación se requiere de la colaboración de expertos (técnicos y peritos) que contribuyan a determinar, y cuantificar en su caso, si es o no grave el daño ocasionado por la conducta típica. En esta línea, la jurisprudencia del Tribunal Supremo incide en el pondera el valor de las pruebas periciales y su transcendencia a la hora de determinar si concurre la gravedad (el perjuicio grave) necesaria que requiere el tipo.

“El delito contra el medio ambiente es un delito de peligro... Como el delito exige como elemento de tipicidad la gravedad del peligro a que se somete al equilibrio de los sistemas naturales, o en su caso, a la salud de las personas, de no alcanzar este nivel, el comportamiento sólo podrá dar lugar, en su caso, a reacciones sancionadoras administrativas. Para encontrar el tipo medio de la gravedad habrá que acudir a la medida en que son puestos en peligro, tanto el factor antropocéntrico, es decir la salud de las personas, como a las condiciones naturales del ecosistema (suelo, aire, agua) que influyen, por lo tanto, en la gea, la fauna y la flora puestas en peligro, concepto de peligro integrado por dos elementos esenciales, la probabilidad y carácter negativo de un eventual resultado, de modo que la gravedad se ha de deducir, pues, de ambos elementos conjuntamente, lo que significa negar la tipicidad en los casos de resultados solo posibles o remotamente probables, así como de aquellos que, de llegar a

³⁷ “Ahora bien tanto el peligro como el posible perjuicio han de ser graves. En sentido semántico, grave es aquello que produce o puede producir importantes consecuencias nocivas. Ello implica un juicio de valor y, por lo mismo, es eminentemente circunstancial (...) Entonces para encontrar el tipo medio de gravedad... habrá que ir a la medida en que son puestos en peligro, tanto el factor antropocéntrico, es decir, la salud de las personas (incluida la calidad de vida por exigencia constitucional) como las condiciones naturales del ecosistema (suelo, aire, agua...)”, STS de 11 de marzo de 1992; en el mismo sentido, STS de 27 de enero de 1999.

³⁸ Los hechos que se juzgan por la Sección 2ª de la Audiencia Provincial tinerfeña se refieren a los vertidos realizados por el servicio municipal de recogida de residuos sólidos de un municipio consistentes, entre otros, residuos de envases de productos fitosanitarios clasificados nocivos, tóxicos y muy tóxicos, sin descontaminar y a la intemperie, todos ellos capaces de producir lixiviados sobre un suelo permeable.

producirse, afecten de manera insignificante al bien jurídico, y ese peligro, que equivale a la relevante posibilidad de que llegue a producirse un efecto temido, debe determinarse, en concreto, mediante la prueba pericial, de forma que el Juez sea asesorado pericialmente por expertos, con lo que se evita que las percepciones del Juez se conviertan en presupuesto inseguro en la aplicación del tipo penal" (SAP Valencia, 28 de julio de 2014)³⁹.

La gravedad del daño o del peligro de las agresiones contra el medio ambiente o la salud pública es considerada como un elemento integrante tanto del tipo penal como del tipo administrativo⁴⁰, por lo que la valoración de este criterio exige la toma en consideración de otros elementos de juicio.

“...« el peligro equivale a la relevante posibilidad de que llegue a producirse un efecto temido. Se trata de un elemento constitutivo del tipo penal cuya concurrencia debe determinarse, en concreto, mediante la prueba... el Código Penal cifra la concreción del peligro en la intensidad de la incidencia contaminante. Es el índice de ésta, cuando sea susceptible de connotarse con el rasgo típico de gravedad, el que dará relevancia penal a la conducta». Parece seguro referenciar el criterio de la gravedad del perjuicio a la intensidad del acto contaminante, a la probabilidad de que el peligro se concrete en un resultado lesivo, en definitiva, a la magnitud de la lesión en relación con el espacio en el que se desarrolla, la prolongación en el tiempo, la afectación directa o indirecta, la reiteración de la conducta, de los vertidos, emisiones, etc., a la dificultad para el restablecimiento del equilibrio de los sistemas, proximidad de las personas o de elementos de consumo” (SAP Santa Cruz de Tenerife, de 20 de febrero de 2017, FJ 5).

En cualquier caso, la primacía o prevalencia del orden penal requiere que cualquier infracción administrativa sanitaria o ambiental administrativa puede dar lugar a la apertura de diligencias penales previas y solo a posteriori se podrá concluir si la acción

³⁹ En el asunto juzgado por la sección 2ª de la Audiencia Provincial de Valencia, el acusado realizaba actividades de almacenamiento, depósito y manipulación de residuos peligrosos, careciendo de licencia de la licencia municipal requerida. Entre los hechos se destaca que se encontraron varios cientos de envases vacíos de fertilizantes y fitosanitarios con pictogramas de sustancias peligrosas y productos tóxicos caducados.

⁴⁰ En el Auto núm. 43/2006 de 26 de enero, la Audiencia Provincial de Castellón, en relación con venta de productos fitosanitarios, entra a valorar el tipo delictivo del art. 359 CP a partir de las siguientes consideraciones: “Debemos centrar nuestra atención en el objeto material del delito, debiendo examinar si los productos fitosanitarios en general, y las concretas muestras intervenidas en particular, pueden conceptuarse como `sustancias nocivas para la salud o productos químicos que puedan causar estragos´... Los productos fitosanitarios no tiene porqué ser en sí mismos nocivos para la salud ni causantes de estragos; y las muestras intervinientes de principios activos están dentro de las tolerancias admitidas. En nuestra opinión, por tanto, debe entenderse excluida la afectación del bien jurídico protegido, e incluso la concurrencia del objeto material de los delitos definidos en los arts. 359 y 360 del CP... La carencia esencial reseñada para la existencia del tipo delictivo no puede ser desvirtuada con las diligencias de investigación interesadas, referidas a la certificación de extremos que se refieren a la normativa administrativa sobre productos fitosanitarios, y cuya infracción da lugar a los correspondientes ilícitos administrativos” (FJ 3).

merece ser calificada de delito o no. Será, por tanto, la Administración la que al perseguir una infracción pase el tanto de culpa a los tribunales por estimar que concurren las circunstancias de gravedad que exige el tipo del injusto penal debiendo abstenerse de llevar a cabo actuaciones sancionadoras cuando los hechos puedan ser constitutivos de delito.

VII. ALGUNAS NOTAS SOBRE EL CONCURSO DE INFRACCIONES Y NORMAS PUNITIVAS

Hemos visto cómo en ocasiones un mismo hecho puede ser constitutivo de infracción administrativa o de delito, incluso puede ser constitutivo de dos o más infracciones administrativas. Ahora bien, en nuestro ordenamiento jurídico un mismo hecho no puede ser sancionado dos veces, penal y administrativamente, esto es lo que significa el principio “non bis in idem” (prohibición de la doble sanción). Por lo tanto, en el supuesto de que un mismo hecho sea constitutivo de infracción administrativa o ilícito penal habrá que determinar qué orden tiene preferencia para enjuiciar la conducta.

La coincidencia de diversas infracciones puede dar lugar a diferentes modalidades concursales entre infracciones penales o administrativas o solo entre estas últimas. En el primer caso, estaríamos ante un concurso de normas sancionadoras, mientras que el segundo supuesto se trataría de un concurso de infracciones.

En el caso de concurso de normas punitivas solo se comete una infracción, pero el supuesto de hecho es subsumible en dos normas sancionadoras diferentes, esto es, hay una sola infracción pero varias normas punitivas aplicables. Las reglas y solución son distintas según sea la naturaleza de las normas punitivas en concurso; esto es, puede ser de dos normas penales, de una norma penal con una norma sancionadora administrativa o de dos normas sancionadoras administrativas. Mientras que los concursos de normas penales se resuelven conforme a las reglas establecidas en el Código Penal⁴¹; en el supuesto de concurso de normas penales y normas administrativas sancionadoras siempre es la norma penal la que prevalece y se aplica⁴².

⁴¹ Conforme a lo establecido en el art. 8 CP: 1.ª El precepto especial se aplicará con preferencia al general. 2.ª El precepto subsidiario se aplicará sólo en defecto del principal, ya se declare expresamente dicha subsidiariedad, ya sea ésta tácitamente deducible. 3.ª El precepto penal más amplio o complejo absorberá a los que castiguen las infracciones consumidas en aquél. 4.ª En defecto de los criterios anteriores, el precepto penal más grave excluirá los que castiguen el hecho con pena menor.

⁴² Esta preferencia de la norma penal sobre la administrativa repercute en la actuación de la Administración, de distinta forma: 1) No se exigirá responsabilidad administrativa si ha recaído ya sanción penal y hay identidad de sujeto, hecho y fundamento. 2) Si en la tramitación del procedimiento sancionador se estima que los hechos también pueden ser constitutivos de ilícito penal o se está desarrollando un proceso penal sobre los mismos hechos, el órgano competente para la resolución del procedimiento acordará su suspensión hasta que recaiga resolución. 3) Si hay condena penal no cabe continuar el procedimiento sancionador para sancionar la infracción administrativa en a que se dé la identidad de sujeto, hecho y fundamento, aunque sí para sancionar infracciones concurrentes con el delito, en los que no hay la triple identidad. 4) Sí cabe posterior sanción administrativa, por el contrario, si no hay condena penal; ahora bien, la Administración ha de respetar el relato fáctico del proceso penal, esto es, queda vinculada por los hechos probados en sede penal.

En el caso de concurso de normas administrativas sancionadoras lo lógico es elegir aquella que deba ser de preferente aplicación. Con carácter general, el criterio a seguir es el criterio de la especialidad, de forma que las normas administrativas generales cederán en su aplicación frente a las previstas en la legislación sectorial más específica. No obstante, es cada vez más normal acudir al criterio de la gravedad, de manera que se aplica la norma administrativa que prevea la mayor sanción para la infracción. Por esta regla opta tanto la Ley de sanidad vegetal como aquellas otras leyes que hemos apuntado a las que serían reconducibles algunas conductas ilícitas fitosanitarias⁴³. Se prevé así que cuando un solo hecho sea constitutivo de dos o más infracciones se sancione solo por la que sea más grave.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ARIAS APARICIO, F., *Régimen sancionador en materia de productos fitosanitarios en la Ley de sanidad vegetal*, Thomson-Civitas, Madrid, 2006.
- ARIAS APARICIO, F., "Los productos fitosanitarios en Europa: régimen jurídico para su comercialización y utilización", *Revista General de Derecho Administrativo*, 2015.
- ARROYO ALONSO, M. S., "Apuntes sobre la *administrativización* del Derecho penal del medio ambiente", *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 83, 2018. pp. 1-33.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Derecho ambiental*, La Ley, Madrid, 2014.
- CANO CAMPOS, T., "El concepto de sanción y los límites entre el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador", en BAUZÁ MARTORELL, F. J. (Dir.), *Derecho administrativo y Derecho penal: Reconstrucción de los límites*, Wolters Kluwer SA, Barcelona, 2016, pp. 207-236.
- GÓRRIZ ROYO, E. M., "Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente (arts. 325, 326, 326 bis, 327 y 328 CP)", *Comentarios a la reforma del Código Penal de 2015*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 1001-1045.
- HAVA GARCÍA, E., "Modificaciones en delitos ambientales", en QUINTERO OLIVARES (Dir.) *Comentarios a la reforma penal de 2015. Parte especial*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2015, pp. 655-665.
- HUERGO LORA, A., *Las sanciones administrativas*, Iustel, Madrid, 2007.
- *Problemas actuales del Derecho Administrativo Sancionador*, Iustel, Madrid, 2018
- LOZANO CUTANDA, B., *Derecho ambiental administrativo*, Dykinson, Madrid, 2007

⁴³ En el mismo sentido del artículo 56.2 de la Ley de sanidad, puede verse el art. 56.2 Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública; art. 52.3 Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados; y art. 12.3 Ley 8/2010, de 3 de marzo, por la que se establece el régimen sancionados relativo a las sustancias y mezclas químicas.

- MUÑOZ CONDE, F., LÓPEZ PEREGRÍN, C., GARCÍA ÁLVAREZ, P., *Manual de Derecho penal medioambiental*, 2ª ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general. Actos administrativos y sanciones administrativas*, Tomo IV, BOE, Madrid, 2015.
- NIETO GARCÍA, A., *Derecho administrativo sancionador*, 5ª ed., Tecnos, Madrid, 2012.
- ORTUÑO RODRÍGUEZ, A.E., “La legitimación frente al ejercicio del *ius puniendi*”, en BAUZÁ MARTORELL, F. J. (Dir.), *Derecho administrativo y Derecho penal: Reconstrucción de los límites*, Wolters Kluwer SA, Barcelona, 2016, pp.314-334.
- REBOLLO PUIG, M., “El concepto de sanción administrativa”, en VVAA., *Infracciones, sanciones y procedimiento administrativo sancionador*, Lex Nova, Valladolid, 2001.
- REBOLLO PUIG, M., IZQUIERDO CARRASCO, M, ALARCÓN SOTOMAYOR, L., y BUENO ARMIJO, A., *Derecho administrativo sancionador*, Lex Nova, Valladolid, 2010.