

III. Recensiones

SÁNCHEZ BLANCO, Ángel: *Organización Intermunicipal*, Editorial Iustel, Madrid 2006, 258 páginas.

La autonomía municipal, mitificada por los analistas institucionales y relativizada en la práctica de las relaciones locales con la Administraciones autonómica y General del Estado, tiene la referencia complementaria de las relaciones intermunicipales, ámbito en que la limitada dinámica local puede tener opciones alternativas para eludir los condicionantes que provienen de un marco institucional en el que la descentralización autonómica no se ha proyectado aún en el ámbito local.

El profesor Sánchez Blanco realiza en esta monografía un exhaustivo tratamiento de la organización intermunicipal, que distingue de las relaciones intermunicipales, singularizadas en mancomunidades y acuerdos convencionales, en las que aprecia factores de instrumentalización de las Administraciones autonómicas y un resultado que se proyecta en el territorio de forma anárquica, y en la que aprecia el componente institucional de articular la Administración local, con la estructura provincial en la que tienen que converger la Administración autonómica y la periférica del Estado.

La monografía se inicia con la consideración de las implicaciones institucionales de la Administración local para la coherencia del sistema democrático y, previo análisis de los textos comunitario sobre la gobernanza europea y de los preceptos de la Carta Europea de la Autonomía Local, aprecia las incoherencias del sistema local español, sintetizado en la reserva del Estado Español al artículo 3 de la Carta, como consecuencia del sistema de elección indirecta de los diputados provinciales en las Diputaciones calificadas como de régimen común, incoherencia de la que se marginan las Diputaciones Forales y los Cabildos y Consejos Insulares.

En el análisis del régimen de las Diputaciones de régimen común aprecia una disfunción complementaria: la referencia de las circunscripciones territoriales para la elección indirecta de los diputados provinciales, vinculada a la estructura territorial de los Partidos Judiciales, cuya configuración espacial ofrece en muchas Comunidades Autónomas un diseño difícil de comprender desde la dinámica socioeconómica e institucional intermunicipal, histórica y actualmente, marcada por la operatividad de las comarcas o de las áreas metropolitanas, como realidades marcadas por fehacientes datos geográficos, económicos, sociales... con los que también tendría que concordar la organización judicial en su proyección territorial.

La consideración de la realidad comarcal y metropolitana es objeto de particular atención por el profesor Sánchez Blanco; aprecia la correlativa funcionalidad de ambas figuras, el adecuado marco que la Legislación Básica de Régimen Local ofrece para su desarrollo y las perturbaciones que, algunas Comunidades Autónomas, presentan en su asimilación -con el extremo del Estatuto de Autonomía de Andalucía que agrega la exigencia sobre la Ley Básica de Régimen Local de requerir la conformidad de los Ayuntamientos afectados- y que coexisten con la coherente vertebración que realiza Cataluña, con su histórica atención a su estructura comarcal, y la reciente comarcalización de Aragón, modelos intermunicipales que tiene complemento en las comarcas de Cantabria, y que coexisten con el modelo de Galicia, caracterizado por la integración en los órganos comarcales de representaciones autonómicas junto a las locales.

Los desarrollos autonómicos comarcales presentan la singularidad de no cerrar la estructura territorial autonómica con la formación de las correlativas Áreas Metropolitanas: en Cataluña, por la controvertida disolución de la preexistente Área Metropolitana de Zaragoza y su transformación en tres Entidades de servicios; en el País Vasco, por la carencia de sustitución de la estructura institucional del Gran Bilbao, en Aragón, por la carencia de diseño para el Área Metropolitana de Zaragoza, Situación de la que, de hecho, se margina la Comunidad Autónoma de Madrid que, por sí misma formaliza la existencia de la más creativa y dinámica Área Metropolitana del Estado.

La desatención de la Ley de Modernización del Gobierno Local a las relaciones intermunicipales tiene secuencia en el análisis que la monografía realiza del Libro Blanco del Gobierno Local, en cuyos contenidos, el profesor Sánchez Blanco, aprecia una coherente evaluación de la problemática institucional de la Administración Local y una esperanzadora atención -en la subyacente reforma del régimen local que contiene- a la necesaria integración institucional de la organización intermunicipal, como respuesta funcional a las necesidades de unos ciudadanos que han dejado de tener la exclusiva referencia de una vecindad municipal para ser vecinos de una realidad socioeconómica intermunicipal, en la que distribuyen sus tiempos de trabajo, ocio y descanso, sin reparar en los límites municipales sobre los que realizan sus tránsitos diarios.

La necesaria respuesta en infraestructuras y servicios, comarcales o metropolitanos, a los ciudadanos que, en su quehacer diario transitan entre varios municipios, requiere, conforme se expresa

el profesor Sánchez Blanco, que la legislación básica local configure las estructuras representativas provinciales con referencia en las estructuras territoriales locales —comarcales o metropolitanas— y con la lógica adecuación a estas estructuras intermunicipales de los Partidos Judiciales, opción institucional, que contribuiría a evitar la paradójica desviación a la insularidad de los municipios de las Diputaciones de régimen común, a conferir la necesaria funcionalidad a la estructura institucional de la representación local provincial y a retirar la reserva del Estado Español al artículo 3 de la Carta Europea de la Autonomía Local.

Pedro SÁNCHEZ GARCÍA

JOUVE, Bernard, *Cuestiones sobre gobernanza urbana*. Traducción y edición de José Manuel Rodríguez Álvarez. *Estudis 19*. Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona. 2005. 169 páginas.

En esta obra, pequeña de tamaño pero de una gran calidad y profundidad, JOUVE no intenta presentarnos una nueva perspectiva general de la gobernanza, sino clarificar su contenido, los orígenes analíticos del término y sus límites. Su objetivo último es trazar la génesis de la noción de gobernanza urbana. Centrándose en establecer un estado de la cuestión en una parte de la literatura de las ciencias sociales que, desde hace varios años, utiliza este término para analizar la transformación de la política en el medio urbano. Al hacerlo, se puede ver que un buen número de trabajos científicos que utilizan la gobernanza urbana contienen más o menos explícitamente cierta referencia a políticas urbanas derivadas de normas colectivas negociadas adaptadas a su territorio de aplicación, a diferencia, del modelo en el que el nivel estatal era omnipotente e imponía sus

políticas a los actores locales.

Una de las razones del éxito de esta noción¹, de la que todo el mundo está de acuerdo en reconocer que debe ser completada, es su carácter polisémico. En efecto, sirve para designar una transformación de los marcos y del contenido de las políticas urbanas, transformación que se produce en el marco de la globalización, de la recomposición de las relaciones entre el Estado y las entidades locales, de un mayor respeto por la democracia local... También permite a personas de países diferentes, de lenguas diferentes, con diferentes referencias, pensar que hablan de la misma cosa. Es además un medio de decir que lo que ocurre ahora no es idéntico a lo que ocurría ayer. Sin olvidarnos de la perspectiva resueltamente interdisciplinar en la que se inscribe.

Aunque no esta tampoco exenta de críticas, debido según JOUVE a la utilización demasiado normativa que de ella hacen algunos autores y a tres mitos que la acompañan: que esta noción esconde un proyecto neoliberal y que supone el fin o la negación de la política, así como una visión necesaria de la historia, al término de la cual la llegada de la gobernanza sería inevitable (p. 139).

El libro esta dividido en cuatro partes, en la primera parte JOUVE aborda la gobernanza tal y como ha sido generada por la literatura referente a la globalización y por los economistas que se interesan a la vez por la evolución del capitalismo moderno y por los nuevos modos de producción postfordistas y, la llamada economía institucional².

El tema de la globalización³ de las relaciones económicas se ha convertido desde hace varios años en objeto de controversia en varias disciplinas de las ciencias sociales⁴, pero a pesar del impresionante número de publicaciones sobre el tema son pocas las obras que han tratado de encuadrarlo en una perspectiva general. Pudiendo clasificarse el conjunto de escritos sobre la cues-

¹ Que llega a Europa a mediados de los años noventa, desde los Estados Unidos pasando por la Inglaterra Thatcheriana.

² Uno de los aspectos interesantes de esta perspectiva es el acercamiento disciplinario entre la ciencia económica, la ciencia política, la sociología y la geografía en el tratamiento de la cuestión de la coordinación.

³ Según JOUVE existen tres corrientes de pensamiento que abordan de forma diferente la cuestión de la originalidad de la globalización: a) los que creen que ha existido siempre, pero que sus efectos se han reforzado con el tiempo; b) los que opinan que se trata de un proceso que ha experimentado un desarrollo acelerado estos últimos años, pero que estructuralmente está vinculado a la modernización de las sociedades occidentales y al desarrollo del capitalismo y; c) los que la vinculan al proceso de transición postfordista y a la transformación del capitalismo.

⁴ Ésta ha sido una de las razones de su éxito.

⁵ En esta corriente se encuentran tanto los defensores del neoliberalismo como neomarxistas compartiendo la misma constatación sobre la dependencia de la política con respecto al ámbito económico.

⁶ Defienden la tesis de que nada ha cambiado y que la globalización no es más que un mito.

⁷ Consideran que la globalización es el proceso central detrás del cual se producen cambios sociales, políticos y económicos.

tión en tres corrientes de pensamiento: hi-perglobalizadores⁵, escépticos⁶ y transformacionalistas⁷. Existen numerosos trabajos sobre la gobernanza urbana que se alimentan implícitamente de estas corrientes.

La economía institucional⁸, y sobre todo la tesis del postfordismo⁹, presentan un impacto directo sobre los escritos que tratan de la gobernanza urbana, al tener como objeto de observación las recomposiciones actuales de la política y de los territorios. El Estado deja de ser la única instancia de integración y coordinación de las instituciones y los actores, reemplazándolo en estas funciones por las ciudades, debido al lugar que ocupan en el nuevo panorama institucional y económico.

Lo que terminan mostrando los textos y así nos lo señala Jouve es que: «no sólo las ciudades se beneficiarían de la recomposición de los Estados modernos para emerger como actores colectivos en la escena internacional, sino que además las modalidades concretas del ejercicio de la política serían las opuestas al modelo que M. Weber asociaba al Estado: la dominación a través del uso exclusivo de la violencia legítima en un territorio como medio de agregación, desaparece en beneficio de una forma de política que se basa en el proyecto colectivo, en la coincidencia de objetivos comunes, en una visión idéntica para el futuro de la ciudad, un verdadero proyecto de sociedad urbana» (p. 52).

En la segunda parte, Jouve hace un balance de la literatura referente a la gobernanza urbana desde un ángulo más político, señalando las dificultades de la exportación de esta noción creada por los economistas a la esfera de la política. Esto se

adverti, en opinión del autor, en la imprecisión de las definiciones y en los postulados de numerosos trabajos que no ofrecen una imagen muy coherente y estructurada de la gobernanza urbana. Se confunde a menudo con formas de organización política clásicas, como la democracia participativa o la democracia liberal¹⁰. Además de convertirse en algunos casos en una ideología utilizada por los electos y cuadros administrativos locales, como parte de un ejercicio elitista del poder urbano.

Sin embargo, no hay que olvidar el rigor de los trabajos dedicados a las configuraciones institucionales particulares que son las redes y las comunidades de políticas públicas. Centrándose mayoritariamente las investigaciones sobre la noción de gobernanza, en este campo, en la cuestión de la permanencia o de la estabilidad de las redes de políticas públicas, echándose en falta en Europa¹¹ un número mayor de trabajos que establezcan un vínculo explícito entre red de política pública y el contenido de esas políticas.

No hay que olvidar que los trabajos desarrollados, en primer lugar por los autores norteamericanos, sobre gobernanza son ricos en aportaciones analíticas que plantean claramente la relación entre lo global y lo local, adoptando una nueva perspectiva de la legitimidad política en el gobierno de las ciudades. La gobernanza urbana ha servido para completar los esquemas de análisis utilizados, hasta comienzos de los noventa, para entender y formalizar el ejercicio del poder urbano en las sociedades modernas¹². Las políticas urbanas se interpretan por los distintos autores (J. Logan¹³, H. Molotch, C. Stone¹⁴, A. Harding y S. Helking) como el producto de tres variables: la evolución del capitalismo moderno, la evolución

⁸ La economía institucional se plantea la eficacia de los medios de coordinación alternativos situados entre las dos grandes modalidades consideradas cardinales por la economía neoclásica: el mercado o el Estado.

⁹ Los defensores del postfordismo se interesan por la reconfiguración de las relaciones de producción y por las transformaciones de las modalidades de regulación de esas relaciones en el seno de Estados que ya no disponen del monopolio sobre la materia.

¹⁰ Un ejemplo de ello se puede ver en la definición de gobernanza que hace F. ANSCHER en *Métapolis ou l'avenir des villes*.

¹¹ Esta cuestión ha sido muy desarrollada, desde hace tiempo, en la literatura norteamericana.

¹² Ha servido para que los programas de investigación se desmarquen de las tres grandes corrientes de pensamiento utilizadas para analizar las políticas urbanas (la escuela elitista, la escuela pluralista y la marxista) y permite además plantear el marco de una comprensión comparativa del poder urbano.

¹³ Los trabajos de J. LOGAN y H. MOLOTCH sobre las coaliciones de crecimiento se inspiran en las teorías elitistas. La noción de coalición de crecimiento ha servido para vincular el ejercicio del poder local al entorno económico de las entidades locales pero la poca importancia que concede a la política, a los conflictos entre grupos localizados, ha sido fuente de críticas.

¹⁴ C. STONE en su obra *Regime Politics* (1989) propuso una nueva tipología de los regímenes urbanos, que no aportaba una verdadera diferencia con respecto a trabajos anteriores. Para él en Estados Unidos existían tres tipos de regímenes urbanos: corporatista, conservador y progresista.

de los sistemas institucionales nacionales y las relaciones políticas entre los grupos sociales en el interior de una ciudad; siendo distinto el peso conferido a cada una de ellas en función de la perspectiva de análisis utilizado¹⁵. El mayor interés de estos trabajos sobre las coaliciones de crecimiento¹⁶ y más tarde sobre los regímenes urbanos¹⁷ es precisamente el de tratar de vincular estas distintas dimensiones.

En la cuarta parte de la obra *JOUE* nos propone algunas pistas de investigación que, en su opinión, constituyen ángulos muertos y que se refieren a la reciente transformación de las relaciones entre instituciones públicas y empresas privadas en el gobierno de las ciudades.

La primera cuestión que cree necesario que se aborde es el papel del Estado en las políticas urbanas contemporáneas especialmente en las políticas de desarrollo económico. En su opinión, para responder a la cuestión del vínculo entre modos de gobernanza/ competitividad y cohesión social, será ciertamente indispensable integrar en el esquema explicativo uno de los grandes actores que, en un buen número de trabajos sobre la gobernanza urbana, esta sumamente ausente: el Estado. Se puede, en efecto, considerar que todo análisis de la relación entre modos de gobernanza metropolitana, competitividad y cohesión social de las aglomeraciones no puede prescindir de tomar en consideración las transferencias presupuestarias de los Estados a las ciudades.

El segundo punto a tratar es la posibilidad de que los poderes públicos se comprometan en una dinámica colectiva que integre a las instituciones y actores en coaliciones que asocien intereses privados y públicos. La construcción de una coalición ampliada con los actores privados y sus instancias representativas continúa siendo una hipótesis de trabajo que aún debe ser validada empíricamente porque choca con una tendencia muy

clara a la fragmentación política¹⁸ y económica en el gobierno de las ciudades.

La tercera pista de reflexión es la tensión existente en las ciudades europeas entre cambios en la forma de las políticas y la estabilidad de los productos de la acción pública. La acción pública urbana contemporánea es negociada, asociativa, integradora de diversos niveles de decisión, pragmática y abierta a la sociedad civil; es cierto por tanto que la naturaleza y la estructuración de las relaciones evolucionan, pero no ocurre lo mismo con el contenido de las decisiones adoptadas.

Finalmente, plantea el análisis del vínculo existente entre las diferentes formas de gobernanza que conocen las ciudades y las condiciones sociopolíticas e institucionales que son explicativas de estas formas. Para ello nos presenta los cinco grandes tipos de configuración institucional o modos de gobernanza que pueden identificarse en las metrópolis de Europa Occidental analizando las condiciones sociopolíticas, económicas e institucionales que las han hecho posible.

En esta obra tal y como indica RODRÍGUEZ en su presentación, *JOUE* deconstruye y reconstruye de una manera magistral la noción de gobernanza, dejando al descubierto todos los equívocos, manipulaciones inexactitudes y frivolidades que se han producido en torno a este concepto. Y lo hace con un rigor y precisión sólo posible en un intelectual de su categoría.

Por último, señalar que estoy segura de que este libro se convertirá en una obra de necesaria referencia para todas las personas interesadas en temas urbanos por su calidad conceptual y la profundidad de su análisis, además de por la adecuada organización semántica de los materiales utilizados, apoyada en el extenso dominio que el autor tiene de las fuentes y de las categorías científicas utilizadas.

Carmen PINEDA NEBOT

¹⁵ Los defensores de una lectura elitista y pluralista entendían las políticas urbanas como productos sujetos a las luchas de influencias que estructuran internamente las comunidades locales, en cambio los marxistas interpretan esas mismas políticas como respuestas a una funcionalidad específica en la acumulación del capital.

¹⁶ Este esquema de análisis ha sido criticado sobre todo por la poca importancia que concede a la política, a los conflictos entre grupos sociales localizados.

¹⁷ El problema de la literatura sobre los regímenes urbanos es que no tiene en cuenta suficientemente tanto el papel del Estado como el de los partidos políticos en la creación y consolidación de las coaliciones locales.

¹⁸ Este punto es el más conocido y tratado, especialmente por los trabajos de C. LEFÈVRE sobre la fragmentación institucional de las ciudades europeas y por los de O. BORRAZ sobre la segmentación de las administraciones municipales.

ARIAS APARICIO, Flor, *Régimen sancionador en materia de productos fitosanitarios en la Ley de Sanidad Vegetal*, Thomson-Civitas-Aepla, Cizur Menor (Navarra), 2006, 176 páginas.

I.

Se atribuye a O. WILDE, patrón de las citas perdidas, la afirmación de que «lo que es perfecto en su género, lo trasciende». Sería exagerado decir que esta primera monografía publicada por la Dra. ARIAS APARICIO es perfecta. Pero lo cierto es que es un ejemplo magnífico de lo que la frase arriba transcrita pretende expresar.

Según revela en el *Prólogo* J. I. CADAHÍA BIELZA, Director General de la Asociación Empresarial para la Protección de las Plantas (AEPLA), la presente publicación trae causa del informe que su autora realizó, en nombre de esta asociación, y a solicitud del entonces Secretario General de Agricultura, sobre el régimen sancionador contenido en el título IV de la Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de Sanidad Vegetal (LSV), poco después de su publicación. Eso es lo que expresa el título y eso es lo que el comprador de este libro encontrará en él: una exposición del régimen sancionador contenido en la Ley de Sanidad Vegetal, explicando, en concreto, su repercusión y su aplicación en el sector de los productos fitosanitarios. Y si de un informe debía tratarse, de un informe, en efecto, se trata. Pero es evidente que no es eso lo único que encierra este libro. Como habrá ocasión de ver más detenidamente, el método empleado por la autora consiste en aplicarse, esencialmente, al estudio concienzudo y pormenorizado de cada una de las infracciones y sanciones que la nueva Ley prevé y que puedan tener relación, de una u otra forma, con los productos fitosanitarios. Pero a partir de aquí, y mediante las relaciones que se ponen de relieve con los demás títulos de la LSV, con el resto de normas punitivas del ordenamiento español —tanto administrativas como penales— y con el resto de disposiciones del propio título IV LSV, la autora ofrece una visión general de todo el sistema sancionador español, dando lugar a una exposición completa, sencilla y accesible.

De este modo, y por el mismo precio, el lector también encuentra, sin salir nunca de los límites del ámbito sectorial —productos fitosanitarios— al que este informe debía ceñirse, los principios fundamentales del sistema punitivo español. El resultado es un libro rigurosamente jurídico, pero

con un público potencialmente desdoblado: a los lectores de formación agronómica y agroeconómica, concededores del sector fitosanitario, les permitirá un acceso cómodo al siempre árido terreno de la regulación jurídica, en este caso sancionadora; a los lectores de formación jurídica nos permite salir de nuestra «parte general», franqueándonos la entrada a la «parte especial» que supone el sector fitosanitario.

Debe remarcarse que la autora contaba para esta tarea con un excepcional bagaje de conocimientos en materia fitosanitaria, como acredita su tesis doctoral en Derecho Administrativo sobre el régimen jurídico de la sanidad vegetal. Se entiende ahora cuanto decíamos al principio de que la presente monografía, a pesar de su vocación eminentemente práctica, consigue elevarse mucho más allá de lo que sus objetivos confesos permitirían imaginar, trascendiendo, con mucho, su naturaleza originaria de informe.

II.

Como ya hemos indicado, el interés expresado tanto por las empresas del sector como por los poderes públicos exigían que el estudio se centrara, fundamentalmente, en las implicaciones que el régimen sancionador de la nueva Ley tendría respecto a los productos fitosanitarios. En principio, podría parecer una restricción injustificada respecto del ámbito, notablemente mayor, de la LSV, que abarca desde la «Prevención y lucha contra las plagas» (título II) hasta la regulación de las «Tasas fitosanitarias» (título V). Sin embargo, es lo cierto que ya la propia LSV concede un protagonismo especial a la ordenación de los «Medios de defensa fitosanitaria» —y dentro de ellos a los productos fitosanitarios—, a los que se consagra el prolijo título III, el de mayor extensión, con diferencia, de toda la Ley. Por oposición, apenas se dedican cuatro artículos a las «Disposiciones generales» del título I y a las «Tasas fitosanitarias» del mencionado título V. Se percibe, por tanto, en el legislador, una conciencia clara de la importancia que debe concederse a la regulación de los productos fitosanitarios, a pesar de tratarse de un tema en apariencia marginal o doctrinalmente menor. Esta preocupación, para algunos quizá sorprendente, merece alguna reflexión.

En efecto, la introducción a partir de la década de los 70 del siglo pasado de los cultivos intensivos en condiciones protegidas en todo el litoral mediterráneo de España, y en especial en la Comunidad de Murcia y la costa más oriental de Andalucía, llevó aparejada la necesidad de em-

plear masivamente herramientas químicas y biológicas, bajo forma de productos fitosanitarios, para combatir las plagas fúngicas, bacterianas, de insectos y de malas hierbas que se ceban en este tipo de cultivo. Como consecuencia de esta situación se desarrollaron, paralelamente, conductas desaprensivas que implicaban un uso indebido de estos productos, intrínsecamente peligrosos, aprovechando lagunas normativas o yendo, abiertamente, contra las normas reguladoras del sector. Valga de ejemplo la (preocupante) existencia de un mercado ilegal y paralelo, dedicado a la comercialización y uso de productos fitosanitarios, del que se da noticia en el *Prólogo* del libro.

De este modo, se llega a la situación actual en que «la tecnología alimentaria ha logrado una sobreproducción de alimentos que, si bien evita el peligro de hambrunas, incrementa a la par el riesgo para la salud del ser humano ante nuevos productos o procedimientos de elaboración»¹. Se trata, una vez más, de una manifestación de la «sociedad del riesgo», teorizada por Ulrich BECK en 1986 y difundida más tarde entre nosotros gracias, muy especialmente, al profesor ESTEVE PARDO². Conforme a esta teoría, el desarrollo científico operado en las sociedades occidentales post-industriales les ha permitido mantenerse alejadas de los *peligros* y limitaciones naturales (hambre, enfermedades, catástrofes naturales). Pero ello se ha logrado gracias al desarrollo de una tecnología que, a su vez, ha sido origen de nuevos *riesgos* (contaminación ambiental, productos tóxicos o nocivos para la salud animal o humana, etc).

La utilidad (la necesidad) de estas nuevas tecnologías, entre las que se incluyen los productos fitosanitarios, está, al menos de momento, fuera de discusión. Sin embargo, y en la medida en que suponen la generación de riesgos que hasta ahora eran inexistentes o mínimos, la ordenación de su fabricación, comercialización, uso y aplicación se convierte, necesariamente, en tarea inexcusable de los poderes públicos. Es en este marco donde se explica, en buena medida, el origen de la LSV y donde se entiende, quizá especialmente, el reconocimiento de los amplios poderes de inspección y sanción que ésta hace, en su título IV, a favor de las Administraciones públicas, con el fin de asegurar el cumplimiento de la normativa fitosanitaria.

III.

Esta situación justifica obras como la presente, pues tan imprescindible se hace el conocimiento de las normas reguladoras de la producción, comercialización y uso de los productos fitosanitarios, como el del régimen sancionador previsto como reacción frente a su incumplimiento. Con más razón aún cuando se trata de un régimen relativamente nuevo, al menos en su formulación autónoma, y entreverado de normas de Derecho Penal y de Derecho Administrativo sancionador.

Y así lo entiende también, con buen juicio, la autora, empleando el Capítulo I (*Sobre la conveniencia de un estudio acerca del régimen sancionador en materia de productos fitosanitarios*) en justificar el objeto de su investigación y en exponer la metodología empleada. Ésta se divide en cuatro etapas, descendiendo desde lo más general y abstracto hasta lo más particular y concreto: en primer lugar parte de la exposición de las bases del sistema punitivo español (Capítulo II), dentro del cual, en segundo lugar, se señalan las normas penales con incidencia en el ámbito de los productos fitosanitarios, así como las normas administrativas sancionadoras con la misma incidencia pero no incluidas en la LSV (Capítulo III). En tercer término, los Capítulos IV y V se adentran ya, propiamente, en el análisis detenido de las infracciones y sanciones en materia de productos fitosanitarios reguladas en la LSV. Conforman, con mucho, el grueso del libro. En último lugar, se presentan dos cuadros, en forma de anexos, conteniendo, uno, la lista de tipos infractores, con las distintas graduaciones y la posible sanción para cada caso, y, el otro, una prospección de las acciones u omisiones —casuística— que podrían integrar las conductas típicas de las infracciones, indicando la graduación y la sanción que en cada caso corresponderían.

IV.

La Dra. ARIAS APARICIO comienza, en consecuencia, por exponer de forma sucinta los *Conceptos fundamentales y principios generales* del sistema punitivo español. Distingue, así, entre los conceptos de ilícito penal e ilícito administrativo, señalando los elementos que los integran (las

¹ Vid., Marc TARRÉS VIVES, «Las normas técnicas en el Derecho Administrativo», *Documentación Administrativa*, nº 265-266, enero-agosto 2003, p. 154.

² Vid., Ulrich BECK, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt am Main, 1986 (existe traducción al castellano: *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*, Paidós, Barcelona, 2002); José ESTEVE PARDO, *Técnica, riesgo y Derecho*, Ariel, Barcelona, 1999.

consabidas acción u omisión típica, antijurídica y culpable) y deteniéndose, con justificada morosidad, en el principio de legalidad punitiva. En efecto, la doble reserva de Ley, formal y material, que rige en materia punitiva y que se contiene en el art. 25 CE, con su necesario corolario en la colaboración reglamentaria, resulta de especial relevancia en el ámbito específico de los productos fitosanitarios pues esta es, sin duda, «la gran aportación de la LSV, el establecimiento de un régimen de infracciones y sanciones adecuado a las exigencias de la ordenación fitosanitaria, régimen que no existía y que se ha venido cubriendo con la remisión a otras disposiciones» (p. 23).

No había hasta la fecha un cuerpo normativo único que regulase en su totalidad el sistema punitivo relativo a los productos fitosanitarios. En su lugar sólo se encontraban un puñado de tipos penales y una pléyade de normas sancionadoras administrativas a las que cabía reconducir aquel. Esta situación se mantiene, al menos en parte, a pesar de la publicación de la LSV. Por un lado, porque su aprobación no ha afectado, evidentemente, a la regulación penal. Por otro lado, porque esta Ley no ha venido a derogar la normativa administrativa anterior que se venía aplicando en este ámbito, sino a establecer un régimen específico. En consecuencia, unas mismas conductas resultan ser objeto de represalias previstas en la ley penal y en la ley administrativa, siendo abordadas, además, desde perspectivas sectoriales distintas. Y ello pasando de puntillas, como hace el libro, por la distinción entre normativa estatal y autonómica.

La autora pretende establecer algo de orden en esta caótica regulación, generada, en gran parte, por aluvión. Para ello dibuja, en primer lugar, el panorama de normas penales con incidencia en materia de productos fitosanitarios. Aquí se encontrarían, señaladamente, los delitos relativos al mercado y a los consumidores (arts. 278 a 286), los delitos contra la salud pública (arts. 359 y 360), los delitos ecológicos (arts. 325, 328 o 330) e incluso los delitos contra la seguridad colectiva (art. 348). Ahora bien, con una cobertura tan amplia —y en ocasiones vaga—, el Código Penal abarca, necesariamente, mucho de lo que podrían ser infracciones administrativas, distinguiéndose de éstas conforme al criterio de la *gravedad* de la conducta.

Así venía ocurriendo ya, pues tanto la Ley 26/1984, de 19 de julio, General de Defensa de Consumidores y Usuarios (LGDCU), como la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (LGS), se ocupaban, tradicionalmente, de sancionar administrativamente las prácticas ilícitas rela-

tivas a productos fitosanitarios en materia de protección de la salud pública. Y lo mismo cabría decir de la Ley 4/1988, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre (LCEN), y de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, en materia de protección del medio ambiente. A todo ello habría venido ahora a sumarse la regulación sancionadora específica contenida en la LSV.

Se llega así a uno de los puntos de mayor complejidad del régimen punitivo en materia de productos fitosanitarios: la superposición que se produce, de una parte, entre órdenes punitivos (penal y administrativo) y, de otra, de normativas sectoriales (sanidad vegetal y protección de la salud pública, sanidad vegetal y defensa del medio ambiente, etc.). Esta situación, que encuentra su origen en que los mismos bienes jurídicos sean objeto de protección desde distintos sectores del ordenamiento, da lugar a su vez a complejas situaciones concursales, cuyo análisis es diferido por la autora a un momento posterior de la exposición.

V.

Una vez esbozado este genérico panorama sancionador que, en rigor, no pasa de ser una «composición de lugar», la Dra. ARIAS APARICIO se adentra en un esforzado análisis de cada uno de los tipos infractores incluidos en la LSV y relativos a productos fitosanitarios, así como a sus correspondientes sanciones. Resulta útil, sin embargo, hacer notar que la práctica totalidad de las infracciones tipificadas en el título IV de la LSV van referidas, de una u otra forma, a los productos fitosanitarios. En consecuencia, aunque el estudio de la autora vaya referido únicamente al régimen sancionador atinente a tales productos, su exposición resulta ser, en realidad, un estudio casi completo y sistemático de todo el régimen sancionador de la LSV.

Como ya se indicó, en este catálogo de infracciones reside la principal novedad de la LSV en materia sancionadora. La situación arrastrada hasta ahora, como denuncia la autora, suponía una flagrante violación del principio de legalidad, tanto por la ausencia de descripción de conductas, sustituidas por la genérica remisión a «las que vulneren lo dispuesto en la norma» (tipicidad), como por el rango reglamentario de las normas que contenían tales previsiones (reserva de ley). El resultado era una indeseable impunidad de muchas conductas cuyo reprochabilidad era, sin embargo, evidente para la comunidad.

Pero esta tipificación que aporta la LSV, a pesar de todo, no deja de plantear a su vez algunos problemas. En efecto, la complejidad y densidad que caracterizan al ordenamiento fitosanitario se trasluce a la hora de llevar a cabo la tipificación de las conductas que lo vulneran. Debe tenerse en cuenta que se trata, en general, de infracciones de peligro abstracto. Esto es, no tratan de prevenir el resultado lesivo para el bien jurídico protegido, sino la realización de conductas idóneas para producirlo. En consecuencia, las infracciones fitosanitarias van a consistir casi siempre en el incumplimiento de normas que imponen requisitos, condiciones y obligaciones referidos a los medios de defensa fitosanitarios, lo que implica la remisión del tipo infractor a las mismas. La consecuencia son la necesaria amplitud y vaguedad de los tipos, que no pueden evitar remitirse al contenido de tales normas. La fórmula de la remisión permite, entre otras ventajas, una actualización continua del tipo normativo. Ahora bien, a juicio de la autora hubiera sido deseable una predeterminación normativa mayor, pues muchas conductas que, sin lugar a dudas, deberían poder ser sancionadas (tenencia de productos no autorizados o retirados del mercado, venta a granel, etc.), no quedan claramente incluidas en ninguno de los tipos legales, exigiendo una labor de subsunción, a veces de dudosa legalidad, mucho mayor.

No es este el único problema detectado por la autora. La propia distinción entre infracciones leves, graves y muy graves, en las que se dividen las conductas tipificadas por la LSV, tampoco resulta siempre clara. Ello se debe a que la LSV hace depender la calificación como infracción leve, grave o muy grave del riesgo que dicha infracción suponga para el bien jurídico protegido. Esto es, del criterio de la *gravedad*, que se erige como eje del sistema. La Ley habla, en este sentido, de «peligrosidad de la conducta» o de la posibilidad de «perjudicar gravemente la salud humana y animal o el medio ambiente». En todos los casos se trata, en realidad, de conceptos jurídicos indeterminados para cuya integración se apuntan la utilidad de las distintas clasificaciones de productos fitosanitarios según su toxicidad o según su grado de peligrosidad para el medio ambiente o la fauna silvestre, así como los criterios señalados por la LSV para la graduación de la sanción.

Esta última posibilidad quizá podría merecer algún reproche por nuestra parte, dada su inexactitud técnica. Sin embargo, es lo cierto que no debe ser descartada, debiendo coincidir con la autora en que el criterio de la *gravedad* sólo puede ser integrado tomando la LSV en su conjunto.

En efecto, como la Dra. ARIAS APARICIO denuncia, la interpretación de este concepto jurídico indeterminado como paso previo a la determinación del tipo infractor que corresponda, constituye en realidad un *leit motiv* en el régimen sancionador en materia de productos fitosanitarios. Por un lado, para distinguir entre ilícitos penales y administrativos. Por otro, dentro de estos últimos, para distinguir entre tipos distintos cuando la gravedad sea parte integrante de los mismos. Finalmente, y cuando no haya sido tenida en cuenta para la fijación del tipo, como elemento de graduación de la sanción. En todas las ocasiones se trata del mismo criterio, y de ahí la necesidad de la amplitud de miras en todo acercamiento al mismo.

VI.

Tampoco son menores los interrogantes que plantea la determinación de la sanción correspondiente en cada caso. Como es habitual en el ámbito administrativo sancionador, no existe una correspondencia individualizada entre ilícito y castigo, es decir, la LSV no prevé para cada infracción una concreta sanción. En su lugar, se establece una sanción básica, consistente en una multa, para la que se prevén márgenes máximos y mínimos para cada una de las tres categorías de infracciones (leves, graves y muy graves). Junto a la sanción de multa, pueden imponerse también distintas sanciones accesorias (decomiso, cierre de establecimiento, cese o interrupción de actividades e inhabilitación para ser beneficiario de subvenciones).

Para completar el conjunto, la LSV aporta varias reglas para graduar la responsabilidad. Por un lado, se remite al principio de proporcionalidad (adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, pero también para adecuar la sanción a las características del infractor), que deberá jugar, en realidad, en el momento de la individualización de la sanción. Por otro lado, y más específicamente, la Ley consagra varios criterios de graduación: reincidencia, intencionalidad, beneficios obtenidos, incumplimiento de advertencias previas, daños y perjuicios ocasionados y alteración social. Ahora bien, y como ya se señaló, la autora advierte con gran acierto del riesgo de doble presencia de algunos factores, en la descripción del tipo y en la graduación de la sanción, lo que podría suponer una vulneración del principio del *non bis in idem*.

Como especialidad, cabe destacar que la publicidad de la sanción no se configura, a diferencia de lo que ocurre en otros ámbitos sectoriales, como sanción, sino que aparece dotada con una función informativa, cercana al «derecho a la in-

formación de los consumidores» consagrado en la LGDCU.

La autora hace algunas consideraciones ciertamente interesantes en relación con el particular régimen de responsabilidades previsto en la LSV. En ella, a pesar de consagrarse el principio de culpabilidad como elemento necesario de la infracción, se establece la imputación de determinadas responsabilidades *ex lege*, a imitación del art. 9 del RD 1945/1983, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la protección agroalimentaria, del que trae causa.

Sin embargo, y como ya se señaló, las apreciaciones más interesantes son las relativas a la concurrencia de responsabilidades penales y administrativas dando lugar a concursos de infracciones y de normas. A este respecto la autora plantea de forma sencilla, pero sistemática, todas las posibilidades que cabe imaginar. Por un lado, el concurso de infracciones, en sus versiones de concurso real (varios hechos constitutivos cada uno de infracción aunque conectadas entre sí), concurso medial (varios hechos constitutivos cada uno de infracción, cuando unas son medios para cometer las otras) y concurso ideal (un solo hecho constitutivo de infracciones distintas), supuesto este último para el que la LSV prevé expresamente que se sancionará por la infracción que sea más grave.

Por el otro lado, el concurso de normas, esto es, una misma infracción tipificada en normas distintas. Caben aquí tres posibilidades; en primer lugar, concurso entre normas penales, que se resolverá por los criterios del art. 8 CP; en segundo lugar, concurso entre norma penal y administrativa sancionadora, que se resolverá con la aplicación preferente de la norma penal, desplazando la administrativa; en tercer lugar, concurso entre normas administrativas, que constituirá el caso más frecuente, a pesar de lo cual no cuenta con una solución normativa propia. Ante esta situación, especialmente traumática en materia de productos fitosanitarios por los motivos de solapamiento que indicábamos más arriba, la autora aboga, acertadamente a nuestro juicio, por la aplicación del principio de especialidad del art. 8 CP en la medida en que sea posible. Esto debería dar lugar a la aplicación preferente de la LSV frente

a las demás leyes administrativas que pudieran ser de aplicación (LGS, LGDCU, LCEN, etc.), a las que desplazaría.

La autora se ocupa, finalmente, del procedimiento administrativo sancionador, en el que se incluye, siguiendo un dudoso criterio, la exposición del problemático régimen de la prescripción de las infracciones y sanciones reguladas en la LSV.

VII.

Nada nuevo hay en los anexos que cierran este libro que no haya sido analizado previamente en texto, salvo el novedoso formato en que se presentan. Aquí radica su especial utilidad, al permitir una identificación de los tipos que integran determinadas conductas (y las sanciones de que pueden ser acreedoras) de un solo vistazo, permitiendo al lector dirigirse posteriormente al texto en caso de necesitar una mayor profundización.

Con ellos finaliza el proceso de concreción que, desde los fundamentos del sistema punitivo español, ha recorrido todo el sistema sancionador en materia de productos fitosanitarios hasta llegar a lo más básico, esto es, a las posibles conductas que podrían integrar los tipos de las infracciones previstas en la LSV. Se intenta con esta última herramienta, «tomando como punto de referencia la realidad y la práctica fitosanitaria», detallar la casuística propia del sector. Se suman a ella un cuidado índice normativo por materias y una breve, pero selecta, bibliografía, con los que la autora colma sobradamente los objetivos de aplicabilidad y practicidad de la obra.

La conclusión que se alcanza tras su atenta lectura es, en suma, que el libro recensionado es modesto en sus aspiraciones y generoso en sus resultados; de vocación pragmática, pero de robusto armazón teórico; minucioso en sus análisis y ponderado en sus afirmaciones. Una pequeña obra, pero una notable aportación, en definitiva, que despierta un vivo interés en que su autora publique más investigaciones sobre la materia.

Antonio M^o BUENO ARMIJO
Área de Derecho Administrativo
Universidad de Córdoba