
This is the **published version** of the bachelor thesis:

Apeztegia Etxebarria, Itziar; Cardona Barber, Antonio , dir. Análisis doctrinal del bien jurídico protegido en el delito urbanístico. 2023. 51 pag. (Grau en Criminologia i Grau en Dret)

This version is available at <https://ddd.uab.cat/record/291224>

under the terms of the  license



**Universitat Autònoma
de Barcelona**

Facultad de Derecho

Doble grado en Derecho y Criminología

ANÁLISIS DOCTRINAL DEL BIEN JURÍDICO PROTEGIDO EN EL DELITO URBANÍSTICO

Trabajo de Fin de Grado

Autora: Itziar Apeztegia Etxebarria

Tutora: Antoni Cardona Barber

Curso 2022/2023

27 de enero de 2023

A ama y a aita, por hacer posible que haya llegado hasta aquí.

A Santi, por siempre estar.

*A mi tutor Antoni Cardona, por todo su conocimiento compartido, su tiempo y,
sobre todo, su trato tan humano.*

A mí. Por haber podido incluso cuando creía que no podía.

Resumen

La incorporación del delito urbanístico en el Código penal de 1995 suscitó un gran debate sobre la legitimidad de la intervención penal en una materia hasta el momento administrativamente regulada. Así mismo, tampoco existe unificación en la doctrina en cuanto al interés protegido a través del art.319 del CP, lo cual dificulta aún más el debate en torno a la intervención penal en la materia. El presente trabajo, por tanto, trata de dotar al bien jurídico protegido en el delito urbanístico de contenido material propio, comenzando por analizar la teoría del bien jurídico en general, los bienes jurídicos colectivos y, por último, el bien jurídico del delito urbanístico, todo ello a través del análisis doctrinal y jurisprudencial.

Palabras clave: delito urbanístico, bien jurídico penal, bienes jurídicos colectivos, ordenación del territorio, urbanismo, medioambiente.

Abstract

The incorporation of the offence of urban planning in the Criminal Code of 1995 gave rise to a great debate on the legitimacy of criminal intervention in a matter which, until then, had been administratively regulated. Likewise, there is no unification in the doctrine regarding the interest protected by article 319 of the Criminal Code, which makes the debate on criminal intervention in this area even more difficult. This paper, therefore, attempts to provide the legal interest protected in urban planning crime with its own material content, beginning by analysing the theory of the legal interest as a whole, collective legal interests and, finally, the legal interest of urban planning crime. This will be carried out through doctrinal analysis and jurisprudence.

Key words: urban planning offence, legal-penal good, collective legally protected interests, spatial planning, urban planning, environment.

Listado de siglas y abreviaturas	5
I. Introducción	6
I. El principio del bien jurídico	9
I.I Bien jurídico como instrumento penal	9
<i>I.I.I. Límites materiales del principio del bien jurídico</i>	<i>12</i>
<i>I.I.II. Funciones del bien jurídico</i>	<i>15</i>
I.II. Los bienes jurídicos colectivos	17
II. El bien jurídico protegido en los delitos urbanísticos	20
II.I. Delimitación del tipo seleccionado: El delito urbanístico	20
II.II. Posturas doctrinales	24
<i>II.II.I Tesis Formales</i>	<i>24</i>
<i>II.II.II Tesis Materies</i>	<i>28</i>
II.III Crítica al interés medioambiental	33
II.IV. Postura personal: delimitación del bien jurídico	36
III. Conclusiones	42
IV. Bibliografía	47
IV.I Doctrina	47
IV.II Leyes	51
IV.III Sentencias y Autos	51

Listado de siglas y abreviaturas

Art. - Artículo

ATC - Auto del Tribunal Constitucional

CE - Constitución Española

Código penal / CP - Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal

FJ - Fundamento jurídico

SAP - Sentencia de la Audiencia Provincial

STC - Sentencia del Tribunal Constitucional

STS - Sentencia del Tribunal Supremo

TC - Tribunal Constitucional

I. Introducción

No son pocas las veces en las que en los últimos años se ha hablado de la “crisis” del concepto de bien jurídico. A pesar de ello, la cuestión de si el cometido del Derecho penal es proteger los bienes jurídicos encuentra gran interés, tanto nacional como internacionalmente¹, llegando a constituirse como uno de los temas básicos de reflexión de los penalistas.

Aunque la polémica en torno al mismo no es reciente, resurge con fuerza cada cierto tiempo, apuntando directamente a las bases de un sector del ordenamiento que ha vivido una innegable expansión en los últimos años, el Derecho penal². Por ello, en primer lugar, resulta imprescindible conocer si efectivamente los bienes jurídicos constituyen el núcleo de protección de esta rama del ordenamiento o si, por el contrario, debemos apartarlo en pro de otros principios.

Por otro lado, defender el bien jurídico como instrumento penal nos lleva a considerar al mismo elemento central en el seno del derecho penal material, ya que se erigiría como pieza fundamental para conocer la lesividad de la conducta. No se trata pues de una fútil discusión retórica, la correcta delimitación del bien jurídico protegido en cada tipo penal conlleva importantes repercusiones prácticas en una rama punitiva como el Derecho penal.

Dentro de la teoría del bien jurídico, los bienes jurídicos colectivos adquieren, si cabe, una dificultad de delimitación aún mayor. Parte de la doctrina niega la existencia de bienes que no recaigan sobre el individuo, incluso achacan dicha “creación” a una convulsa expansión de derecho penal. Por otro lado, entre aquellos que reconocen la existencia de intereses colectivos, estos suelen ser

¹ ROXIN, C., *El concepto de bien jurídico como instrumento de crítica legislativa sometido a examen*, Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, núm.15-01, ISSN 1695-0194, 2013, pp.2-3. Disponible en <http://criminet.ugr.es/recpc/15/recpc15-01.pdf> [9 noviembre 2022].

² FERNANDEZ CABRERA, M., *A vueltas con la función político-criminal del bien jurídico*, Foro, Nueva época, vol.19, núm. 1, 2016, pp.175-176. Disponible en <http://dx.doi.org/10.5209/FORO.53391> [17 noviembre 2022]

definidos a través de conceptos abstractos, descripciones que difícilmente llevarían a una clara identificación de la lesividad de las conductas.

Pues bien, la delimitación del bien jurídico protegido adquiere gran importancia en cuanto a la ordenación del territorio y el urbanismo. La incorporación del tipo en el Código penal de 1995 ha suscitado un gran debate sobre la legitimidad de la intervención penal en una materia que, con anterioridad, quedaba confiada plenamente al Derecho administrativo, incluso las conductas más graves e intolerables³. El debate recae sobre la adecuación del Derecho penal, como *ultima ratio*, para impedir o prevenir los abusos urbanísticos. De este modo, la correcta definición del bien jurídico protegido adquiere una importancia aún mayor en casos donde las conductas sancionadas son limítrofes con el Derecho administrativo⁴.

No obstante, la necesidad de delimitar el bien jurídico contrasta con la falta de uniformidad tanto en la doctrina como en la jurisprudencia. De este modo, conseguir una delimitación lo más precisa posible del bien jurídico protegido derivaría, al menos inicialmente, en reconocer la posibilidad de intervención penal en la materia.

A la vista del panorama expuesto, este análisis doctrinal trata de dar respuesta a cada uno de los debates formulados, de una manera lógica y organizada. En tal sentido, el objetivo principal es dotar el bien jurídico protegido en el delito urbanístico del artículo 319 del Código penal de contenido material propio, a la luz de la doctrina y la jurisprudencia. Para tal fin, se lleva a cabo un desarrollo a través de objetivos específicos que ayudarán a concretar el objetivo final: (I) defender la figura del bien jurídico protegido como instrumento penal necesario; (II) demostrar la necesidad de reconocer la existencia de bienes

³ CARDONA BARBER, A, *Delito urbanístico y principios penales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, p. 25

⁴ GÓMEZ RIVERO, M.C., *Ilegalidad urbanística: acerca de los límites entre el injusto penal y las infracciones administrativas*. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, núm. 19-25 ISSN 1695-0194, 2017, pp.16-17. Disponible en <https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/87378/Ilegalidad%20urban%C3%ADstica....pdf?sequence=1&isAllowed=y> [20 noviembre 2022]

jurídicos colectivos y su protección; y, (III) analizar las diversas posturas doctrinales e identificar un bien jurídico dotado de autonomía conceptual y valorativa con respecto a la protección del medioambiente. A fin de conseguir los objetivos propuestos, la metodología utilizada, tal y como suele suceder en la gran mayoría de investigaciones jurídicas, consiste en un análisis doctrinal y jurisprudencial.

El trabajo se divide en dos grandes bloques. En primer lugar, se tratarán todos los aspectos relativos al principio del bien jurídico y, por otro lado, el bien jurídico en el delito urbanístico.

En lo que al primero de los bloques se refiere, el trabajo comienza por presentar el bien jurídico como instrumento penal, tratando de aclarar su significado, los límites y las funciones que el mismo cumple. Antes de pasar al segundo de los bloques y tratando de dar respuesta a los objetivos, se analizan los bienes jurídicos colectivos y su legítima protección a través del Código penal, partiendo de la base de un Estado social y democrático de derecho.

El segundo apartado trata de delimitar el bien jurídico protegido en el delito urbanístico. Para ello, tras una breve delimitación del tipo penal seleccionado, se exponen las principales posturas doctrinales, divididas en “las tesis formales” y “las tesis materiales”. Tal y como se verá en el desarrollo de la investigación, muchas de las tesis materiales defienden de un modo u otro la protección del medioambiente a través del delito urbanístico, por lo que se presentará un apartado criticando el interés medioambiental del artículo 319 del CP y así rechazar todas las posturas hasta el momento expuestas. Para poner fin a este segundo gran bloque, tras la exposición de las posturas doctrinales al respecto y basándome en aquellas que considero más acertadas, se aborda la determinación del bien jurídico protegido en el delito urbanístico.

Finalmente, se presentan las conclusiones con el fin de dar respuesta a los objetivos perseguidos a través del análisis doctrinal y jurisprudencial. Este último apartado finalizará con la propuesta de futuras líneas de investigación.

I. El principio del bien jurídico

Con el fin de identificar el bien jurídico protegido en los delitos urbanísticos, objetivo final de la presente investigación, cabe con anterioridad presentar un concepto sólido del mismo, dentro de las limitaciones que dicho elemento presenta. De este modo, el apartado aquí expuesto persigue la máxima clarificación posible de este instrumento de la ciencia penal, aclarando su significado, utilidad y limitaciones, así como ciertas cuestiones relativas a su carácter colectivo.

I.I Bien jurídico como instrumento penal

El concepto de bien jurídico, comprendido en la presente obra como el interés que la norma penal pretende proteger, ha obtenido una gran cantidad de definiciones desde sus primeras menciones hasta la actualidad⁵. En opinión de SEHER, este hecho expone un debate subyacente sobre el alcance legítimo del Derecho penal⁶. Llegados a este punto cabe plantearse ¿Qué es lo que el Derecho penal debe proteger?

Hasta la época de la ilustración, la situación jurídica se caracterizaba por una interpretación arbitraria del Derecho penal, donde la base de la pena no se sustentaba en la protección de un bien jurídico, sino en la protección de

⁵ De este modo, VON LISZT definió el concepto como “Interés jurídicamente protegido”: PORTILLA CONTRERAS, G., *El principio de intervención mínima y bienes jurídicos colectivos*, Cuadernos de política criminal, núm.39, p.725. Consultado en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=48799> [20 noviembre 2022] Por su lado, TERRADILLOS BASOCO lo consideró un “juicio de valor sobre una situación o relación de la realidad social”: TERRADILLOS BASOCO, J., *La satisfacción de necesidades como criterio de determinación del objeto de tutela jurídico-penal*, Revista de la facultad de derecho de la universidad complutense núm.63, 1981. p. 136. Consultado en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=767981> [20 noviembre 2022]. Finalmente, encontramos a DÍEZ RIPOLLÉS, para quien el bien jurídico se compone de las “posibilidades de satisfacción de las necesidades humanas”: DÍEZ RIPOLLÉS, J. L., *Derecho penal español. Parte general en esquemas*. 3ª Ed. Tirant lo Blanch. Valencia, 2009. p. 22.

⁶ SEHER, G., “La legitimación de normas penales basadas en principios y el concepto de bien jurídico”, en HEFENDEHL, R., (ed.) *La teoría del bien jurídico. ¿Fundamento de legitimación del derecho penal o juego de abalorios dogmático*, Marcial Pons. Barcelona, Madrid, 2007. p. 77.

convicciones éticas y morales⁷. El periodo de la ilustración impulsó la búsqueda de instrumentos para limitar el *jus puniendi* del gobierno con el fin de limitar dicha arbitrariedad, representando así una completa reforma del espíritu del Derecho penal con la incorporación del concepto de dañosidad social y la libertad del individuo⁸.

En el presente trabajo, partimos de la afirmación de que el Derecho penal, como medio de control social formalizado e institucionalizado, sirve para prevenir los ataques más graves a los bienes jurídicos más importantes⁹. Sin embargo, aunque esta sea la afirmación sostenida por la doctrina mayoritaria, una corriente doctrinal impulsada por Günter JAKOBS y su escuela, por ejemplo, consideraría la vigencia de la norma como objeto exclusivo de protección del Derecho penal¹⁰, dejando de lado la importancia del bien jurídico. Esta visión no es la aquí defendida, ya que, aunque la pena contribuya a la estabilización de la norma, no es su único fin¹¹.

Para poder justificar la actuación punitiva estatal, aceptando la democracia como sistema político, se requiere algo más que la mera transgresión de la norma,

⁷ PIVA TORRES, G.E. y DELGADO RUEDA, E.N., *Teoría del bien jurídico tutelado por el derecho español; referencia a los principales bienes jurídicos de los tipos penales del Código Penal*. J. Bosch Editor, 2020, pp.27-33.

⁸ En este sentido, y hasta llegar a la actual teoría del bien jurídico, ANSELMO VON FEUERBACH podría considerarse el precursor de dicha teoría con el concepto de “derecho subjetivo”, ya que perseguía que no cualquier hecho pudiese ser elevado a la categoría de delito, sino solo aquel que dañase un “derecho subjetivo”: ROMERO TEQUEXTLE, G., *Importancia del bien jurídico penal en la construcción de tipos penales*, México DF, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 20.

⁹ CARDONA BARBER, A. *Algunas cuestiones de legitimidad del principio del bien jurídico penalmente protegido*, Revista de Derecho Penal y Criminología, nº21, 2019, pp.151-187. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/340891887_Algunas_condiciones_de_legitimidad_del_principio_del_bien_juridico_penalmente_protegido [5 noviembre 2022]

¹⁰ En tal sentido, MARTIN PARDO afirma que esta corriente doctrinal “centra el daño producido por el delito (...) en la defraudación de expectativas que supone para los miembros de la sociedad el incumplimiento de las normas. Ello impediría a los ciudadanos actuar con seguridad en sus interacciones sociales. De este modo, según esta escuela, la esencia del delito reside no en la lesión de bienes jurídicos, sino en la desautorización de la norma por parte del autor”: MARTIN PARDO, A., *Los daños sociales derivados del delito urbanístico*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, p.407.

¹¹ROXIN, C., *El concepto de bien jurídico...* Ob. cit. pp.3-5.

lo cual sería suficiente desde una perspectiva del Derecho penal formal. No obstante, un sistema penal así se consideraría incompatible con lo establecido en la Constitución, la cual propugna en el artículo 1.1 como valores superiores la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. Del mismo modo, el artículo 10 de la CE garantiza el libre desarrollo de la personalidad, que no deberá ser obstaculizado por el poder. Así pues, de ambos preceptos se desprenden dos ideas principales que, por un lado, obligan a una concepción material del Derecho penal y, por consiguiente, la necesidad de los bienes jurídicos como objeto de protección.

Si entendemos que en la democracia como sistema político prima la libertad del individuo, autónomo y responsable, esta libertad solo podría ser limitada con el fin de mejorar la convivencia social y evitar un determinado daño, y no bastaría, en ningún caso, con una actuación estatal que castigue la mera transgresión de la norma sin exigir nada más¹². De este modo, para garantizar el libre desarrollo de la personalidad, tal y como afirma CARDONA, la persona precisa de una serie de presupuestos, que podrían denominarse bienes, los cuales han de ser reconocidos y tutelados por el ordenamiento¹³. Así pues, la norma no puede considerarse un fin por sí misma, sino, en palabras de MIR PUIG, el instrumento penal que sirve para proteger los valores merecedores de protección con el fin de garantizar el libre desarrollo de la personalidad y la convivencia social¹⁴.

¹² En este sentido, HASSEMER afirma que la prohibición de una conducta bajo amenaza penal que no pueda remitirse a algo más que a la violación de la norma supondría terrorismo de estado: HASSEMER, W. “¿Puede haber delitos que no afecten a un bien jurídico penal?”, en HEFENDEHL, R., (ed.) *La teoría del bien jurídico...* Ob. cit., p.103. En el mismo sentido, ROXIN afirma que “el propio JAKOBS, bajo la presión crítica, aunque no se haya desvinculado *expressis verbis* de su tesis de que la pena sirve sólo a la confirmación de la norma, sí lo ha hecho materialmente”: ROXIN, C., *El concepto de bien jurídico...* Ob. cit., p.4

¹³ CARDONA BARBER, A, *Delito urbanístico...* Ob. cit., p. 237

¹⁴ ROXIN, C., *El concepto de bien jurídico...* Ob. cit., p.4

En consecuencia del razonamiento expuesto, “la fórmula del Estado social y democrático de derecho exige un Derecho penal material y éste a su vez un sustrato para sus normas que vendría constituido por los bienes jurídicos¹⁵”.

I.I.I. Límites materiales del principio del bien jurídico

Tras lo recientemente expuesto, no cabe duda de que la afirmación de que el Derecho penal pretende proteger bienes jurídicos no es axiomática, sino que se deduce de la exigencia que conlleva un estado democrático. Ahora bien, tal y como afirma JAKOBS “tan formalista es sostener que la finalidad de la norma es confirmar la identidad de la norma, como decir, desde otras posiciones, que lo es el proteger bienes jurídicos mientras no se concrete qué es un bien jurídico¹⁶”.

En primer lugar, desde un punto de vista formal, se entenderá por bien jurídico todo interés que sirva para garantizar el libre desarrollo de la personalidad y la convivencia social, siendo este reconocido y protegido por el ordenamiento jurídico. Ahora bien, mayor problema presenta la delimitación material de aquellos intereses que han de ser elevados a dicha categoría.

En el presente trabajo asumimos la postura de LAURENZO COPELLO, según el cual los bienes jurídicos nacen de la realidad social¹⁷. Ante esta inicial afirmación cabe puntualizar que acojo una visión iuspositivista del ordenamiento jurídico, asumiendo que todos los derechos emanan del acuerdo político-legislativo¹⁸. En coherencia, los bienes jurídicos no pueden considerarse como eternos *per se*, sino tal y como afirma LAURENZO COPELLO “Una adecuada comprensión del bien jurídico presupone la adaptación del derecho penal a cada situación histórica, pues en definitiva no se trata sino de localizar situaciones o

¹⁵ MARTIN PARDO, A., *Los daños sociales ...* Ob. cit., p.399.

¹⁶ JAKOBS, G. *Derecho penal. Parte general. Fundamentos y teoría de la imputación*, Madrid, Marcial Pons, 1997.

¹⁷ LAURENZO COPELLO, P., *Recensión a SILVA SÁNCHEZ, J. M. La expansión del derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*, Madrid, Revista de derecho penal y criminología, 2003. pp. 441-456.

¹⁸ CARDONA BARBER, A., *Delito urbanístico...* Ob. cit., p. 238.

estados de cosas que precisamente por su funcionalidad en un determinado sistema social —geográfica y temporalmente delimitado— adquieren una especial entidad y deben ser conservadas¹⁹. Por todo ello, se entiende que los bienes son históricamente contingentes, dependientes del sistema social de referencia y de lo que para estos sea entendido como las *condiciones esenciales de convivencia*.

Realizada esta primera puntualización, la cual incrementa la dificultad de precisión del concepto, cabe establecer criterios mínimos que limiten la potestad de un legislador oportunista que durante los últimos años se ha sometido a la satisfacción de la opinión pública²⁰.

En primer lugar, los valores morales no pueden ser considerados bienes jurídicos, entendidos estos como las “buenas costumbres” que sirven de directrices de comportamiento de una determinada colectividad y de la persona. Esta afirmación podría ser erróneamente comprendida al constatar el vínculo innegablemente existente entre valores y Derecho penal, ya que este último parte de la tipificación de conductas inmorales tales como robar, estafar, etc. Sin embargo, es necesario hacer alusión a los enfoques sociológico-funcionalistas del bien jurídico, los cuales vinculan el Derecho penal con el concepto de la *dañosidad social*. En este sentido, como ha señalado MARTIN PARDO, para AMELUNG es necesario constatar la *lesividad social real* del acto para incluirlo dentro del ámbito de protección del Derecho penal²¹. Es decir, castigar una conducta que promueva valores o creencias que no generen daño alguno a la sociedad sería contrario a las bases de un sistema democrático pluralista, independientemente de que estas conductas puedan o no incomodar a un sujeto determinado²². Asimismo, no cabrían dentro del concepto de bien jurídico

¹⁹ LAURENZO COPELLO, P., *Recensión a SILVA ...* Ob. cit., p.225.

²⁰ En el apartado I.I.I de esta obra se analizan la función crítica y teleológica del bien jurídico, donde se contemplan los límites al poder legislativo y la crisis actual.

²¹ MARTIN PARDO, A., *Los daños sociales ...* Ob. cit., p.401

²² En tal sentido, ROXIN expone a modo de ejemplo que la contrariedad que puede suponer a ciertas personas heterosexuales el ver a dos personas del mismo sexo dándose “muestras de cariño” no es muy distinta de la que siente una persona de ideas izquierdistas cuando escucha una sólida defensa de las virtudes del mercado: MARTIN PARDO, A., *Los daños sociales ...* Ob. cit., p.407.

“aquellas normas penales que tuvieran como objeto la protección de sentimientos o posiciones morales contrarias a los derechos humanos reconocidos tanto por nuestra constitución como por los Tratados Internacionales²³”.

Por otro lado, en la presente obra nos alejamos de las teorías constitucionalistas que sostienen el necesario reconocimiento constitucional de todo interés que quiera postularse como bien jurídico. Esta concepción cuenta con un alto reconocimiento. Autores como SILVA SANCHEZ señalan que “las realidades que no hayan sido consagradas expresa o implícitamente en la Constitución deben quedar por principio cerradas a la protección penal²⁴”. Sin embargo, no es la línea de pensamiento a la cual se acoge esta obra. OCTAVIO DE TOLEDO, entre otros, achaca a estas teorías falta de atención a la mutabilidad de la sociedad actual, donde nuevos intereses que surgen en el sistema social no pudieron ser previstos en el momento de la aprobación del texto fundamental²⁵. En la misma línea, la complejidad del procedimiento de reforma constitucional que articula la Constitución española compromete notablemente su éxito²⁶.

Así pues, se entiende en la presente que la Constitución constituye un límite máximo, en la línea de ROXIN, RUDOLPHI y HASSEMER, entre otros. La línea de pensamiento de estos autores entiende que “no serían legítimas las normas penales motivadas por la ideología o que atenten contra los derechos humanos y fundamentales²⁷”. De este modo, son los derechos constitucionalmente reconocidos los que limitan la intervención del legislador, no pudiendo la protección de un bien jurídico lesionar de manera directa e injustificada algún

²³ CARDONA BARBER, A., *Delito urbanístico...* Ob. cit., p.238.

²⁴ SILVA SANCHEZ, J.M., *Aproximación al Derecho Penal Contemporáneo*, Barcelona, Bosch, 1992, p. 274.

²⁵ OCTAVIO DE TOLEDO Y UBIETO, E., *Función y límites del principio de exclusiva protección de bienes jurídicos*. Anuario de derecho penal y ciencias penales. Tomo XLIII, ISSN 0210-3001, 1990. p.11. Consultado en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=46367> [25 noviembre 2022]

²⁶ CARDONA BARBER, A., *Delito urbanístico...* Ob. cit., p. 238

²⁷ ALONSO ALAMO, M., *Bien jurídico penal: más allá del constitucionalismo de los derechos*, Estudios Penales y Criminológicos, vol XXIX, ISSN 1137-7550, 2009, p.84. Consultado en <https://minerva.usc.es/xmlui/handle/10347/4144> [20 noviembre 2022]

Derecho constitucional. Los bienes jurídicos no han de ser constitucionalmente reconocidos, sino constitucionalmente aceptables, respetando los derechos, garantías y valores recogidos en el mismo.

I.I.II. Funciones del bien jurídico

Tal y como se ha podido observar hasta el momento, la delimitación del contenido del bien jurídico es una cuestión difícil de precisar, permitiendo únicamente excluir del contenido material del mismo una serie de supuestos (de carácter moral, aquellos que no respeten los derechos fundamentales etc.) los cuales dejan un amplio margen de actuación para el legislador. Este hecho, es objeto de discusión desde hace ya algunos años, trayendo a coalición la cuestión de si es posible o no limitar el poder punitivo del Estado por la lesión o puesta en peligro de bienes jurídicos²⁸.

Los poderes públicos están sometidos a los principios constitucionales que rigen el ordenamiento jurídico, el debate reside en si el principio del bien jurídico es uno de estos límites²⁹. Aunque existe un innegable vínculo de este instrumento penal con la Constitución³⁰, esta relación no parece ser limitante para el poder legislativo en base a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la cual es clara al afirmar que la configuración de los bienes penalmente protegidos corresponde a la potestad exclusiva del legislador³¹. De este modo, en la misma línea de pensamiento que QUINTERO OLIVARES y CARDONA BARBER³² considero que el principio del bien jurídico cuenta con una potencia limitadora casi inexistente. La amplitud de determinación de dicho concepto no serviría para

²⁸ ROXIN, C., *El concepto de bien jurídico...* Ob. cit., p.2.

²⁹ CARDONA BARBER, A., *Delito urbanístico...* Ob. cit., p. 250.

³⁰ Aspecto desarrollado en la pag.11 de la presente obra.

³¹ ATC 216/1996, de 18 de julio de 1996, FJ segundo. Del mismo modo, el TC federal alemán resolvió que “del principio del bien jurídico no cabe deducir límites para la facultad de criminalización del legislador”. CARDONA BARBER, A., *Delito urbanístico...* Ob. cit., p. 252.

³² CARDONA BARBER, A., *Delito urbanístico...* Ob. cit., pp.252-254.

limitar la intervención penal³³ y no cuenta con la capacidad para indicar al legislador sobre qué realidades concretas intervenir. Es decir, hablamos de una función político-criminal limitada la cual no está funcionando como límite a la expansión penal³⁴.

Sin embargo, el bien jurídico sigue siendo un instrumento imprescindible desde el punto de vista interpretativo. En la presente obra, entendemos que, para la legitimidad material de las normas penales, es requisito necesario que estas se correspondan con los fines que persiguen, lejos de interpretaciones puramente normativo-formales del ordenamiento, tal y como lo hacen autores como JAKOBS, entre otros³⁵. De este modo, podría decirse que el peso real del bien jurídico se encuentra en el campo operativo judicial y el margen interpretativo de los jueces.

Tras la publicación de un texto legal, este ha de ser interpretado mediante los métodos permitidos por el Derecho, entre los cuales es especialmente relevante la interpretación teleológica (también denominada finalista)³⁶. Así pues, lejos de la literalidad de la norma, la cual podría obligar a una pena desproporcionada en relación al hecho, es primordial la labor interpretativa por parte de jueces y tribunales en busca de una restricción del tipo de injusto. Podría decirse que el principio del bien jurídico sirve para “limitar el Derecho penal decidido por el legislador, supeditando su voluntad a la efectiva lesión de aquél y vinculando a la jerarquía de los valores protegidos por la Constitución³⁷”. Así, solo serán penalmente relevantes los comportamientos potencialmente dañinos en

³³ RODRIGUEZ FERNANDEZ, S., *¿Ha de cumplir el bien jurídico protegido una función de garantía o legitimadora del derecho penal? Hacia la búsqueda de la legitimidad material de las normas penales*. Revista de Derecho Universidad San Sebastián, núm.23, ISSN 0718-302X, 2017, p.168. Consultado en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6703943> [20 noviembre 2022]

³⁴ FERNANDEZ CABRERA, M., *A vueltas con la función político-criminal...* Ob. cit., pp.193-196.

³⁵ Temática tratada en el apartado “I.I Bien jurídico como instrumento penal” de la presente obra.

³⁶ CARDONA BARBER, A., *Delito urbanístico...* Ob. cit., p. 256.

³⁷ CARDONA BARBER, A., *Delito urbanístico...* Ob. cit., pp.258-259.

relación al bien jurídico protegido por la norma penal³⁸, debido a propuestas legislativas oportunistas que buscan la satisfacción temporal de la opinión pública.

I.II. Los bienes jurídicos colectivos

Tras la delimitación formal y material del bien jurídico tratada de realizar en anteriores líneas, y antes de analizar el bien jurídico protegido en el delito urbanístico, cabe exponer la profunda importancia que en la actualidad cobran los bienes jurídicos colectivos.

No cabe duda de la legitimidad de protección de ciertos intereses tales como la vida humana, el patrimonio o la libertad, bienes jurídicos considerados de carácter individual y necesarios para garantizar el libre desarrollo de la persona en sociedad. No obstante, uno de los problemas fundamentales que actualmente afronta la teoría del bien jurídico protegido es el ámbito de los bienes jurídicos colectivos, también denominados difusos o universales indistintamente³⁹.

Tal y como afirma DIEZ RIPOLLES, la aparición de dichos bienes responde al paso de un Estado de derecho liberal, preocupado principalmente en garantizar una serie de derechos individuales, a un Estado social, donde es necesario garantizar a los ciudadanos determinados presupuestos materiales para lograr una convivencia pacífica⁴⁰. De este modo, el Derecho penal requeriría de una continua revisión para adaptarse a intereses y valores de una sociedad cambiante, intereses que, sin ser individuales, son de gran importancia para la población, tales como la economía, la ordenación del territorio, la seguridad social o el medioambiente⁴¹.

³⁸ CARDONA BARBER, A., *Delito urbanístico...* Ob. cit., p.256.

³⁹ DIEZ RIPOLLES, J.L., *El bien jurídico protegido en un Derecho penal garantista*, Jueces para la democracia, núm.30, ISSN 1133-0627, 1997, p.18. Consultado en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=174728> [20 noviembre 2022]

⁴⁰ DIEZ RIPOLLES, J.L., *El bien jurídico protegido...* Ob. cit., p.18.

⁴¹ MIR PUIG S., *Derecho Penal Parte General*, Barcelona, Reppertor, 2016, pp.173-174.

Este fenómeno, comúnmente conocido como el fenómeno de la expansión del Derecho penal, derivaría en un adelantamiento de las barreras de protección⁴², es decir, una ampliación del alcance del Derecho penal protegiendo nuevos intereses⁴³. En este sentido, existe un gran debate en torno a las continuas y convulsas reformas del Código penal, ampliando cada vez más el alcance del mismo sobre tipos anteriormente regulados a través del ordenamiento administrativo sancionador, como es el caso del artículo 319 del CP⁴⁴. Con estas palabras no se pretende negar la necesaria tipificación de delitos contra bienes jurídicos de carácter colectivo, sino una crítica hacia la continua ampliación del Código penal por una aparentemente insuficiente, y a menudo dolosa, falta de responsabilidad de las administraciones competentes.⁴⁵ No obstante, este debate de gran relevancia requeriría de un amplio desarrollo el cual, debido al límite de extensión del trabajo no podrá ser llevado a cabo en la presente.

Dejando a un lado la adecuada o no expansión del Derecho penal, cabe mencionar que las críticas principales a la incorporación de estos intereses de carácter macrosocial al ordenamiento jurídico provienen de la Escuela de Frankfurt, cuyo autor principal HASSEMER considera que los bienes jurídicos dignos de protección son únicamente aquellos que tienen como referente algún interés o bien individual⁴⁶, es decir, que de manera mediata o inmediata afecte a

⁴² SOTO NAVARRO, S., *Concreción y lesión de los bienes jurídicos colectivos. El ejemplo de los delitos ambientales y urbanísticos*, núm. LVIII, 2005. Consultado en <https://vlex.es/vid/concrecion-lesion-ejemplo-ambientales-40753470> [15 noviembre 2022]

⁴³ MIR PUIG, S., *Estado, pena y delito*, Ed. B de f, Montevideo, 2006, p.79.

⁴⁴ El problema reside en una expansión de manera descuidada, ajena en muchas ocasiones al principio de intervención mínima, prueba de lo cual ha sido el hecho de que más de veinte años después de la entrada en vigor del delito urbanístico, las funciones preventivo generales perseguidas han fracasado: CARDONA BARBER, A., *Delito urbanístico...* Ob. cit., p. 27.

⁴⁵ En este sentido, podría hablarse de una actuación omisiva de los órganos administrativos encargados de velar por el correcto uso del suelo, lo cual adherido al fenómeno del populismo punitivo, derivaría en un actual redactado del delito urbanístico con deficiencias técnico-legislativas “ya sea porque el tipo configurado por el legislador contraviene los principios de claridad y taxatividad, dimanantes del principio de legalidad penal, ya sea porque el actual delito urbanístico lesiona irremediabilmente los principios de intervención mínima y proporcionalidad”: CARDONA BARBER, A., *Delito urbanístico...* Ob. cit., p. 32.

⁴⁶ RODRIGUEZ FERNANDEZ, S., *¿Ha de cumplir el bien jurídico...* Ob. cit., p.17.

sujetos concretos. No obstante, la postura que se asume en el presente trabajo, lejos de la teoría personalista de HASSEMER, sigue la línea de autores como DIEZ RIPOLLES, CARDONA BARBER o ROXIN⁴⁷, entre otros. De este modo, en las bases del bien jurídico colectivo reside la necesidad de proteger una serie de intereses de carácter indivisible, es decir, aquellos intereses que no pueden ser distribuidos entre cada sujeto que pueda verse afectado por la lesión o puesta en peligro del mismo⁴⁸.

La diferencia entre ambos únicamente reside en la individualidad o colectividad de las personas afectadas. Un bien jurídico individual como la vida, afecta directamente a la posibilidad de desarrollo de un ser humano en concreto, mientras que la lesión de un bien jurídico colectivo, como la ordenación del territorio y el urbanismo, afecta, tal y como afirma FRISTER “de modo mediato a las posibilidades de desarrollo de todas las personas”⁴⁹. Es decir, no se trata de un conjunto de bienes jurídicos individuales, sino de un bien jurídico cuya protección interesa al grupo social en su conjunto, aquel que permita la posibilidad de aprovechamiento colectivo⁵⁰.

Ahora bien, tal y como afirma CARDONA BARBER, “la tutela de los intereses colectivos debería quedar subordinada a un doble juicio de legitimidad ulterior, a saber (I) que pueda demostrarse que con su protección, en última instancia, también se está sirviendo al desarrollo en sociedad del ciudadano individual; y, (II) que no pueda tutelarse eficazmente esos intereses colectivos con

⁴⁷ DIEZ RIPOLLES, J.L., *El bien jurídico protegido...*; CARDONA BARBER, A., *Delito urbanístico...*; ROXIN, C., *El concepto de bien jurídico...*

⁴⁸ En esta misma línea, ALCALÉ SANCHEZ afirma que si el Derecho penal no pudiese ocuparse de los intereses colectivos ello implicaría consecuentemente no intervenir en comportamientos que afectarían “al colectivo de trabajadores obligados a trabajar en condiciones peligrosas para su vida o su salud, porqué así los empresarios ahorran costes; al disfrute por parte de la colectividad de los espacios verdes, a manos de aquellos constructores que se lucran con la función social de la propiedad, etc; la apropiación del patrimonio público por parte de los funcionarios encargados de su distribución según criterios de razonabilidad cuando lo hacen según sus particulares necesidades”: ALCALÉ SANCHEZ, M., *Los nuevos delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo*, Bosch Barcelona, 2011.

⁴⁹ ROXIN, C., *El concepto de bien jurídico...* Ob. cit., p.6.

⁵⁰ SOTO NAVARRO, S., *Concreción y lesión de...* Ob. cit., pp. 19-20.

otra medida menos gravosa que el recurso penal”⁵¹. En caso contrario, existiendo otras instituciones para lograr los objetivos perseguidos, sería dudoso la necesidad real de aplicación del más grave medio punitivo⁵².

II. El bien jurídico protegido en los delitos urbanísticos

II.I. Delimitación del tipo seleccionado: El delito urbanístico

En primer lugar, para poder llegar a presentar las diversas posiciones doctrinales que emergen del debate relativo al bien jurídico protegido en el delito urbanístico, cabe ofrecer un estudio de las características principales del tipo.

La ordenación del territorio y el urbanismo están reguladas a través de normas de diverso origen (municipales, provinciales y autonómicas⁵³) a las cuales habrá que remitirse para conocer el contenido específico al que se refiere el Código penal. El delito urbanístico es configurado así como una norma penal en blanco, lo cual supondrá una mayor dificultad para la correcta interpretación del tipo y “da lugar a una fuerte accesoriadad de derecho con respecto al derecho administrativo y especialmente con respecto al planeamiento urbanístico⁵⁴”.

En este sentido, el Capítulo Primero del Título XVI del Libro Segundo del CP, “De los delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo”, contiene los artículos 319 y 320, tipificando respectivamente el delito urbanístico y el delito de prevaricación urbanística. Cabe precisar que, aunque ambos delitos coincidan en el objeto material suelo como recurso natural y sancionen el incumplimiento de la normativa urbanística, el delito de prevaricación (art.320 del CP) se situaría en un estadio anterior al inicio propio de las obras ilegales⁵⁵.

⁵¹ CARDONA BARBER, A., *Delito urbanístico...* Ob. cit., p.241.

⁵² RODRIGUEZ FERNANDEZ, S., *¿Ha de cumplir el bien jurídico...* Ob. cit., p. 5.

⁵³ Tras la STC 61/1997, de 20 de marzo de 1997, el urbanismo es una materia de competencia autonómica, lo que significa que hay tantos ordenamientos como Comunidades Autónomas.

⁵⁴ MARTIN PARDO, A., *Los daños sociales ...*Ob. cit., p.576

⁵⁵ CARDONA BARBER, A., *Delito urbanístico...* Ob. cit., p.34

Así pues, el delito estudiado en el presente trabajo es el 319 del CP, el cual actualmente cuenta con la siguiente redacción:

“1. Se impondrán las penas de prisión de un año y seis meses a cuatro años, multa de doce a veinticuatro meses, salvo que el beneficio obtenido por el delito fuese superior a la cantidad resultante en cuyo caso la multa será del tanto al triplo del montante de dicho beneficio, e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a cuatro años, a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables en suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural, o por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección.

2. Se impondrá la pena de prisión de uno a tres años, multa de doce a veinticuatro meses, salvo que el beneficio obtenido por el delito fuese superior a la cantidad resultante en cuyo caso la multa será del tanto al triplo del montante de dicho beneficio, e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a cuatro años, a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables en el suelo no urbanizable.

3. En cualquier caso, los jueces o tribunales, motivadamente, podrán ordenar, a cargo del autor del hecho, la demolición de la obra y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe, y valorando las circunstancias, y oída la Administración competente, condicionarán temporalmente la demolición a la constitución de garantías que aseguren el pago de aquéllas. En todo caso se dispondrá el decomiso de las ganancias provenientes del delito cualesquiera que sean las transformaciones que hubieren podido experimentar

4. En los supuestos previstos en este artículo, cuando fuere responsable una persona jurídica de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis de este Código se le impondrá la pena de multa de uno a tres años, salvo que el beneficio obtenido por el delito fuese superior a la cantidad resultante en cuyo caso la multa será del doble al cuádruple del montante de dicho beneficio.

Atendidas las reglas establecidas en el artículo 66 bis, los jueces y tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33."

De este modo, las conductas típicas están reguladas en los preceptos primero y segundo, configurando así el tipo cualificado y tipo básico respectivamente. Tal y como afirma la STS núm. 335/2009, de 6 de abril de 2009, son requisitos del tipo delictivo los siguientes: (I) el sujeto activo ha de ser quien reúna alguna de las siguientes condiciones: constructor, promotor o técnicos director; (II) se castiga llevar a cabo una construcción, edificación o urbanización; (III) la misma ha de ser no autorizable⁵⁶; (IV) esta construcción, edificación o urbanización ha de ser llevada a cabo en suelo clasificado como no urbanizable (tipo básico del art.319.2) o, en suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural, o por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección; y, (V) ha de concurrir dolo en cualquiera de sus clases: directo de primer grado o intención, o dolo directo de segundo grado o de consecuencias necesarias, o dolo eventual.

Asimismo, aunque ambos supuestos de hecho regulados en el artículo 319.1 y 319.2 del CP comparten todos los elementos típicos, ambos difieren en la clase de suelo protegido⁵⁷. Mientras que el tipo cualificado castiga *“a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables en suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico,*

⁵⁶ En este sentido, es de vital relevancia hacer alusión a la reforma del Código Penal operada por la Ley Orgánica 5/2010. Con anterioridad a la misma, no era necesario que las obras fuesen “no autorizables”, sino que bastaba con que no hubiese autorización, cayendo así el derecho penal en un sistema de refuerzo de la administración y constituyendo el tipo un delito de mera desobediencia. Este cambio, aplicado con anterioridad a dicha reforma por vía interpretativa, aleja el fantasma de los tipos formales que serán expuestos en el siguiente apartado, asegurando una clara incompatibilidad con el ordenamiento jurídico.

⁵⁷ CARDONA BARBER, A., *Delito urbanístico...* Ob. cit., p.37.

histórico o cultural, o por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección”, el tipo básico castiga a los mismos sujetos cuando tales obras sean levantadas en suelo *“no urbanizable”*⁵⁸.

Coincidimos con MARTIN PARDO al afirmar que “la estructura del delito no aporta dato material alguno sobre la entidad de la lesión o el riesgo jurídicamente desaprobado⁵⁹”. Del precepto se entiende que no se exige la constatación de un daño o puesta en peligro real, sino que el mismo se entiende que concurre con la mera realización formal de la acción típica⁶⁰.

Finalmente, cabe hacer alusión a la reforma del Código penal operada por la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, añadiendo a “la ordenación del territorio”, “el urbanismo” como objeto de tutela⁶¹. Dicha reforma ha suscitado debates sobre si son conceptos administrativos de análogo significado o, si responden a cuestiones jurídicas distintas y por consiguiente modifican el bien jurídico penalmente protegido. Este debate requeriría de un amplio desarrollo que, dado el límite de extensión del presente trabajo, únicamente se expondrá la línea mantenida en la presente: una interpretación ecléctica de ambos conceptos.

⁵⁸ SOUTO GARCÍA, a través del análisis de diversas sentencias, trata la problemática relativa a la naturaleza común o especial de los delitos del art.319 del CP. Es posible encontrar sobre esta cuestión pareceres contrarios, tanto en la jurisprudencia como en la doctrina penal. De este modo, un sector de la doctrina se muestra partidario de entender que son tipos penales especiales, mientras, para una amplia mayoría se trata de delitos comunes, que cualquiera puede cometer: SOUTO GARCÍA, E.M., *Los delitos urbanísticos del art.319 del CP como delitos comunes: A propósito de las sentencias del tribunal supremo de 14 de mayo de 2003 y 26 de junio de 2001*, Revista de Derecho penal y criminología, núm.4, 2010. Consultado en <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:revistaDerechoPenalyCriminologia-2010-4-5100/Documento.pdf> [3 diciembre 2022]

⁵⁹ MARTIN PARDO, A., *Los daños sociales ...* Ob. cit., pp.577-578.

⁶⁰ MARTIN PARDO, A., *Los daños sociales ...* Ob. cit., pp.577-578.

⁶¹ La misma Ley llevó a cabo una gran ampliación de conductas punibles, pasando de castigar la construcción, edificación y concesión de licencias ilegales a incorporar conductas específicas de urbanismo como la reparcelación o la inspección urbanística entre otros. Del mismo modo, también se agravaron las penas: POMARES CINTAS, E., y BERMEJO CHAMORRO, A. J., *¿Era necesario reformar los delitos urbanísticos? Especial referencia a los delitos de corrupción urbanística y a su trayectoria jurisprudencial*, Revista de Derecho Penal y Criminología, núm.6, ISSN1132-9955, 2011, p.119. Consultado en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3791948> [13 diciembre 2022]

De este modo, GÓRRIZ ROYO, entre otras, llega a la conclusión de que ambos bienes jurídicos serían el mismo, ya que el urbanismo se englobaría dentro del concepto de ordenación del territorio, siendo su fase descendente⁶². Del mismo modo, encontramos a POMARES CINTAS y BERMEJO CHAMORRO quienes consideran que ambos conceptos comparten valores como “utilización racional de los recursos naturales y regulación de acuerdo al interés general y la función social de la propiedad⁶³” o CARDONA BARBER, quien defiende una interpretación unitaria de ambos conceptos donde “el urbanismo no sea más que la fase descendente de la política de ordenación territorial y, en todo caso, parte integrante de esta última en general⁶⁴”.

II.II. Posturas doctrinales

Tras la delimitación del tipo penal seleccionado en el apartado anterior, a continuación, se procede a la exposición de las principales posturas doctrinales respecto al bien jurídico protegido en el delito urbanístico desde una perspectiva de *lege ferenda*. Es suficiente una pequeña aproximación a la doctrina para conocer la falta de unificación sobre el interés protegido en la materia. Así pues, en la presente obra se dividen en dos grandes grupos las opiniones de los principales autores: aquellos los cuales defienden las tesis formales; y, aquellos para quienes es requisito necesario ir más allá de la mera desobediencia de la norma, las tesis materiales.

II.II.I Tesis Formales

Las tesis formales, minoritarias en la doctrina actual, fueron las primeras en aparecer tras la incorporación del delito urbanístico en el Código penal de 1995.

⁶² GÓRRIZ ROYO, E., *Protección penal de la ordenación del territorio. Los delitos contra la ordenación del territorio en sentido estricto del art. 319*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

⁶³ POMARES CINTAS, E., y BERMEJO CHAMORRO, A. J., *¿Era necesario reformar...* Ob. cit., p.119.

⁶⁴ CARDONA BARBER, A., *Delito urbanístico...* Ob. cit., p.292

Estas, con carácter general y sin considerar las pequeñas críticas o matices que pudiesen precisar cada uno de los autores, justifican la intervención penal en aras de proteger la normativa administrativa relativa a la ordenación del territorio y urbanismo. En este contexto, encontramos, entre otros, a DOMÍNGUEZ LUIS y FARRÉ DÍAZ⁶⁵ o SANCHEZ ROBERT, autora que señala que “de forma evidente, los delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo, vienen a ser más bien ilícitos de desobediencia, sancionatorios, orientados más a la protección y controles administrativos preexistentes, que a la del propio injusto criminal⁶⁶”. Podría decirse así que el interés protegido es el mero cumplimiento de las normas, convirtiendo estos delitos en ilícitos de mera desobediencia⁶⁷.

Por otro lado, dentro de este gran bloque, cabe mencionar aquellos autores según los cuales el bien jurídico protegido en el delito urbanístico no es la normativa administrativa como tal, sino un interés institucional en el cumplimiento de la misma⁶⁸. MUÑOZ CONDE⁶⁹, ALONSO ÁLAMO⁷⁰ o CARMONA SALGADO⁷¹, entre otros, consideran que proteger la normativa

⁶⁵ DOMÍNGUEZ LUIS, J. A. y FARRÉ DÍAZ, E.. *Los delitos relativos a la ordenación del territorio*. Ediciones Revista general de derecho. Valencia, 1998. p. 76

⁶⁶ SANCHEZ ROBERT, M.J., *El delito urbanístico. Artículo 319 del Código Penal español*, Dykinson, Madrid, 2014. p.103

⁶⁷ SILVA SÁNCHEZ, J. M., Introducción. Necesidad y legitimación de la intervención penal en la tutela de la ordenación del territorio, en DE LA MATA BARRANCO, N.J. (ed.), *Delitos contra el urbanismo y la ordenación del territorio* Instituto vasco de administración pública. Oñati, 1998. p. 16

⁶⁸ ALONSO ÁLAMO, M., *Delitos contra la ordenación del territorio y el urbanismo*, Cuadernos de la guardia civil, nº 17, 1997. pp. 71-72.

⁶⁹ MUÑOZ CONDE, F. *Derecho penal, parte especial*, Tirant lo Blanch. Valencia, 2013. p. 525.

⁷⁰ ALONSO ÁLAMO, M., *Delitos contra la ordenación...* Ob. cit., pp. 71-72.

⁷¹ La presenta cierta aproximación a las tesis materiales al afirmar que el bien jurídico protegido en el delito urbanístico es “el interés por el cumplimiento de la ordenación territorial legal o reglamentaria establecida frente a las conductas que transgreden la defensa del urbanismo, o expresado en otros términos, la normativa reguladora de la ordenación del territorio, *en la medida en que tiende a proteger y mejorar la calidad de vida de todos los habitantes del mismo, (...)*” aludiendo así a intereses materiales como fines ulteriores: CARMONA SALGADO, C., Consideraciones críticas en torno a algunos delitos urbanísticos, en DÍEZ RIPOLLÉS, J. L., ROMEO CASABONA, C. M., GRACIA MARTÍN, L. e HIGUERA GUIMERÁ, J. F. (eds.) *La ciencia del derecho penal ante el nuevo siglo. Libro homenaje al profesor doctor don José Cerezo Mir*. Tecnos. Madrid, 2002. p.1208.

relativa a la ordenación territorial o uso racional del suelo esconde detrás un interés por parte de las instituciones en el cumplimiento de la ordenación.

Pues bien, siendo abundantes los autores que defienden estas perspectivas, no son menos aquellos que las critican por diversos factores que, en general, conllevarían numerosas consecuencias desde una perspectiva garantista y democrática. En primer lugar, cabe recordar que al inicio de la presente obra se defendió la teoría del bien jurídico para justificar la intervención penal, es decir, el Derecho penal pretende proteger determinados intereses considerados necesarios para garantizar el libre desarrollo de la persona en sociedad. De este modo, nos alejamos de los postulados sistémico-normativistas de JAKOBS, en los cuales nos encontraríamos si afirmásemos que el bien jurídico protegido fuese la propia vigencia de la norma.

Por otro lado, la normativa administrativa como bien jurídico vulneraría los principios de fragmentariedad y *última ratio*. La aplicación del Derecho penal en defensa de la normativa administrativa situaría al mismo en una posición secundaria y de mero refuerzo de la autoridad administrativa, constituyendo así una extensión ilegítima del Derecho penal y quedando inservible el Derecho administrativo sancionador, el cual cuenta con sus propias herramientas⁷². Así pues, el Derecho penal no actuaría una vez fracasado el Derecho administrativo ni se emitiría juicio alguno sobre la gravedad real de las conductas, sino que intervendría en todos y cada uno de los casos desconociendo la lesividad real. En este contexto, encontramos las STS 1658/2003, del 4 de diciembre de 2003, la cual señala que la función de la jurisdicción penal busca un límite de mayor gravedad en relación al bien jurídico protegido que la que representan los tipos administrativos, es decir, afirman que la función no es la de suplantar la labor revisora y de control a la jurisdicción contencioso administrativa.

Desde un punto de vista personal, y acogiéndonos a las críticas presentadas, considero que no sería legítima la existencia del tipo penal del artículo 319 sin

⁷² POMARES CINTAS, E., y BERMEJO CHAMORRO, A. J., *¿Era necesario reformar...* Ob. cit., pp.109-115.

antijuricidad material propia y como mero refuerzo de la normativa administrativa. En tales términos se pronuncia la SAP de Alicante (Sección 7ª), núm. 321/2003, de 12 de junio, cuando declara que “el bien jurídico protegido no es tanto la normativa urbanística como el valor material de la ordenación del territorio, en su sentido constitucional de utilización racional del suelo orientada a los intereses generales”. No obstante, cabe remarcar que ello no significa defender un sistema penal completamente autónomo de la regulación administrativa, ya que este tiene cierto carácter secundario respecto al Derecho administrativo.

El delito regulado en el artículo 319 del CP constituye una norma penal en blanco, técnica legislativa que vincula el Derecho penal tanto en la interpretación, así como en la aplicación con normas de rango inferior⁷³. Además, según el principio de unidad del ordenamiento jurídico, el más amplio de los valores de seguridad jurídica, tampoco puede haber contradicciones en la regulación de una misma materia⁷⁴. No obstante, el legislador, siempre que no caiga en contradicción, podrá establecer menor o mayor vinculación del modelo de intervención penal al Derecho administrativo, es decir, no significa una vinculación total⁷⁵. De este modo, considero de gran relevancia la regulación administrativa en la construcción del bien jurídico y me acojo a la perspectiva de SOTO NAVARRO al afirmar que la función social de un determinado sistema, como es en este caso la implantación del ser humano en su medio, puede extraerse de la regulación jurídica y, de este modo, “la disciplina normativa de cada sector de actividad constituye, por ello, una segunda fuente de conocimiento imprescindible, junto a las aportaciones sociológicas, para extraer el valor funcional en los bienes jurídicos colectivos⁷⁶”.

La conclusión a la que se pretende llegar mediante las siguientes afirmaciones es que considero innegable la importancia fundamental de la

⁷³ POMARES CINTAS, E., y BERMEJO CHAMORRO, A. J., *¿Era necesario reformar...* Ob. cit., pp.109-115.

⁷⁴ GÓRRIZ ROYO, E., *Protección penal de...* Ob. cit., p.703.

⁷⁵ MARTIN PARDO, A., *Los daños sociales ...* Ob. cit., p.535.

⁷⁶ SOTO NAVARRO, S., *Concreción y lesión de...* Ob. cit., p 893.

regulación administrativa para conocer el bien jurídico protegido en el delito urbanístico, lo cual no significa reforzar el Derecho administrativo a través de la regulación penal, sino acudir a este para obtener criterios axiológicos de los cuales se precise contenido el bien jurídico protegido en el delito urbanístico⁷⁷.

II.II.II Tesis Materies

Tras el análisis de las posturas formales, a continuación, se procede a presentar las posturas materiales, ampliamente mayoritarias en la doctrina. Sin duda alguna, la incorporación del delito urbanístico en el Derecho penal requiere de la constatación de antijuricidad material propia⁷⁸, tal y como confirma reiterada jurisprudencia, entre la cual se encuentra la STC 24/2004 de 24 de febrero indicando que "no puede suponer la creación de un ilícito meramente formal que penalice el incumplimiento de una prohibición administrativa, sino que ha de atender a la protección de un bien jurídico protegido frente a conductas que revelen una especial potencialidad lesiva del mismo". Sin embargo, aunque los autores que a continuación serán expuestos abogan por una necesaria lesión material, ni la doctrina ni la jurisprudencia se han puesto de acuerdo sobre lo que se protege con el bien jurídico del artículo 319 del CP. Tal y como será expuesto, para la mayoría de penalistas se protege la ordenación del territorio o el uso racional del suelo, y para otros, las funciones sociales asociadas a las distintas clases de suelos⁷⁹.

Cabe mencionar que, dada la amplia doctrina, existen diversas formas de clasificar todas las teorías que se presentarán a continuación: autores que defienden la relación con el bien jurídico medioambiente y autores que no; aquellos que consideran la existencia de un único bien jurídico y autores para los

⁷⁷ SOTO NAVARRO, S., *Concreción y lesión de...* Ob. cit., p 894

⁷⁸ CARDONA BARBER, A., *Delito urbanístico...* Ob. cit., p.269

⁷⁹ MARTINEZ RODRIGUEZ, J.A., *Demolición, reposición y comiso en los delitos urbanísticos*, JMB Bosch Editor, Barcelona, 2020, p.44. Consultado en <https://app-vlex-com.are.uab.cat/#> [5 diciembre 2022]

cuales el mismo artículo engloba la protección de hasta tres bienes jurídicos; aquellos que, de uno u otro modo defienden el uso racional del suelo como bien jurídico, las funciones del suelo o la protección del entorno del hombre; y un largo etcétera. Por todo ello, en la presente investigación se opta por presentar las posturas más relevantes para la doctrina y la jurisprudencia, mencionando en cada una de las mismas los rasgos más característicos y los puntos de conexión existentes entre unos y otros. En cualquier caso, independientemente del modo concreto en que se interprete el artículo 319 del CP, ni la doctrina mayoritaria ni los tribunales están dispuestos a admitir que el injusto penal consista en un mero refuerzo la normativa administrativa⁸⁰.

Así, una de las posturas merecedoras de especial consideración por su particularidad e importancia a nivel doctrinal es la mantenida por ALCALÉ SÁNCHEZ. Según esta autora, el bien jurídico protegido en el artículo 319 del CP no es único, sino que se protegen diversos bienes jurídicos a la luz de la pluralidad de suelos típicos⁸¹. De este modo, la autora gaditana señala que junto con la consagración del bien jurídico ordenación del territorio, la creación del artículo 319 del en el CP de 1995 amplió la protección de bienes jurídicos existentes: medioambiente y patrimonio histórico⁸². Es decir, la monografista considera que el urbanismo, como rama de ordenación del territorio, se encarga de clasificar los suelos de acuerdo a las necesidades sociales⁸³, de este modo, la administración declarará la razón por la cual un determinado suelo no sea urbanizable (destinado a zonas verdes, viales, bienes de interés comunitario...) y con ello proteger un interés determinado, sea el valor medioambiental o el patrimonio histórico⁸⁴.

⁸⁰ GÓMEZ RIVERO, M^a.C., *Ilegalidad urbanística: acerca de los límites entre el injusto penal y las infracciones administrativas*, Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, ISSN 1695-0194, 2017, p.17. Consultado en <https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/87378/Ilegalidad%20urban%C3%ADstica....pdf?sequence=1&isAllowed=y> [9 diciembre 2022]

⁸¹ ACALE SÁNCHEZ, M., *Primeros pronunciamientos jurisprudenciales en torno a los delitos sobre la ordenación del territorio: Comentarios a la sentencia del juzgado de lo penal número 3 de Jerez de la Frontera*, de 7 de mayo de 1998, en *Actualidad penal*, nº 1, 1999. p.18.

⁸² CARDONA BARBER, A., *Delito urbanístico...* Ob. cit., p.270

⁸³ ACALE SANCHEZ, M., *Los nuevos delitos...* Ob. cit., p.112.

⁸⁴ CARDONA BARBER, A., *Delito urbanístico...* Ob. cit., p.270

ALCALE SANCHEZ vincula de este modo la ordenación del territorio con la promoción del contenido social del derecho a la propiedad, debiendo los propietarios colaborar tanto cediendo su derecho a la propiedad, así como respetando la parte social de su derecho que no les corresponde⁸⁵.

Son muchas las críticas a la autora gaditana, acusando a la misma de confundir el bien jurídico protegido con la finalidad de la norma⁸⁶. Para VERCHER NOGUERA, entre otros, la función social de la propiedad no puede ser considerada como bien jurídico al no estar definida y depender de numerosas circunstancias según cada lugar y cada momento⁸⁷. En esta línea, considero acertada la crítica de SILVA FORNÉ, quien estima que la protección del medioambiente o el patrimonio histórico podrían ser consecuencias de la protección del bien jurídico ordenación del territorio, pero no se pretende su efectiva salvaguarda a través del artículo 319 del CP. Es decir, para la protección del bien jurídico ordenación del territorio, se entra tangencialmente en otros, pero ello no eleva a estos últimos a la categoría de bien jurídico⁸⁸.

En la misma línea de ALCALE, encontramos la ya mencionada autora SOTO NAVARRO, quien afirma del mismo modo que se protege una determinada función social. La autora malagueña considera que en el recurso natural suelo confluyen intereses generales y particulares, donde el derecho urbanístico deberá intervenir para limitar el derecho a la propiedad en función a los intereses generales. Así pues, el bien jurídico estaría constituido por la función determinada a través de la clasificación y calificación del suelo⁸⁹.

⁸⁵ ACALE SÁNCHEZ, M., *Cuestiones claves de los delitos urbanísticos desde una perspectiva comparada*, Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, nº 223, 2006. p.99

⁸⁶ SILVA FORNÉ, D. *Algunas consideraciones sobre el bien jurídico tutelado en los delitos sobre la ordenación del territorio y el nuevo código penal español*, Revista de la Facultad de Derecho, núm.12, 2005, p.24. Consultado en <https://revista.fder.edu.uy/index.php/rfd/article/view/363> [10 diciembre 2022]

⁸⁷ SANCHEZ ROBERT, M.J., *El delito urbanístico. Artículo...* Ob. cit., p.86

⁸⁸ SILVA FORNÉ, D. *Algunas consideraciones sobre...* Ob. cit., p.24.

⁸⁹ SOTO NAVARRO, S. *La protección penal de los bienes colectivos en la sociedad moderna*, Editorial Comares, 2003, p. 276.

Por otro lado, pero no del todo desvinculados a las autoras anteriores, hallamos a quienes relacionan el bien jurídico con la protección del hábitat o un entorno determinado del ser humano. La mayoría de los mismos vinculan la ordenación del territorio con la protección del medioambiente, incluso la jurisprudencia ha llegado a mencionarse al respecto afirmando que el bien jurídico que protege el artículo 319 del CP no es otro que el medioambiente en su aspecto referido a ordenación del territorio y el cuidado del suelo no urbanizable por su destino especial⁹⁰. En esta línea, encontramos a RODRIGUEZ RAMOS, quien señalaba que el interés tutelado “urbanismo” debería vincularse a la calidad del hábitat y protección del entorno natural como presupuesto necesario de la calidad de vida del ser humano⁹¹. Por su lado, VILLACAMPA alude a “una suerte de medioambiente urbano dedicado a posibilitar la vida de las personas en armonía con el medioambiente que permitiera satisfacer las necesidades humanas más elementales referidas a una vida digna y compatibles con el desarrollo socio-económico de dicho entorno⁹²”. QUERALT JIMENEZ, se encuentra parcialmente en esta línea, en tanto que se refiere al entorno al señalar que el bien jurídico del artículo 319 del CP protege las actuaciones sobre el auténtico medioambiente del hombre moderno: la urbe y el territorio que le permite asentarse para vivir y progresar⁹³.

En relación con QUERALT JIMENEZ, consagrando el interés al medioambiente urbano, encontramos a GORRIZ ROYO, cuya postura es digna de elogio al constituir uno de los más importantes intentos de concreción del bien jurídico con un sólido apoyo doctrinal⁹⁴. Cabe mencionar que esta autora se

⁹⁰ SAP de Cádiz, de 11 de septiembre de 1998.

⁹¹ RODRÍGUEZ RAMOS, L., *La protección penal del urbanismo (pautas para criminalizar algunas conductas)*, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, ISSN1139-4978, 1983, p. 39. Consultado en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=901979> [7 noviembre 2022]

⁹² VILLACAMPA ESTIARTE, C., Delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo (arts. 319 y 320), en QUINTERO OLIVARES, G.(Dir.), *La reforma penal de 2010: Análisis y comentarios*, Aranzadi. Navarra, 2010. p. 271.

⁹³ CARDONA BARBER, A., *Delito urbanístico...* Ob. cit., p.271

⁹⁴ MARTIN PARDO, A., *Los daños sociales ...*Ob. cit., p.612

desvincula de las previamente expuestas en cuanto no defiende el entorno del hombre como bien jurídico protegido, sino un uso racional del suelo, eso sí, desde un punto de partida ambiental. GORRIZ considera el uso racional del suelo como interés protegido a través del delito urbanístico, no obstante, estima que el uso racional es aquel que se destine a mejorar la calidad de vida⁹⁵. De este modo, considera que el interés protegido es la necesidad de consagrar un hábitat digno para la coexistencia humana denominado “medioambiente urbano”, considerando por tal “los espacios que en las urbes y en sus áreas de influencia, se dedican a posibilitar la vida de las personas en armonía con el medio ambiente y que por tanto permiten satisfacer las necesidades humanas más elementales referidas a una vida digna y compatible con el desarrollo socio-económico de dicho entorno”⁹⁶.

La autora basa su perspectiva en la interpretación conjunta de los artículos 45 y 47 de la Constitución⁹⁷. En tal sentido, el suelo, como recurso natural, constituye el sustrato material del bien jurídico, el cual será protegido por el urbanismo y la ordenación del territorio desde la especial perspectiva de su consideración como “medioambiente urbano”⁹⁸. Asimismo, GORRIZ considera que el uso racional para el cual deberá destinarse el suelo como recurso natural limitado vendrá determinado por el mismo concepto de “medioambiente urbano”, es decir, aquel “uso tendente a dotar al suelo del destino correspondiente según su

⁹⁵ GÓRRIZ ROYO, E., *Protección penal de...* Ob. cit., p.431

⁹⁶ GÓRRIZ ROYO, E., *Protección penal de...* Ob. cit., p.587

⁹⁷ Art. 45 CE: “ 1.Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. 3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.” Art. 47 CE: “Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.”

⁹⁸ MARTIN PARDO, A., *Los daños sociales ...* Ob. cit., p.611

naturaleza ambiental, paisajística, artística, histórica, cultural, pública, agrícola o forestal⁹⁹”.

De este modo, es posible observar como muchas de las autoras mencionadas, de uno u otro modo, hacen alusión a la relación entre la ordenación del territorio y el medioambiente. De hecho, incluso la propia jurisprudencia se ha mencionado al respecto, como es el caso de la sentencia de 11 de septiembre de 1998 de la Audiencia Provincial de Cádiz, la cual declara que el bien jurídico que protege el artículo 319 del CP es el medio ambiente en su aspecto referido a la ordenación del territorio y el cuidado del suelo no urbanizable por su destino especial.

II.III Crítica al interés medioambiental

Tras la exposición de algunas de las más relevantes posiciones doctrinales, sin llegar todavía a desarrollar la posición defendida, es posible observar como muchas de las hasta ahora vistas cuentan con un punto de partida ambiental. En el presente apartado trataremos de exponer las razones por las cuales no compartimos dicha opinión.

De este modo, tal y como ha sido mantenido de forma mayoritaria por la doctrina, considero que efectivamente la ordenación del territorio cuenta con importantes puntos de contacto con el medioambiente, sin embargo, no comparten tutela por medio del mismo precepto penal. El bien jurídico medioambiente constituye un interés de vital importancia para la humanidad, el cual requerirá de gran protección para su salvaguarda tal y como se recoge en el artículo 325 del CP. No obstante, esta innegable relevancia no situaría a este interés por encima de la ordenación territorial o como el interés supremo de esta.

Acogiéndonos a la perspectiva de CARDONA BARBER, el suelo deberá organizarse desde dos dimensiones para que puedan desarrollarse los intereses vitales de la sociedad: una dimensión ecológica o medioambiental y una

⁹⁹ GÓRRIZ ROYO, E., *Protección penal de...* Ob. cit., p.585

dimensión donde se considere el suelo como lugar donde progresar civil y económicamente¹⁰⁰. Respecto a la primera, la ratio de protección recaería sobre la naturaleza y los procesos naturales, la protección de los espacios terrestres del impacto humano¹⁰¹. De este modo, se estaría garantizando la protección de la naturaleza, del agua, del aire y de un ecosistema que, innegablemente, es necesario para el desarrollo humano. Por ello, el legislador ha creado normas cuyo bien jurídico es el medioambiente, como el artículo 325 del CP o la Ley 26/2007 del 23 de octubre. Sin embargo, el artículo 319 del CP no entraría a proteger esta dimensión ecológica del suelo.

Pasando a analizar la segunda de las dimensiones mencionadas por CARDONA, estaríamos haciendo referencia a las implicaciones extra ambientales del suelo como soporte físico-espacial del sistema humano¹⁰². Es decir, aun considerando innegable la protección del medioambiente, el ser humano necesita un suelo donde desarrollarse económica y socialmente, más allá de la propia naturaleza e, incluso a veces, en contra de la misma¹⁰³. Es requisito indispensable para poder garantizar una vida digna y dirigir la sociedad hacia el avance económico e industrial hacer uso del recurso limitado suelo para poder destinar partes del mismo a la actividad industrial, por ejemplo. Con todo ello, quiero insistir en que la sociedad no solo necesita de unas condiciones medioambientales para su supervivencia, sino que existen otros intereses que responden a un necesario desarrollo de la economía, la industrialización, las nuevas tecnologías... espacios que, incluso destinándolos a tal fin de manera lógica y organizada a través del urbanismo, se verán afectados necesariamente desde un punto de vista

¹⁰⁰ CARDONA BARBER, A., *Delito urbanístico...* Ob. cit., p.280.

¹⁰¹ CARDONA BARBER, A., *Delito urbanístico...* Ob. cit., p.280.

¹⁰² MARTIN PARDO, A., *Los daños sociales ...*Ob. cit., p.543

¹⁰³ MARTIN PARDO, A., *Los daños sociales ...*Ob. cit., p.543

ambiental¹⁰⁴. Además, incluso la propia GORRIZ, en su defensa del “medioambiente urbano” reconoce que el suelo protegido a través del artículo 319 del CP no es solo suelo natural como tal, sino suelo que ya ha sido transformado por el hombre, un suelo convertido en espacio necesario para llevar a cabo las actividades previamente mencionadas¹⁰⁵.

De este modo, no se pretende negar el interés medioambiental como interés posible de ser elevado a bien jurídico protegido, ya que este es reconocido tanto en nuestra Carta Magna, como en el artículo 325 del CP. No obstante, siguiendo a ALCALÉ SANCHEZ, personalmente considero que, independientemente de la íntima conexión entre todos los delitos del Título XVI del Libro II del CP, los bienes jurídicos protegidos en los artículos 319 y 325 del CP son independientes, constituyendo la ordenación del territorio y el urbanismo un bien jurídico diferente a la protección del medioambiente¹⁰⁶. Tal y como afirma SANCHEZ ROBERT “aunque el legislador es consciente de la conexión entre medioambiente y la ordenación del territorio y el urbanismo, el artículo 319 se desvincula de la problemática medioambiental, debido a que no se refiere a acciones que en sí mismas suponen un peligro para la calidad de vida, entorno o medio donde se desenvuelve la vida¹⁰⁷”.

Ahora bien, todo lo mencionado hasta el momento no significa que se niegue la posibilidad de una doble lesión jurídica¹⁰⁸, es decir, que un mismo hecho constituya un delito contra el medioambiente y un delito urbanístico. De hecho, es habitual que ambos delitos se presenten de manera conjunta dada la innegable

¹⁰⁴ En este sentido, CARDON BARBER pone un ejemplo práctico que realmente facilita la comprensión de esta diferenciación, donde el propietario de un suelo clasificado como no urbanizable y calificado para explotación ganadera (actividad altamente contaminante) decide construir una edificación unifamiliar. A través del ejemplo se muestra como el sujeto habría colmado el tipo del delito urbanístico pero, no podríamos hablar de lesión medioambiental, ya que en todo caso el uso para el que se ha destinado finalmente contamina menos que la cría de cerdos para la industria cárnica. CARDONA BARBER, A., *Delito urbanístico...* Ob. cit., p.281.

¹⁰⁵ GÓRRIZ ROYO, E., *Protección penal de...* Ob. cit., p.584

¹⁰⁶ ALCALÉ SANCHEZ, M., *Los nuevos delitos...* Ob. cit., p.101.

¹⁰⁷ SANCHEZ ROBERT, M.J., *El delito urbanístico. Artículo...* Ob. cit., pp. 74-112.

¹⁰⁸ CARDONA BARBER, A., *Delito urbanístico...* Ob. cit., p.284.

conexión previamente expuesta. Por todo ello, los tribunales han debido resolver habitualmente sobre si la doble condena penal que podría existir al vulnerar los artículos 319 y 325 del CP lesiona el principio del *non bis in idem*. Pues bien, aunque este apartado requiriese de un mayor desarrollo, simplemente mencionar que el hecho de defender la autonomía entre los bienes jurídicos del delito urbanístico y el delito medioambiental, nos lleva coherentemente a sostener que ante un mismo hecho pueden vulnerarse ambos preceptos, constituyendo así un concurso de delitos, sea ideal o medial¹⁰⁹.

II.IV. Postura personal: delimitación del bien jurídico

Tras el análisis de las diversas posturas doctrinales, a continuación, procedo a presentar la postura que, desde un punto de vista personal, considero más acertada. En primer lugar, estimo oportuno mencionar mi desacuerdo con todas aquellas tesis formales que defienden la mera protección de la normativa administrativa, e incluso aquellas según las cuales el valor protegido en el delito urbanístico responde a los intereses de la administración. La STC 24/2004, de 24 de febrero de 2004, marca dicho planteamiento inicial indicando que: “no puede suponer la creación de un ilícito meramente formal que penalice el incumplimiento de una prohibición administrativa, sino que ha de atender a la protección de un bien jurídico protegido frente a conductas que revelen una especial potencialidad lesiva del mismo”.

Tras desvincularnos de las teorías formales, se considera acertada la postura de GORRIZ ROYO, no en cuanto a la vinculación del bien jurídico protegido con el medioambiente, sino al afirmar que se protege un uso racional del suelo. En esta línea, CONDE PUMPIDO considera que “así como en el delito ecológico no se tutela la normativa ambiental sino el medioambiente, en el delito urbanístico no se tutela la normativa urbanística (...) sino el valor material ordenación del territorio en su sentido constitucional de utilización racional del suelo orientado a

¹⁰⁹ CARDONA BARBER, A., *Delito urbanístico...* Ob. cit., p.215

los intereses generales¹¹⁰". El autor considera que hacer un uso racional del suelo como recurso natural limitado supone adecuar los usos del mismo al interés general, contribuyendo así a las distintas funciones sociales con el fin de hacer efectivo el derecho a la vivienda, al ejercicio de actividades profesionales, sociales, etcétera¹¹¹. Este criterio ha sido asumido por diversas sentencias de Audiencias Provinciales¹¹².

En la misma línea, DE LA CUESTA ARZAMENDI considera que la propia ordenación del territorio rellena el concepto sustancial del bien jurídico tutelado en Derecho penal sin dificultades, pues el adecuado reparto del suelo constituye uno de los más complejos sistemas con el fin de garantizar la participación de los ciudadanos en el funcionamiento del sistema social¹¹³. CARDONA BARBER considera del mismo modo que la intervención del Derecho punitivo del estado está legitimada para garantizar la protección de la ordenación territorial "en su sentido constitucional de utilización racional del suelo orientada a los intereses generales"¹¹⁴.

Todo lo anterior remarca que, aún sin apoyar las tesis constitucionalistas del bien jurídico, tal y como ha sido expuesto en el primer apartado del presente trabajo, existen al menos tres dimensiones de derechos constitucionales que justificarían el valor ordenación del territorio y urbanismo. Entre otras resoluciones concurrentes, puedo traer a colación lo dispuesto en la STS 363/2006, de 28 de marzo (fundamento jurídico noveno), que reza lo siguiente: "en el "delito urbanístico" no se tutela la normativa urbanística -un valor formal o meramente instrumental- sino el valor material de la ordenación del territorio, en

¹¹⁰ CONDE-PUMPIDO TOURÓN, C., *Los delitos urbanísticos o relativos a la ordenación del territorio*, Cuadernos de Derecho Judicial, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1997, p.156; Del mismo modo afirma la STS 586/2017 de 20 de Julio (FJ 3)

¹¹¹ SANCHEZ ROBERT, M.J., *El delito urbanístico. Artículo...* Ob. cit., pp. 74-112.

¹¹² SAP de Santa Cruz de Tenerife, de 29-06-2001 (JUR 2001/250301), la SAP de Córdoba, de 4-02-2003 (JUR 2003/93476) y la SAP de Alicante, de 12-06-2003 (JUR 2003/168022).

¹¹³ DE LA CUESTA ARZAMENDI, J.L., *Protección penal de la ordenación del territorio y del ambiente*, Documentación jurídica, vol. 2, Ministerio de Justicia, Madrid, 1983, pág. 884.

¹¹⁴ CARDONA BARBER, A., *Delito urbanístico...* Ob. cit., p.296

su sentido constitucional de "utilización racional del suelo orientada a los intereses generales" (artículos. 45 y 47 CE)". Del mismo modo se pronuncia la SAP de Cádiz, de 4 de enero de 1992, al concluir que el bien jurídico protegido sería la ordenación racional del suelo orientada a los intereses generales (artículos 45 y 47 de la CE).

En primer lugar, del artículo 45 de la CE se desprende la obligación de los poderes públicos de velar por la utilización racional de los recursos naturales. Aun no mencionándose explícitamente el suelo, el precepto apunta a "todos" los recursos, donde inevitablemente se incluirá el recurso natural suelo¹¹⁵. Así lo reconoce también la STS 784/1990, de 12 de diciembre de 1990, que en referencia al artículo 45 de la CE afirma que este "reconoce el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado, ordenando a los poderes públicos velar por la utilización racional de los recursos naturales, entre los que se encuentra el suelo, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida". Además, el mismo precepto permite (no se impone) la utilización del recurso penal para proteger estos recursos al afirmar que "*para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado*¹¹⁶". De todo ello se deriva el interés protector del suelo en su consideración de elemento natural.

En relación con el artículo 47 del texto constitucional¹¹⁷, el precepto atribuye a los poderes públicos la ordenación del territorio consistente en la regulación del uso del suelo con el fin de determinar el sistema social, en relación con el interés general de la sociedad¹¹⁸. De este modo, un análisis exhaustivo del

¹¹⁵ CARDONA BARBER, A., *Delito urbanístico...* Ob. cit., p.275

¹¹⁶ Art. 45 CE

¹¹⁷ Art. 47 CE: "Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos."

¹¹⁸ SANCHEZ ROBERT, M.J., *El delito urbanístico. Artículo...* Ob. cit., pp. 51

artículo nos llevaría a considerar que son dos las competencias que el mismo atribuye a los poderes públicos: por un lado, deberán adoptar las medidas que consideren necesarias con el fin de regular la utilización del suelo, implantando políticas de ordenación de territorio y planificación; y, por otro, estos tienen la obligación de procurar las condiciones adecuadas para que todos los ciudadanos puedan hacer efectivo su derecho a la vivienda, a la vez de proteger el suelo como recurso natural¹¹⁹. Del mismo modo, este principio rector de la política socio económica del Estado, deriva, por un lado, en que las leyes impongan a los propietarios de los suelos sistemas justos e igualitarios de repartos de beneficios y cargas y, por otro, obligue a los mismos a ceder parte del porcentaje de su terreno con el fin de servir de espacio donde desarrollar infraestructuras de interés general y para obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y control de la especulación¹²⁰. Este aspecto será analizado posteriormente junto con el artículo 33 de la CE.

En cuanto a los poderes públicos, el Tribunal Constitucional, en el Auto 395/2004, de 19 de octubre, estimaba que “en los delitos sobre la ordenación del territorio, el interés tutelado es preservar la regulación de la utilización del suelo, y en segundo lugar, tal regulación es un mandato dirigido a los poderes públicos que aparece expresamente previsto en el artículo 47 de la CE. Sin perjuicio de ello, además, su tipificación no aparece dirigida a penalizar cualquier vulneración de aquella regulación, sino exclusivamente aquellas conductas referidas a intervenciones no autorizables y sobre suelos no urbanizables”.

Por último, en lo que al artículo 47 se refiere, este omite toda referencia al Derecho penal, lo cual ha derivado en un debate doctrinal relativo al impedimento para otorgar tal protección. En este sentido, BOLDOVA PASAMAR considera posible otorgar protección penal a la ordenación del territorio en ausencia de pronunciamiento constitucional, ya que el artículo 47 no omite en ningún momento la legitimidad del legislador y el Código penal no deber limitar la

¹¹⁹ SANCHEZ ROBERT, M.J., *El delito urbanístico. Artículo...* Ob. cit., pp. 51

¹²⁰ CARDONA BARBER, A., *Delito urbanístico...* Ob. cit., p.276.

protección de intereses colectivos a las previsiones constitucionales¹²¹. Esta postura es seguida por la jurisprudencia del TC, al afirmar que “Se trata así de un bien jurídico comunitario de los denominados "intereses difusos" (...) Su protección -entiende la doctrina más autorizada- se inscribe en el fenómeno general de incorporación a la protección penal de intereses supraindividuales o colectivos y que obedece a la exigencia de intervención de los Poderes Públicos para tutelar estos intereses sociales, en congruencia con los principios rectores del Estado Social y Democrático de Derecho que consagra nuestra Constitución¹²²”.

El último de los artículos constitucionales que justifica el valor ordenación del territorio y urbanismo es aquel que nos remite a los usos de la propiedad privada, a la luz de su función social, el artículo 33 de la Constitución¹²³. El derecho a la propiedad privada es uno de los derechos fundamentales de nuestra Carta Magna¹²⁴, donde el suelo, como elemento físico, podría considerarse la máxima expresión de la propiedad sobre una cosa física¹²⁵. Es innegable que las facultades de los propietarios son amplias, llegando incluso a parecer casi absolutas. Sin embargo, el ejercicio del derecho a la propiedad privada lleva consigo la obligación de atender las exigencias que derivan de la Constitución, la cual establece que este derecho podrá limitarse en atención a su función social¹²⁶.

En esta línea, considero acertado a MARTINEZ RODRÍGUEZ al afirmar que cuando hablamos de la propiedad privada suelo, esta limitación del derecho a la propiedad es llevada a cabo en consideración al interés general y al principio de la utilización racional del suelo, todo ello con el fin de ordenar el territorio¹²⁷. Destinar el suelo a la función social significaría que los propietarios quedarán

¹²¹ BOLDOVA PASAMAR, M.A., *Los delitos urbanísticos*, Atelier, Barcelona, 2007, p. 39.

¹²² STS 363/2006, de 28 de marzo (FJ9)

¹²³ Art.33 CE:”1.Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia. 2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes. 3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.”

¹²⁴ MARTINEZ RODRIGUEZ, J.A., *Demolición, reposición y comiso...* Ob. cit., p.86.

¹²⁵ CARDONA BARBER, A., *Delito urbanístico...* Ob. cit., p.274.

¹²⁶ MARTINEZ RODRIGUEZ, J.A., *Demolición, reposición y comiso...* Ob. cit., p.86.

¹²⁷ MARTINEZ RODRIGUEZ, J.A., *Demolición, reposición y comiso...* Ob. cit., p.82.

obligados a la cesión de su derecho a la propiedad a favor de la comunidad y, que no se apropiarán de la parte social de su derecho que no les corresponde, con la finalidad de crear zonas verdes, viales u otras zonas de interés comunitario, todo ello a través de la ordenación urbanística. De este modo, tal y como declaró la SAP de Murcia 64/2005, de 7 de septiembre, en el fundamento jurídico segundo: “lo que se pretende con la ordenación urbanística es, precisamente, regular el uso de terrenos donde se ha de asentar poblaciones humanas, y ello permite limitar el derecho de propiedad privada, precisamente por la función social que ha de cumplir la misma, conforme a lo establecido en el artículo 33.2 de la Constitución española”.

Así, el hecho de vivir en comunidad genera la necesidad de ordenar el suelo de manera racional e inteligente en base al interés general. Tal y como ha sido mencionado anteriormente, existe innegablemente un interés medioambiental, protegido a través del artículo 325 del CP, pero existen otros intereses que responden a las necesidades sociales y económicas de la sociedad en su conjunto. Por todo ello, los intereses urbanísticos necesitados de protección son diversos y multidisciplinarios pudiendo concretarse en el interés de proteger el valor medioambiental o forestal, o buscar la promoción de vivienda, zonas verdes, zonas industriales, etc.¹²⁸ En definitiva, el artículo 33 define el contenido del derecho a la propiedad, compuesto el mismo por la utilidad individual, así como la función social como parte integrante del derecho mismo destinado a garantizar una utilidad pública o interés social.

Tras todo lo expuesto, considero acertado a RODRÍGUEZ ALMIRÓN al afirmar que el individuo tiene “derecho a vivir en un entorno adecuado, no hostil, en el que se respete la vinculación del suelo con una utilización racional y sostenible respetuosa con el medioambiente, el patrimonio histórico, y subordinada al interés general y a la mejora de la calidad de vida de los

¹²⁸ CARDONA BARBER, A., *Delito urbanístico...* Ob. cit., p.274

ciudadanos¹²⁹”. De este modo, mientras el medioambiente o el patrimonio histórico están protegidos de manera autónoma en sus respectivos preceptos penales, considero que el bien jurídico protegido en el delito urbanístico (art.319 del CP) es la ordenación territorial como medio para preservar la utilización racional e inteligente de los usos del suelo (art.47 CE), como recurso natural limitado (art.45 CE), con el fin de garantizar su función social a la luz del interés general (art.33 CE).

III. Conclusiones

El delito urbanístico plantea amplias disputas dogmáticas en cuanto a diversos factores. En primer lugar, ha sido necesario analizar el bien jurídico protegido como instrumento legitimador del Derecho penal, lo cual ha tratado de aclararse de la manera más precisa posible. Por otro lado, la propia posibilidad de recurrir al Derecho penal para la protección de bienes jurídicos de carácter colectivo, actuar en un sector fuertemente administrativizado y la falta de unidad jurisprudencial divide aún más la doctrina, derivando en dispares definiciones de lo que pretende tutelarse.

En un Estado social y democrático de derecho, y a la luz de lo establecido en nuestra Carta Magna, la libertad del individuo y su autonomía, así como el pluralismo político e ideológico, constituyen barreras infranqueables para garantizar el libre desarrollo de la personalidad. Por ello, recurrir al Derecho penal para limitar esta libertad solo podría justificarse a fin de mejorar la convivencia social y evitar un determinado daño. De este modo, es posible concluir la efectiva necesidad de proteger una serie de bienes que, por su importancia para el individuo o la sociedad, han de ser reconocidos y tutelados por el ordenamiento. Así, negamos la posibilidad de un Derecho penal formal que castigue la mera

¹²⁹ RODRIGUEZ ALMIRÓN, F.J., *Los delitos contra la ordenación del territorio y el urbanismo. Análisis jurisprudencial del artículo 319 cp.*, Granada, 2015. Consultado en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=56462> [29 diciembre 2022]

transgresión de la norma, ya que el *Ius puniendi* del gobierno adquiriría unos márgenes de peligrosa amplitud.

En consecuencia, y dando respuesta al primero de los objetivos específicos, un sistema político como el nuestro requiere de un derecho penal material, aquel que crea sus normas a través de la protección de bienes jurídicos. No obstante, aún mayor es la dificultad para limitar dicho concepto. De este modo, considero que, tras el análisis realizado, son tres los límites o cuestiones a matizar sobre estos intereses de especial protección: en primer lugar, los bienes jurídicos no son eternos, sino que responderán a un determinado momento histórico y un determinado sistema social; en segundo lugar, los valores morales, es decir, aquellas creencias o directrices de comportamiento, que puedan ser contrarias a los derechos humanos, no pueden considerarse bienes jurídicos; y, por último, un interés no ha de estar constitucionalmente reconocido para poder elevarlo a la categoría de bien jurídico, sino que ha de ser constitucionalmente aceptable, respetando los derechos y valores que esta reconoce. Estas tres barreras infranqueables no parecen ser suficientes para indicar al legislador sobre qué realidades intervenir, lo cual nos lleva a concluir que el principio del bien jurídico no funciona como límite a la expansión penal, pero se erige innegablemente como un instrumento imprescindible desde el punto de vista interpretativo.

Por otro lado, y recobrando el concepto de expansión del derecho penal, parte de la doctrina ha criticado la incorporación de los bienes jurídicos de carácter colectivo al Código penal. No obstante, tal y como ha sido mencionado en el párrafo anterior, los bienes jurídicos deben responder a las necesidades de un determinado sistema social, lo cual nos lleva a defender que existen en nuestra sociedad valores de gran importancia como la economía o la seguridad social que en un Estado social y democrático de derecho han de ser garantizados en pro de una convivencia pacífica y garantizando las posibilidades de desarrollo de las personas. De este modo, en respuesta al segundo de los objetivos específicos, considero necesario reconocer la existencia de bienes jurídicos colectivos y por consiguiente garantizar la tutela de los mismos a través del Derecho penal.

Por último, el tercero de los objetivos específicos consistía en analizar las posturas doctrinales e identificar un bien jurídico dotado de autonomía conceptual y valorativa con respecto a la protección del medioambiente. Así, en primer lugar, me desvinculo completamente de las tesis formales que, aún minoritarias en la doctrina, son muchos los autores que se esfuerzan en defender. De este modo, considero que, desde una perspectiva garantista y democrática, el Derecho penal no puede considerarse un mero refuerzo de la normativa administrativa, castigando toda desobediencia y desconociendo la lesividad real de las acciones. Es cierto que recurrir al Derecho administrativo se convierte en un proceso necesario para obtener criterios axiológicos de los cuales se precise el contenido del bien jurídico protegido en el delito urbanístico, ya que se trata de una norma penal en blanco. Sin embargo, este hecho no significa que puedan vulnerarse los principios de fragmentariedad y *última ratio* en pro de la aplicación del Derecho penal como herramienta punitiva ante cualquier desobediencia a la normativa administrativa.

De este modo, y centrándonos en las tesis materiales, pasamos a defender que la incorporación del delito urbanístico en el Derecho penal requiere de la constatación de antijuricidad material propia. No son pocos los autores para los que el bien jurídico protegido en el artículo 319 del CP, ya sea desde la protección del entorno del hombre, las funciones del suelo o un uso racional del mismo, vinculan la ordenación del territorio y el urbanismo con la protección del medioambiente. No obstante, aun afirmando que ambos bienes jurídicos cuentan con importantes puntos de contacto, considero que no comparten tutela a través del mismo precepto penal. Partiendo de la referencia de las dos dimensiones del suelo defendida por CARDONA BARBER, mientras el artículo 325 del CP protege una dimensión ecológica o medioambiental de innegable necesidad de protección para el desarrollo humano, la segunda de las dimensiones podría garantizarse a través de la protección otorgada por el artículo 319 del CP: el suelo como lugar donde poder progresar civil y económicamente. Esta necesidad de progreso lleva a la administración a destinar suelos con fines industriales o de

explotación agraria que, formando parte necesaria de la ordenación del territorio, lesionan indudablemente el medioambiente.

Así, considero que es la propia ordenación del territorio es el bien jurídico protegido en el delito urbanístico, con una fuerte base Constitucional. Claro está que el suelo como elemento natural limitado requiere de especial protección (art.45 de la CE). No obstante, erigiéndose como el espacio físico donde se asienta la vida humana es innegable que se requiere de regulación para destinar los usos del mismo: zonas industriales, terrenos destinados a viviendas, zonas verdes, etc. Por ello, el artículo 47 de la CE atribuye a los poderes públicos esta regulación de los usos del suelo, procurando las condiciones adecuadas que garanticen tanto la protección del suelo como recurso natural, así como un espacio que favorezca el libre desarrollo de la personalidad. No obstante, el derecho a la propiedad se integra como pieza clave en la construcción de este bien jurídico, la función social del derecho a la propiedad más concretamente (art.33 de la CE). Este derecho se compone de la utilidad individual y la función social destinada a garantizar una utilidad pública o interés social, lo cual significa que existe una parte destinada a la comunidad para garantizar espacios multidisciplinarios que garanticen un entorno adecuado donde asentarse la vida humana.

En conclusión, de todo lo expuesto, considero resuelto el objetivo principal del presente análisis doctrinal al afirmar que: el bien jurídico protegido en el delito urbanístico es la ordenación territorial como medio para preservar la utilización racional e inteligente de los usos del suelo, como recurso natural limitado, con el fin de garantizar su función social a la luz del interés general.

El planteamiento sostenido subraya el grado de importancia que reviste el bien jurídico ordenación del territorio. Hacer un uso racional de los usos del suelo a través de la ordenación del territorio y orientarlo a los intereses generales son indudablemente valores que pueden elevarse a bien jurídico y por consiguiente tutelarse penalmente. No obstante, de cara a futuras líneas de investigación, considero importante hacer alusión a los principios de proporcionalidad e intervención mínima, ya que solo debería recurrirse al Derecho penal para

perseguir comportamientos que lesionen gravemente el bien jurídico protegido y, por consiguiente, la respuesta administrativa devenga insuficiente¹³⁰. Tal y como afirma CARDONA BARBER el actual redactado del delito urbanístico parece no sujetarse al principio de intervención mínima y proporcionalidad, sobre todo en cuanto al tipo básico, sancionando penalmente construcciones levantadas en suelos “*no urbanizables ordinarios o comunes*”¹³¹. Podría decirse que el Derecho penal entra a regular conductas que responden, no a la insuficiencia de recursos administrativos, sino a la ineficiencia o desinterés por parte de la administración. Por todo ello, cabría plantearse ¿Atenta la actual redacción del art.319 al principio de intervención mínima?

¹³⁰ POMARES CINTAS, E., y BERMEJO CHAMORRO, A. J., *¿Era necesario reformar...* Ob. cit., p.120.

¹³¹ CARDONA BARBER, A., *Delito urbanístico...* Ob. cit., p.348.

IV. Bibliografía

IV.I Doctrina

- ACALE SÁNCHEZ, M., *Cuestiones claves de los delitos urbanísticos desde una perspectiva comparada*, Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, nº 223, 2006
- ALCALE SANCHEZ, M., *Los nuevos delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo*, Bosch Barcelona, 2011
- ACALE SÁNCHEZ, M., *Primeros pronunciamientos jurisprudenciales en torno a los delitos sobre la ordenación del territorio: Comentarios a la sentencia del juzgado de lo penal número 3 de Jerez de la Frontera*, de 7 de mayo de 1998
- ALONSO ALAMO, M., *Bien jurídico penal: más allá del constitucionalismo de los derechos*, Estudios Penales y Criminológicos, vol XXIX, ISSN 1137-7550, 2009
- ALONSO ÁLAMO, M., *Delitos contra la ordenación del territorio y el urbanismo*, Cuadernos de la guardia civil, nº 17, 1997
- BOLDOVA PASAMAR, M.A., *Los delitos urbanísticos*, Atelier, Barcelona, 2007
- CARDONA BARBER, A. *Algunas cuestiones de legitimidad del principio del bien jurídico penalmente protegido*, Revista de Derecho Penal y Criminología, nº21, 2019
- CARDONA BARBER, A, *Delito urbanístico y principios penales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019
- CONDE-PUMPIDO TOURÓN, C., *Los delitos urbanísticos o relativos a la ordenación del territorio*, Cuadernos de Derecho Judicial, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1997
- DE LA CUESTA ARZAMENDI, J.L., *Protección penal de la ordenación del territorio y del ambiente*, Documentación jurídica, vol. 2, Ministerio de Justicia, Madrid, 1983

- DE LA MATA BARRANCO, N.J. (ed.), *Delitos contra el urbanismo y la ordenación del territorio* Instituto vasco de administración pública. Oñati, 1998
- DÍEZ RIPOLLÉS, J. L. *Derecho penal español. Parte general en esquemas*. 3ª Ed. Tirant lo Blanch. Valencia, 2009
- DIEZ RIPOLLES, J.L., *El bien jurídico protegido en un Derecho penal garantista*, Jueces para la democracia, núm.30, ISSN 1133-0627, 1997
- DÍEZ RIPOLLÉS, J. L., ROMEO CASABONA, C. M., GRACIA MARTÍN, L. e HIGUERA GUIMERÁ, J. F. (eds.) *La ciencia del derecho penal ante el nuevo siglo. Libro homenaje al profesor doctor don José Cerezo Mir*. Tecnos. Madrid, 2002
- DOMÍNGUEZ LUIS, J. A. y FARRÉ DÍAZ, E.. *Los delitos relativos a la ordenación del territorio*. Ediciones Revista general de derecho. Valencia, 1998
- FERNANDEZ CABRERA, M, *A vueltas con la función político-criminal del bien jurídico*, Foro, Nueva época, vol.19, núm. 1, 2016
- FERNANDEZ CABRERA, M., *A vueltas con la función político-criminal del bien jurídico*, Foro, Nueva época, vol.19, núm. 1, 2016
- GÓMEZ RIVERO, M.C., *Ilegalidad urbanística: acerca de los límites entre el injusto penal y las infracciones administrativas*. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, núm. 19-25, ISSN 1695-0194, 2017
- GÓRRIZ ROYO, E., *Protección penal de la ordenación del territorio. Los delitos contra la ordenación del territorio en sentido estricto del art. 319*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003
- HEFENDEHL, R., (ed.) *La teoría del bien jurídico. ¿Fundamento de legitimación del derecho penal o juego de abalorios dogmático*, Marcial Pons. Barcelona, Madrid, 2007.
- JAKOBS, G. *Derecho penal. Parte general. Fundamentos y teoría de la imputación*, Madrid, Marcial Pons, 1997

- LAURENZO COPELLO, P., *Recensión a SILVA SÁNCHEZ, J. M. La expansión del derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*, Madrid, Revista de derecho penal y criminología, 2003
- MARTIN PARDO, A., *Los daños sociales derivados del delito urbanístico*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017
- MARTINEZ RODRIGUEZ, J.A., *Demolición, reposición y comiso en los delitos urbanísticos*, JMB Bosch Editor, Barcelona, 2020
- MIR PUIG S., *Derecho Penal Parte General*, Barcelona, Reppertor, 2016
- MIR PUIG, S., *Estado, pena y delito*, Ed. B de f, Montevideo, 2006
- MUÑOZ CONDE, F. *Derecho penal, parte especial*, Tirant lo Blanch. Valencia, 2013
- OCTAVIO DE TOLEDO Y UBIETO, E., *Función y límites del principio de exclusiva protección de bienes jurídicos*. Anuario de derecho penal y ciencias penales. Tomo XLIII, ISSN 0210-3001, 1990
- PIVA TORRES, G.E. y DELGADO RUEDA, E.N., *Teoría del bien jurídico tutelado por el derecho español; referencia a los principales bienes jurídicos de los tipos penales del Código Penal*. J. Bosch Editor, 2020
- POMARES CINTAS, E., y BERMEJO CHAMORRO, A. J., *¿Era necesario reformar los delitos urbanísticos? Especial referencia a los delitos de corrupción urbanística y a su trayectoria jurisprudencial*, Revista de Derecho Penal y Criminología, núm.6, ISSN1132-9955, 2011
- PORTILLA CONTRERAS, G, *El principio de intervención mínima y bienes jurídicos colectivos*, Cuadernos de política criminal, nº 39, °989, p.725
- QUINTERO OLIVARES, G.(Dir.), *La reforma penal de 2010: Análisis y comentarios*, Aranzadi. Navarra, 2010
- RODRIGUEZ FERNANDEZ, S., *¿Ha de cumplir el bien jurídico protegido una función de garantía o legitimadora del derecho penal? Hacia la búsqueda de la legitimidad material de las normas penales*. Revista de Derecho Universidad San Sebastián, núm.23, ISSN 0718-302X, 2017

- RODRÍGUEZ RAMOS, L., *La protección penal del urbanismo (pautas para criminalizar algunas conductas, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, ISSN1139-4978, 1983
- RODRIGUEZ ALMIRÓN, F.J., *Los delitos contra la ordenación del territorio y el urbanismo. Análisis jurisprudencial del artículo 319 cp.*, Granada, 2015
- ROMERO TEQUEXTLE, G., *Importancia del bien jurídico penal en la construcción de tipos penales*, México DF, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2012
- ROXIN, C., *El concepto de bien jurídico como instrumento de crítica legislativa sometido a examen*, Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, núm.15-01, ISSN 1695-0194, 2013.
- SANCHEZ ROBERT, M.J., *El delito urbanístico. Artículo 319 del Código Penal español*, Dykinson, Madrid, 2014
- SILVA FORNÉ , D. *Algunas consideraciones sobre el bien jurídico tutelado en los delitos sobre la ordenación del territorio y el nuevo código penal español*, Revista de la Facultad de Derecho, núm.12, 2005
- SILVA SANCHEZ, J.M., *Aproximación al Derecho Penal Contemporáneo*, Barcelona, Bosch, 1992
- SOTO NAVARRO, S., *Concreción y lesión de los bienes jurídicos colectivos. El ejemplo de los delitos ambientales y urbanísticos*, núm. LVIII, 2005
- SOTO NAVARRO, S. *La protección penal de los bienes colectivos en la sociedad moderna*, Editorial Comares, 2003
- SOUTO GARCÍA,E.M., *Los delitos urbanísticos del art.319 del CP como delitos comunes: A propósito de las sentencias del tribunal supremo de 14 de mayo de 2003 y 26 de junio de 2001*, Revista de Derecho penal y criminología, núm.4, 2010
- TERRADILLOS BASOCO, J., *La satisfacción de necesidades como criterio de determinación del objeto de tutela jurídico-penal*, Revista de la facultad de derecho de la universidad complutense núm.63, 1981.

IV.II Leyes

Código Penal, aprobado por la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre. BOE núm. 281, de 24 de noviembre de 1995. BOE-A-1995-25444.

Constitución Española. BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978. BOE-A-1978 Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. BOE núm. 255, de 24 de octubre de 2007. BOE-A-2007-18475

Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2015. BOE-A-2015-3439

IV.III Sentencias y Autos

Auto del Tribunal Constitucional 216/1996, de 18 de julio de 1996

Auto del Tribunal Constitucional 395/2004, de 19 de octubre de 2004

Sentencia de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife, de 29 de junio de 2001

Sentencia de la Audiencia Provincial de Córdoba, de 4 de febrero de 2003

Sentencia de la Audiencia Provincial de Alicante 321/2003, de 12 de junio de 2003

Sentencia de la Audiencia Provincial de Alicante 321/2003, de 12 de junio de 2003

Sentencia de la Audiencia Provincial de Cádiz, de 11 de septiembre de 1998.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Cádiz, de 4 de enero de 1992

Sentencia de la Audiencia Provincial de Murcia 64/2005, de 7 de septiembre

Sentencia del Tribunal Constitucional 24/2004, de 24 de febrero de 2004

Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo de 1997

Sentencia del Tribunal Supremo 363/2006, de 28 de marzo de 2006

Sentencia del Tribunal Supremo 335/2009, de 6 de abril de 2009

Sentencia del Tribunal supremo 1658/2003, de 4 de diciembre de 2003

Sentencia del Tribunal Supremo 784/1990, de 12 de diciembre de 1990