

LOS DELITOS SOBRE LA ORDENACION DEL TERRITORIO

BENITO MARTIN GARCIA

Alférez de la Guardia Civil
Jefatura del Servicio de Protección de la Naturaleza
Licenciado en Derecho

INTRODUCCION

Consideraciones previas en torno a la nueva figura delictiva.

El capítulo I del Título XVI del nuevo Código Penal, aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, constituye, sin duda, una de las novedades más destacables de la nueva reforma penal. De esta forma se incorpora al elenco de los bienes jurídicos tradicionalmente protegidos la *ordenación del territorio*, hasta este momento al abrigo de la sanción penal.

La razón de hacer extensivo al urbanismo el mecanismo represor de la ley penal puede encontrarse en la evidente interconexión que existe entre esta materia y los recursos naturales y el medio ambiente, así como con el patrimonio cultural, no obstante la autonomía de una y otras. Si bien el Derecho Ambiental reclama la necesidad de incluir el suelo (ordenación del territorio) entre los recursos naturales y, por tanto, dentro del medio ambiente, lo cierto es que, por su parte, el Derecho Urbanístico también asume las preocupaciones medioambientales.

El argumento del legislador para justificar la protección de la ordenación del territorio, frente a las voces discrepantes que enarbolan como bandera el principio de intervención mínima del Derecho penal o de "última ratio", venía constituido por el fracaso de otra rama jurídica, cual es el Derecho administrativo, como medida de contención de aquellos atentados intolerables a la ordenación urbanística que han producido efectos devastadores en nuestro territorio. Ello debido, en gran parte, a la incomprensible y negativa concurrencia, en el mismo órgano administrativo (ayuntamiento), de intereses contrapuestos, tales

como los económicos derivados de la planificación urbanística y los dimanantes de la potestad sancionadora.

La articulación de la tutela de este nuevo bien jurídico ha venido fraguándose a través de los distintos intentos de códigos penales habidos hasta la aprobación del texto definitivo. Una lectura conjunta de todos ellos pone de manifiesto la coincidencia en la necesidad de criminalizar este tipo de conductas, si bien se aprecian sustanciales diferencias en cuanto a ubicación y contenido de los tipos penales. Como se verá, éstos siguen siendo los puntos más discutidos en torno al novedoso capítulo I del Título XVI: la selección de las conductas típicas y la introducción de la tipificación de las mismas en el corazón del Título XVI, desde cuya rúbrica: "De los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente", se adelanta ya la presencia de una pluralidad de bienes jurídicos protegidos en el mismo.

En virtud de la personalidad de los autores y de la idoneidad de las conductas típicas para afectar al propio mercado del suelo, el Proyecto de Ley Orgánica de Código Penal de 1980 situaba los "delitos contra la ordenación urbanística" dentro de los delitos socioeconómicos (en el capítulo X del Título VIII), considerando típica la edificación que invadiera suelos no urbanizables, especialmente protegidos o destinados por el planeamiento a edificaciones para centros públicos, sanitarios, docentes u otros de interés comunitario, así como los excesos en altura o volúmenes permitidos.

Tanto el contenido como la ubicación sistemática fueron criticados duramente por la doctrina, que propuso como alternativas la inclusión de los delitos contra la ordenación del territorio junto a la protección del medio ambiente y, respecto a su contenido, mejoras técnicas en la configuración de los tipos y la inclusión de olvidos tan importantes como la penalización de los derribos de edificios y de las parcelaciones ilegales. Tal inclusión conjunta se mantuvo finalmente en el Código Penal de 1995.

El legislador, una vez considerada oportuna la intervención penal en este ámbito, ha seleccionado de entre todas las infracciones contenidas en la legislación administrativa, en virtud de los principios de intervención mínima y del carácter

fragmentario del Derecho penal, *las construcciones no autorizadas y las edificaciones no autorizables* en una serie de suelos, como las agresiones —a su entender— más graves a la propia ordenación del territorio, dejando las demás —supuestamente las menos graves— en manos de la administración municipal.

Tramitación parlamentaria.

Durante la tramitación parlamentaria del Código Penal de 1995, el arsenal punitivo en materia de ordenación del territorio se ha visto, desde los primeros borradores hasta la aprobación del texto definitivo, notablemente disminuido.

El contenido del capítulo I ha estado subordinado a las reformas estructurales que el propio Título XVI ha venido experimentando, sin que el resto de los capítulos del mismo sufrieran modificaciones —a estos efectos— tan sustanciales.

Los nuevos capítulos I y II del Título XVI, antes de la entrada del Proyecto de Ley Orgánica del Código Penal (PLOCP) en el Senado (8 de noviembre de 1995), se fundían en uno sólo (1).

En este decisivo y final momento se introdujo un nuevo capítulo dedicado a los "*delitos sobre el patrimonio histórico*", al que se nutrió, fundamentalmente, a expensas del contenido de los delitos sobre la ordenación del territorio.

Así, el derribo o alteración grave de los edificios singularmente protegidos pasa del artículo 315 —el equivalente al actual artículo 319— a integrarse en el nuevo capítulo, en el artículo 321.

Su contenido se completó con la atribución a los jueces o tribunales de la potestad para ordenar, a cargo del autor del hecho, la restauración o reconstrucción de la obra (art. 321, párrafo 3.º) y se tipificó expresamente la conducta de la autoridad o funcionario público que informare favorablemente proyectos de derribo, o votaren o resolvieren a su favor a sabiendas de su injusticia (art. 322).

Finalmente se recondujo a su interior el delito de daños sobre una serie de inmuebles (art. 323), que se encontraba en el artículo 265.4 del PLOCP de 1995 (2).

Separados pues los "*delitos sobre la ordenación del territorio*" de los "*delitos sobre el patri-*

monio histórico", la situación cambia sustancialmente, en la medida en que no sólo se ha producido este trasiego de contenidos de un capítulo a otro, sino que se ha producido un vaciamiento parcial del capítulo I por el empleo en esa tarea, por parte del legislador, de un criterio sumamente restrictivo.

En este sentido, la medida de reconstrucción o restauración se restringe en el artículo 321 exclusivamente a edificios singularmente protegidos, cuando antes del cambio no se decía nada al respecto y por tanto se interpretaba que cabía su adopción "en cualquier caso", independientemente de la cualidad del edificio; del mismo modo, el tránsito de la conducta del funcionario público que informa, vota o resuelve, se ha reducido a los proyectos de derribos "de edificios singularmente protegidos", cuando, hasta la entrada del texto en el Senado, el artículo 316 castigaba a los facultativos que informaran favorablemente proyectos de "edificación" o de "derribo", es decir, de cualquier derribo, sin hacer distinciones sobre la naturaleza del edificio.

Análisis en el contexto constitucional.

En primer lugar, como quiera que el objetivo principal del trabajo es el análisis de los delitos sobre la ordenación del territorio, debemos destacar el hecho de que la Constitución Española no previó la intervención del Derecho penal en esta materia (art. 47), cosa que sí hizo en relación con la protección del medio ambiente (art. 45) así como contra el patrimonio cultural (art. 46). Aunque evidentemente se trata de materias interconectadas.

Por otro lado, recogen los apartados primero y segundo del artículo 33 de la Constitución Española el derecho a la propiedad privada, cuya función social delimitará su contenido de acuerdo con las leyes, funcionalidad social esta a la que alude el artículo 1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, cuando delimita su objeto en los siguientes términos: "Es objeto de la presente Ley definir el concepto básico del derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social, regulando las condiciones que aseguren la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio nacional".

En este punto, se hace precisa una referencia, siquiera breve, a la Sentencia del Tribunal Constitucional número 61/1997, de 20 de marzo, recaída en recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y el propio Texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (Texto refundido de la Ley del Suelo) (3).

En la parte que aquí nos afecta, podemos considerar que la citada sentencia no alteraría sustancialmente las consecuencias jurídico-penales derivadas de la regulación de los ilícitos urbanísticos en el nuevo Código Penal, toda vez que la inconstitucionalidad de tales preceptos no lo es tanto por razones de contenido material cuanto por razones estrictamente competenciales, en la medida en que la regulación de tales contenidos materiales compete a la instancia autonómica y no a la estatal, no obstante la plena capacidad normativa de la primera para la fijación de dichos contenidos.

Tanto es así, que en la práctica, a raíz de la citada sentencia, algunas Comunidades Autónomas —cierto es que con carácter provisional y transitoriamente— han decidido incorporar y reclamar como propio el contenido de la norma declarada inconstitucional: tal es el caso de la Comunidad Autónoma de Cantabria y de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Incluso otras, ya con anterioridad habían reconocido expresamente la vigencia del Texto refundido de la Ley del Suelo en su ámbito territorial (caso del País Vasco).

Dicho esto, retomamos el hilo de la exposición señalando que la Constitución configura el derecho de propiedad como conjunto de facultades individuales y a la vez como conjunto de obligaciones que tienden a proteger los valores e intereses de la colectividad, configurando de esta manera el régimen urbanístico del derecho de propiedad.

De todo lo expuesto anteriormente podemos concluir, sin miedo a equivocarnos, que existe una indisoluble vinculación entre el medio ambiente y el urbanismo, así lo puso de manifiesto el Tribunal Supremo en la sentencia de 14 de junio de 1989, al advertir que la competencia del Estado en materia de urbanismo

deriva de la competencia en materia de medio ambiente, y de ser el hecho del urbanismo uno de los diversos subsistemas que integran el sistema jurídico y físico del medio ambiente.

NORMATIVA URBANÍSTICA ADMINISTRATIVA

Normativa urbanística administrativa vigente.

Por Derecho Urbanístico debe entenderse el conjunto de normas que regulan la utilización del suelo. Los propietarios del suelo tienen derecho a usarlo y disfrutarlo como establece el Código Civil respecto a la propiedad de cualquier cosa, pero el uso del suelo está limitado por este conjunto de normas, las cuales regulan los límites que existen en este uso, en base a la función social de la propiedad que proclama la Constitución Española.

El urbanismo establece la ordenación del uso del suelo, lo que afecta a otras materias que, no siendo urbanismo, estrictamente considerado, deben ser tenidas en cuenta a la hora de su regulación.

Fundamentalmente, el urbanismo afecta:

- Al régimen jurídico de la propiedad y por tanto al valor del suelo (tanto desde un punto de vista expropiatorio como tributario).
- Al medio ambiente, el cual está estrechamente relacionado.
- Al patrimonio histórico y cultural, etc.

Todo ello hace que el urbanismo sea una materia multidisciplinar en la que intervienen competencias de distintas Administraciones.

La Constitución Española de 1978 establece, en su artículo 148, que todas las Comunidades Autónomas pueden asumir la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo. En virtud de este artículo, la totalidad de las Comunidades Autónomas han asumido las competencias en materia de urbanismo, en los términos establecidos en sus Estatutos de Autonomía.

Por tanto, a las Comunidades Autónomas les corresponde regular la ordenación del uso del suelo, así como los términos con arreglo a los cuales se va a llevar a cabo este uso.

Sin embargo, el artículo 149 de la Constitución otorga importantes competencias al Estado, que inciden en el urbanismo y condicionan la competencia autonómica en la materia.

Así, según declaró la Sentencia del Tribunal Constitucional número 61/1997, el artículo 149.1 de la Constitución Española reconoce al Estado la competencia exclusiva sobre "las condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad", "la legislación sobre Expropiación Forzosa", "el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración", o "el procedimiento administrativo común". Por tanto, la legislación urbanística dictada por las Comunidades Autónomas debe interpretarse con aquella legislación estatal que afecta puntualmente a la materia urbanística.

Por otro lado, el urbanismo debe tener en cuenta el derecho comunitario europeo, donde sólo es de destacar las normas europeas en materia de medio ambiente, en concreto las Directivas 92/43 y 97/62, las cuales han sido recogidas por el ordenamiento jurídico estatal y obligan a la normativa urbanística a tener en cuenta:

- Las denominadas Zonas de Especial Protección de Aves (ZEPA).
- Los lugares de Interés Comunitario (LIC).

Asimismo, la normativa europea obliga a que todo planeamiento se someta a algún procedimiento de Evaluación Ambiental.

Por último, también la normativa urbanística debe tener en cuenta que la Constitución Española atribuye autonomía a los municipios para la gestión de sus intereses, autonomía que ha quedado garantizada por la Ley de Bases del Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, modificada por Ley 11/91), la cual establece (art. 2 en relación al 15) que las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas deben atribuir a los municipios competencias, entre otras, en materia de gestión y ejecución del planeamiento.

Tradicionalmente, el ordenamiento jurídico urbanístico español ha estado constituido por la legislación urbanística dictada por el Estado:

- Texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril.
- Texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.
- Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio.
- Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto.
- Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio.

Hasta que se dictó la Sentencia del Tribunal Constitucional número 61/1997, las Comunidades Autónomas, salvo algunas excepciones, no habían utilizado su competencia exclusiva en materia de urbanismo o sólo la habían utilizado parcialmente. Es a partir de esta sentencia cuando el ordenamiento jurídico urbanístico español comienza a transformarse:

A) Por un lado, el Estado dicta nueva legislación en la que se plasma el ejercicio de sus competencias, de conformidad con el pronunciamiento del Tribunal Constitucional. Es decir, regula lo que se refiere al régimen jurídico de la propiedad, valoraciones, expropiaciones y el régimen de indemnizaciones por la responsabilidad patrimonial de la Administración en materia urbanística, promulgando:

- La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.
- Real Decreto 4/2000.

Respecto de esta legislación aplicable, en estos momentos debe tenerse en cuenta que la Sentencia del Tribunal Constitucional número 164/2001, de 11 de julio, ha declarado que los artículos 9, 11, 14.2.c) y b), 15, 17.1, 18.1.2 y 3 de la Ley 6/98 son constitucionales siempre que se interprete de conformidad con lo expresado, respectivamente, en los fundamentos jurídicos 14, 16, 21, 25, 29 y 30, y que el artículo 16.1 de la citada Ley ha sido declarado inconstitucional y por tanto nulo.

Asimismo, el Estado ha aprobado el Real Decreto de 7 de diciembre de 1995, modificado por Real Decreto de 12 de junio de 1998, mediante los cuales se transpuso a nuestro ordenamiento jurídico las Directivas Comunitarias en materia de medio ambiente, que antes hemos citado, donde se regulan los procedimientos a que se deben someter los planes o proyectos cuando actuamos sobre ZEPAs o LIC.

B) Por otro lado, las Comunidades Autónomas comenzaron a dictar su propio ordenamiento jurídico urbanístico, contando hoy casi todas ellas con su propia legislación urbanística. Esta nueva legislación se caracteriza por lo siguiente:

- Toda ella ha integrado de manera sistemática la legislación estatal antes señalada.

Muchas de las Comunidades Autónomas han mantenido la cultura tradicional urbanística derivada de la legislación estatal, adaptándola a sus peculiaridades e intentando corregir algunos de los defectos existentes.

Sin embargo, otras Comunidades Autónomas se han apartado totalmente de las técnicas urbanísticas tradicionales, como son:

Valencia.
Canarias.
Castilla-La Mancha.
Madrid.

Coexistencia de sistemas sancionadores: Penal y Administrativo.

De la exposición anterior podemos deducir que actualmente en España se encuentran en vigor y coexisten normas administrativas estatales y autonómicas, dictadas en el ámbito de sus respectivas competencias. Por un lado la regulación de la "ordenación del territorio" —materia de competencia compartida y concurrente—, reservándose el Estado la legislación básica y las CCAA las de desarrollo, y por otro el "urbanismo" —materia de competencia exclusiva de las CCAA—. Lo que no quiere decir que el Estado, en materia de urbanismo, carezca totalmente de competencias, si bien las mis-

mas se reconducen, de una parte a aquellas basadas en los denominados principios rectores de la política urbanística que se recogen en el artículo 47 de la Constitución Española y, de otra parte, a las competencias sobre las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los propietarios del suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana, además de los títulos competenciales propios como son la materia civil, las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, la expropiatoria y la registral.

Dentro de las competencias asumidas en materia urbanística se encuentran, obviamente, las sancionadoras respecto de la comisión de infracciones urbanísticas que, desde la entrada en vigor del Código Penal de 1995, coexisten con las infracciones penales instauradas.

Pues bien, ante la existencia de dos órdenes sancionadores, en cuanto a las infracciones urbanísticas se refiere, esto es, el administrativo y el penal, resulta preceptivo abordar el problema de la doble sanción ante unos mismos hechos y su relación con el principio *non bis in idem*. Dicho principio puede ser abordado desde dos perspectivas, a saber: la material, en virtud de la cual nadie puede ser castigado dos veces por la misma infracción, y la perspectiva procesal, en virtud de la cual nadie puede ser juzgado dos veces por los mismos hechos.

Aunque la Constitución Española no recoge expresamente este principio, sí ha sido interpretado y aplicado por la jurisprudencia como principio material (a partir de la Sentencia 2/1981, de 30 de enero, del Tribunal Constitucional), estableciendo la citada sentencia que la prohibición de duplicidad de sanciones administrativa y penal impera "en los casos en que se aprecie la identidad de sujeto, hecho y fundamento, sin la existencia de una supremacía especial en la Administración que justifique el ejercicio del *ius puniendi* por los tribunales y a su vez la potestad sancionadora de la Administración". El Tribunal Constitucional excepciona la aplicación del principio que analizamos en el ámbito del derecho disciplinario, tal y como pone de manifiesto en la Sentencia de 10 de diciembre de 1991, al referirse a la inaplicación del mismo en las relaciones de "sujeción especial".

Posteriormente, este principio ha sido recogido en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Con el tiempo, la aplicación práctica del principio *non bis in idem* se ha visto atemperada por la propia jurisprudencia, tanto del Tribunal Constitucional (*sentencia del Pleno del TC 2/2003, de 16 enero, en la que se aparta y revisa, en algunas cuestiones, de la establecida en las SSTC 177/1999 y 152/2001*), como del Tribunal Supremo, produciéndose un cambio en la doctrina, que queda patente en la Sentencia de 2 de junio de 2003 de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, en la que se afirma que, como se dijo en la Sentencia 1197/2001, de 26 junio, y recordaba la de 7 de enero 2003, *las dudas pueden superarse, en todo caso, por una solución justa, constitucionalmente validada y anclada en el principio de culpabilidad y proporcionalidad, que es aplicable incluso a los casos de identidad comprobada de sujeto, hecho y fundamento y consiste, según la más reciente doctrina del máximo intérprete de la Constitución, en que se descuenta en la sentencia penal el contenido de la sanción administrativa*.

Como conclusión, podemos señalar que la doctrina del Tribunal Constitucional en esta materia se basa en la primacía sustancial, y no sólo cronológico-procedimental, del procedimiento penal sobre el administrativo (la imposibilidad de que los órganos de la Administración lleven a cabo actuaciones o procedimientos sancionadores en aquellos casos en que los hechos puedan ser constitutivos de delito o falta según el Código Penal o las leyes penales especiales, mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado sobre ellos).

Importancia de la normativa administrativa en la aplicación de los tipos penales.

Debido a todo lo expuesto anteriormente, es evidente que los tribunales penales deben recurrir a la profusa y prolija normativa administrativa para integrar los tipos, con los consiguientes inconvenientes derivados, por un lado, de la escasa especialización en la materia por parte de dichos órganos jurisdiccionales y, por otro, de la existencia de normas esta-

tales y autonómicas de contenido diferente, con la consiguiente puesta en peligro del principio de seguridad jurídica, así como la posible vulneración del principio de igualdad.

Al tratarse de *tipos penales en blanco*, su manejo dentro del ordenamiento jurídico puede acarrear problemas de legalidad, al efectuar remisiones a disposiciones de rango inferior a la ley, como ocurre con el reenvío que a los diferentes reglamentos pueda efectuarse. No obstante, este asunto quedó solventado por el Tribunal Constitucional en Sentencia 111/1993, pronunciándose en los siguientes términos: "El principio de legalidad penal, ha dicho este Tribunal (Sentencia TC 133/87), es esencialmente una concreción de diversos aspectos del Estado de Derecho en el ámbito del Derecho estatal sancionador. En este sentido se vincula ante todo el imperio de la Ley como presupuesto de la actuación del Estado sobre los bienes jurídicos de los ciudadanos, pero también con el derecho de los ciudadanos a la seguridad (Sentencia TC 62/82), previsto en la Constitución como derecho fundamental de mayor alcance, así como la prohibición de la arbitrariedad y el derecho a la objetividad e imparcialidad del juicio de los Tribunales que garantizan los artículos 24.2 y 117.1 de la Constitución Española, especialmente cuando ésta declara que los Jueces y Magistrados están sometidos únicamente al imperio de la Ley. De todo ello se deduce que el principio de legalidad en el ámbito del derecho sancionador estatal implica, por lo menos, estas tres exigencias: existencia de una ley anterior al hecho sancionado que describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (*lex scripta, praevia y certa*).

El mismo Tribunal, en Sentencia 122/87, establece la constitucionalidad de las normas penales en blanco siempre que en el tipo penal correspondiente se den las siguientes circunstancias: que el reenvío normativo sea expreso y esté justificado en razón del bien jurídico protegido por la norma penal; que la ley, además de señalar la pena, contenga el núcleo esencial de la prohibición y sea satisfecha la exigencia de certeza o se dé la suficiente concreción para que la conducta calificada como delictiva quede suficientemente precisada con el complemento indispensable de la norma a la que la ley penal se remite y

resulte, de esta manera, salvaguardada la función de garantía del tipo con la posibilidad de conocimiento de la actuación penalmente conminada. Abundando en lo anterior, podemos traer a colación la Sentencia 442/2000, de 13 de marzo, de la Sala Segunda del Tribunal Supremo.

ANÁLISIS DE LOS TIPOS PENALES

Bienes jurídicos protegidos.

La doctrina que hasta el momento ha tenido ocasión de reflexionar sobre el bien jurídico protegido en el capítulo I del Título XVI ha venido a coincidir en que es "sólo la ordenación del territorio", añadiendo a continuación "esto es la violación de las limitaciones de uso establecidas legal o administrativamente" (4).

Ciertamente, y dada la amplitud de factores que convergen en la definición de las conductas típicas en el artículo 319, si la atención se centra en el carácter no autorizado o no autorizable de la construcción o edificación, el desvalor de resultado quedará sustentado exclusivamente en su carácter eminentemente formal (la violación de las limitaciones de uso), de manera que sería típica la violación de las órdenes emanadas de la Administración competente; ahora bien, si ese carácter no autorizado o no autorizable se relaciona con la cualidad de los suelos o lugares sobre los que se construye o edifica, las consecuencias en materia de bien jurídico son diametralmente opuestas.

Si se entiende que sobre el objeto material del delito se ponen en contacto los desvalores de acción y resultado, será a partir de ellos desde donde sea necesario deducir la presencia del bien jurídico protegido: el número plural de sujetos típicos es antesala de la pluralidad de bienes jurídicos protegidos.

Así, la protección del valor "ordenación del territorio" se consagra en la tipificación de uno de los supuestos contemplados en el artículo 319, esto es, las construcciones no autorizadas sobre viales o zonas verdes o suelos no urbanizables; por otro lado, el bien jurídico "medio ambiente" se refleja en la protección de los lugares que tienen legal o administrativamente reconocidos su valor ecológico o paisa-

jístico; por último, la protección del bien jurídico patrimonio histórico se refleja en los supuestos de lugares que tengan reconocidos sus valores culturales, históricos o artísticos.

Por todo ello, el contenido global del artículo 319 merece una crítica, no por la inoportunidad de la protección de estos bienes jurídicos frente a este tipo de agresiones, sino por cuestión sistemática, en la medida en que puede resultar contradictorio que exista un capítulo en el Código dedicado a la protección del patrimonio histórico y que, sin embargo, las agresiones al mismo a través de las construcciones no autorizadas se mantengan en el capítulo I. En el mismo sentido, extraño es que exista un capítulo, el III, para la protección de los recursos naturales y del medio ambiente y que, no obstante, la protección de los espacios naturales permanezca en esta sede.

A su vez, la presencia de estos dos bienes jurídicos dentro del capítulo I viene a ensombrecer la protección penal de la ordenación del territorio.

Análisis de los artículos 319 y 320 del Código Penal.

Generalidades:

Son varias las conductas típicas incluidas en el capítulo I del Título XVI.

Artículo 319.

1. Se impondrán las penas de prisión de seis meses a tres años, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de seis meses a tres años, a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo una construcción no autorizada 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 seis meses a dos años, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de seis meses a tres años, a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo una edifica-

ción no autorizable 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, sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe.

Artículo 320.

1. La autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, haya informado favorablemente proyectos de edificación o la concesión de licencias contrarias a las normas urbanísticas vigentes será castigado con la pena establecida en el *artículo 404 de este Código* y, además, con la de prisión de seis meses a dos años o la de multa de doce a veinticuatro meses.

2. Con las mismas penas se castigará a la autoridad o funcionario público que por sí mismo o como miembro de un organismo colegiado haya resuelto o votado a favor de su concesión a sabiendas de su injusticia.

Característica común a los artículos 319 y 320 es su configuración como "delitos especiales": promotores, constructores o técnicos directores son, por deseo del legislador, los sujetos activos de la conducta típica del artículo 319; junto a ellos, y cerrando el círculo en materia de autoría, sujeto activo de las conductas incluidas en el artículo 320 sólo pueden serlo autoridades o funcionarios públicos.

A la vez, ambos son delitos que sólo se castigan en su forma dolosa, al no preverse expresamente la punición de las conductas imprudentes de acuerdo con la regla establecida en el artículo 12 CP.

Compartida por ambos es también su naturaleza, eminentemente técnica: "construcción no autorizada", "edificación no autorizable", "viales", etc. (art. 319), son elementos normativos singulares utilizados por el legislador para incorporar a los tipos penales relativos a la ordenación del territorio lo actuado en el ámbito administrativo.

Análisis del artículo 319

Las conductas típicas:

Los delitos incluidos en el artículo 319 se definen como delitos de *mera actividad* en los

que, desde el punto de vista de la estructura típica, es suficiente con la realización de la construcción o edificación –con el resto de los requisitos típicos– para completar el tipo penal, sin que sea necesario atender a resultado material alguno espacio-temporalmente separado de la acción de construir o edificar (5).

Construcciones y edificaciones son, a su vez, "obras", en la medida en que en el número 3 del artículo 319 se autoriza al juez o tribunal a ordenar, a cargo del autor del hecho, la demolición "de la obra".

Podríamos afirmar que, desde el punto de vista de la acción típica, la "construcción" del número 1 es un concepto más amplio que el de "edificación", de forma que la primera es el género al que pertenece la segunda, la especie. En cuanto a esta última, la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación, establece lo siguiente: "artículo 2: 1. Esta Ley es de aplicación al proceso de la edificación, entendiéndose por tal la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente, público o privado, cuyo uso principal esté comprendido en los siguientes grupos:

a) Administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural.

b) Aeronáutico; agropecuario; de la energía; de la hidráulica; minero; de telecomunicaciones (referido a la ingeniería de las telecomunicaciones); del transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo; forestal; industrial; naval; de la ingeniería de saneamiento e higiene, y accesorio a las obras de ingeniería y su explotación.

c) Todas las demás edificaciones cuyos usos no estén expresamente relacionados en los grupos anteriores.

2. Tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley, y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 4, las siguientes obras:

a) Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.

b) Obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que alteren la configuración arquitectónica de los edificios, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.

c) Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico, y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección.

3. Se consideran comprendidas en la edificación sus instalaciones fijas y el equipamiento propio, así como los elementos de urbanización que permanezcan adscritos al edificio".

A efectos penales, por tanto, habrá que entender dentro del concepto de construcción distintas obras tales como edificaciones, carreteras, espigones, presas, etc., y por edificación exclusivamente las obras de una de las clases de construcciones: *las edificaciones*.

Esta merma de protección de los suelos no urbanizables con respecto a los enunciados en el número 1 del artículo 319 parece derivarse de lo que debemos entender por suelo no urbanizable, esto es, un suelo en el que se permite la realización de edificaciones aisladas, pero que no es susceptible de ser urbanizado.

Siguiendo con la configuración de las conductas típicas, no toda construcción o edificación que se lleve a cabo en los suelos o lugares respectivamente señalados en los números 1 y 2 será típica; además es preciso que sean "no autorizadas" o "no autorizables", respectivamente.

Es "no autorizada" no sólo la construcción carente de título formal legitimante, sino también aquella amparada en una autorización para cuya obtención se hayan falseado u ocultado datos, o sea fruto del acuerdo delictivo entre el solicitante y las autoridades o funcionarios públicos con competencia para otorgar-

las o informarlas. Del mismo modo, será no autorizada la construcción que se exceda del contenido de la autorización.

Más problemática resulta no obstante la identificación de lo que por *edificación "no autorizable"* haya de entenderse. La utilización de esta expresión parece hacer referencia a que sólo será típica la edificación que no sea autorizable, excluyéndose del tipo las edificaciones que, aun careciendo de autorización inicial, puedan ser posteriormente autorizadas (6), por ser conformes al planeamiento o legislación urbanística.

El último elemento que conforma la conducta es la verificación del lugar sobre el que se construye sin autorización o sobre el que se lleva a cabo la edificación no autorizable. De los diversos supuestos contemplados por el tipo penal, merecen comentario especial los siguientes:

- *Suelos destinados a viales o zonas verdes* son simples proyecciones realizadas por el planeador municipal, que necesariamente han de estar previstos en los planes municipales; son todavía simplemente una proyección de un vial o zona verde, no un vial o zona verde real, ya proyectado, en la medida en que una vez se actualicen pasarán a ser bienes de dominio público.
- En la definición del resto de lugares típicos, el legislador utiliza un criterio distinto: ya no son suelos especialmente protegidos por su destino, ni por su función o titularidad, sino por el reconocimiento legal o administrativo de que están recubiertos de una serie tasada de *valores ecológicos, paisajísticos, culturales, históricos o artísticos*. (Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales Protegidos y de la Flora y Fauna Silvestre, y Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, así como la normativa complementaria emanada de las Comunidades Autónomas.)
- A los anteriores lugares hay que añadir aquellos otros que *por los mismos motivos* hayan sido considerados de especial protección; con ello se da cabida a las clasificaciones originadas en las distintas Co-

munidades Autónomas con competencias en la materia.

El artículo 319.2 reconduce las edificaciones no autorizables al suelo no urbanizable, única vez en que el legislador recurre a una clasificación urbanística a lo largo del artículo 319. No obstante, la protección de una parte importante del suelo no urbanizable, como se acaba de afirmar, se encuentra en el número 1, de forma que el artículo 319.2 está haciendo referencia exclusivamente al suelo no urbanizable ordinario y al especialmente protegido por su valor agrícola, forestal o ganadero, que es el único valor que no está expresamente señalado en el artículo 319 (7).

Sujetos activos:

Sujeto activo del delito de construcción no autorizada y de edificación no autorizable del artículo 319 sólo puede serlo, por exigencia típica, *"el promotor, el constructor o el técnico director"*, así como sus posibles combinaciones (coautoría y complicidad). Por tanto nos encontramos ante un delito especial, también denominado "de propia mano".

La *especialidad* de los distintos sujetos radica en una pluralidad de criterios. Así, mientras que técnico director sólo puede serlo un técnico superior, en virtud de una cualificación profesional, promotor o constructor puede serlo cualquier persona que realice las funciones propias de promoción jurídica de la construcción o edificación, o de construcción material propiamente dicha (cualquier particular). Aunque tal afirmación no ha resultado pacífica, a tenor de las sentencias que se han dictado en aplicación del tipo penal, en muchas ocasiones totalmente contradictorias como luego podremos comprobar al analizarlas, sostenemos esta afirmación fundada tanto en la posición mantenida por gran parte de la doctrina como por la jurisprudencia emanada del Tribunal Supremo, analizada en otra parte de este trabajo. Así, en palabras de Vercher Noguera (Fiscal del Tribunal Supremo):

"Aportaciones interesantes en esa misma línea efectúa la Ley 38/99, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. La Ley establece en su artículo 9 que será considerado

promotor *cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, que, individual o colectivamente, en el ejercicio de una actividad económica, decide, impulsa, programa y financia, con recursos propios o ajenos, las obras de edificación para sí o para su posterior enajenación, entrega o cesión a terceros bajo cualquier título.* La Ley no exige al promotor ninguna titulación o cualificación especial (8). A su vez, el constructor, según el artículo 11 de la Ley, *es el agente que asume, contractualmente ante el promotor, el compromiso de ejecutar con medios humanos y materiales, propios y ajenos, las obras o parte de las mismas con sujeción al proyecto y al contrato.* El constructor, sin embargo, y a diferencia del promotor, sí necesita cumplir determinados requisitos para poder desempeñar sus funciones. Así, entre las obligaciones del constructor, para poder ejercer como tal, está la de *tener la titulación o capacitación profesional que habilita para el cumplimiento de las condiciones exigibles para actuar como constructor* (9). Este requisito ha sido criticado, si bien no por el hecho de exigirse titulación para poder ser constructor, sino porque no parece que esté claro, en el contexto profesional español, a qué titulación se refiere la Ley 38/99 cuando se refiere al constructor (10).

La Ley habla también del director de la obra y del director de la ejecución de la obra; dos figuras distintas que serían encajables en esa figura más general que el Código Penal califica como técnico director. Así, según el artículo 12, *El director de la obra es el agente, formando parte de la dirección facultativa, dirige el desarrollo de la obra en los aspectos técnicos, estéticos, urbanísticos y medioambientales, de conformidad con el proyecto que la define, la licencia de edificación y demás autorizaciones preceptivas y las condiciones del contrato, con el objeto de asegurar su adecuación al fin propuesto.* Tal como se puede observar, el artículo 12 de la Ley 38/99 responsabiliza al Director de la Obra del desarrollo de la obra en los aspectos técnicos, urbanísticos, estéticos y medioambientales. El director de obra deberá estar en posesión de la *titulación académica y profesional habilitante de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico, según corresponda, y cumplir las condiciones exigibles para el ejercicio de la profe-*

sión (11). El director de la ejecución de la obra, según el artículo 13.1 de la Ley, *es el agente que, formando parte de la dirección facultativa, asume la función técnica de dirigir la ejecución material de la obra y de controlar cualitativa y cuantitativamente la construcción y la calidad de lo edificado.* Igualmente, para poder desempeñar la profesión de director de ejecución de la obra, el interesado deberá *estar en posesión de la titulación académica y profesional habilitante y cumplir las condiciones exigibles para el ejercicio de la profesión* (12).

A su vez el proyectista, según el artículo 10.1.º de la referida Ley, *es el agente que, por encargo del promotor y con sujeción a la normativa técnica y urbanística correspondiente, redacta el proyecto, pudiendo además intervenir otros técnicos para, coordinadamente con el proyectista, redactar partes parciales del proyecto, o partes que lo complementen.* Es difícil determinar si el proyectista, o el técnico que actúe coordinadamente con el mismo, pueden incurrir en las responsabilidades penales que para los técnicos directores establece el artículo 319. De entrada tal posibilidad no parece demasiado factible, habida cuenta que los mismos no son técnicos directores y, además, no vienen referidos expresamente en el Código Penal. Es cierto que el artículo 10.1.º señala que los proyectistas, a la hora de redactar el proyecto, deben someterse a la normativa urbanística correspondiente, y el no hacerlo podría constituir un factor concluyente que vicie a la obra en su conjunto o en parte. Lo cierto es, sin embargo, que tomando en consideración la cantidad de requisitos, titulación y formación que se exige al técnico director por la Ley 38/1999, es difícil de imaginar que éste no llegue a percatarse de si se produce alguna irregularidad. Más bien parece que si el Código Penal se refiere de manera específica a los constructores, promotores y técnicos directores. Ello se debe a que el legislador ha seleccionado a los mismos porque la actuación de cada uno de ellos, dentro de sus competencias, es especialmente determinante a la hora de efectuar la obra en cuestión y que, de alguna forma, su labor puede resultar irremplazable. En cualquier caso, es evidente que la casuística en la materia es compleja y habría que examinar los diferentes supuestos caso por caso, para concretar las responsabilidades que correspondieran."

Es por ello que la doctrina ha venido a afirmar que si bien es un delito especial propio, nada obsta para que cualquiera pueda entrar a formar parte del círculo de autores típicos, en virtud del tono de generalidad empleado; Vercher Noguera (13) afirma que posiblemente el hecho de que el legislador haya recurrido a tres términos tan amplios y flexibles obedece a la necesidad de dejar abierta una puerta para poder exigir responsabilidad a cualquier intervención personal en la materia difícilmente clasificable.

Análisis del artículo 320.

En primer lugar debemos resaltar el hecho de que, aunque el delito de prevaricación de autoridades y funcionarios públicos no es nuevo, sí resulta novedosa la tipificación de la conducta del funcionario o de la autoridad que *sólo informa* pero no resuelve ni vota la concesión de la autorización.

Las conductas típicas:

En este artículo se sancionan varias conductas que, de forma individual o conjunta, se tienen que llevar a cabo para que la licencia municipal ilícita sea finalmente concedida, esto es, "1. *La autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, haya informado favorablemente proyectos de edificación o la concesión de licencias contrarias a las normas urbanísticas vigentes será castigado con la pena establecida en el artículo 404 de este Código y, además, con la de prisión de seis meses a dos años o la de multa de doce a veinticuatro meses.* 2. *Con las mismas penas se castigará a la autoridad o funcionario público que por sí mismo o como miembro de un organismo colegiado haya resuelto o votado a favor de su concesión a sabiendas de su injusticia*".

Por tanto existen dos fases en la tramitación municipal de los proyectos de obra o edificación, durante cuyo desarrollo pueden producirse desviaciones en el recto desarrollo urbanístico del tenor literal indicado en el párrafo anterior.

El artículo 320.1 tipifica las conductas relativas a la primera de estas fases, castigando a

la autoridad o funcionario público que informa los proyectos de edificación o la concesión de licencias *contrarias* a las normas urbanísticas vigentes. Ha de entenderse que no sólo las licencias sino también los proyectos de edificación han de ser contrarios a dichas normas, a pesar de que el precepto utilice el género femenino (14).

En el número 2, por el contrario, el legislador se centra en un momento distinto, cuando una vez emitidos los informes sobre las actividades urbanísticas para las que se solicita la licencia por parte de los funcionarios facultativos se procede al acto de aprobación de la licencia urbanística, es decir, a su concesión, que corresponde a otros funcionarios y autoridades (funcionarios políticos), los miembros del Pleno municipal, los concejales y el alcalde, que son los que votan o resuelven la concesión de la misma.

Ha de entenderse que en el número 2 del artículo 320 es típica la conducta del funcionario público o de la autoridad que vote o resuelva la concesión de la licencia contraria a las normas urbanísticas del número anterior, no así los proyectos técnicos, que no son más que simples documentos que vienen a acompañar a la solicitud de licencia.

Desde el punto de vista del tipo subjetivo, la referencia a que se actúe "*a sabiendas de su injusticia*" supone la restricción del elemento subjetivo al dolo directo, de forma que se excluye la comisión por dolo eventual.

Sujetos activos:

El artículo 320 es un tipo especial propio en el que sólo pueden ser sujetos activos de la conducta típica *la autoridad o el funcionario público*.

Sujeto activo de la conducta típica del artículo 320.1 lo es el funcionario facultativo, es decir, quien tiene capacidad para informar, y en el número 2 lo son tanto el alcalde con facultades para ello como los miembros del organismo colegiado, esto es, los miembros del Pleno municipal, que son quienes tienen la competencia para conceder o denegar las licencias urbanísticas.

TRATAMIENTO JURISPRUDENCIAL

A la vista de las sentencias penales que se han ido produciendo en nuestro país, en relación con casos concretos de presunta infracción de los tipos analizados, podemos observar claramente la falta de unidad a la hora de interpretar los presupuestos establecidos en los artículos afectados por parte de los diferentes órganos judiciales, principalmente en relación con los sujetos activos del delito previsto y penado en el artículo 319. En el debate entre las diferentes opciones jurisprudenciales para hacer responder penalmente a los constructores o promotores, algunos órganos judiciales hacen depender la responsabilidad penal de los mismos de conceptos tan flexibles como la profesionalidad del autor o la envergadura de las obras realizadas, sin embargo, no es esa la línea que sigue la jurisprudencia penal y contencioso-administrativa al respecto, que en modo alguno exige ser profesional de la construcción al autor para reclamarle responsabilidades. Otros órganos judiciales penales descartan esas posibilidades y justifican en sus resoluciones la razón de ese rechazo. La Sala II del Tribunal Supremo, en su Sentencia de 26 de junio de 2001, reiterada en Sentencia de 14 de mayo de 2003, rechaza también todo planteamiento en relación con la profesionalidad alegada. Por todo ello podemos considerar que ya existe jurisprudencia, por tratarse de "doctrina reiterada" (15).

A mi juicio, si se admitiesen los supuestos exculpativos basados en la profesionalidad, o criterios semejantes, acabaríamos entrando en un terreno ciertamente pantanoso. Es decir, bastaría, desde esa perspectiva, con que se negase el carácter de profesional por el autor del hecho, o que se hiciera uso de testaferreros, para eludir la responsabilidad penal, cuando lo verdaderamente relevante debe ser determinar si el bien jurídico protegido ha sido o no atacado. Tampoco puede admitirse que el autor de este delito tenga que ser necesariamente un profesional, habida cuenta que el artículo 319 incorpora una pena de inhabilitación especial. Hoy en día, tanto la doctrina como la jurisprudencia han sustituido la antigua concepción estricta de profesión u oficio, como aquella para cuyo ejercicio se exige

título, permiso, licencia o autorización administrativa, por una concepción amplia sin sujeción a límite alguno (16). La Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de junio de 2001 se pronuncia también sobre este punto: "El argumento relativo a la previsión de la pena de inhabilitación especial para profesión u oficio contenida en el precepto no puede excluir a las personas que promuevan o construyan sin licencia o excediéndose de la concedida, y que no sean profesionales, de la autoría del delito, pues no deja de tener sentido dicha inhabilitación aun en dicho caso, puesto que tales actividades están sujetas al régimen de licencia y autorización y ello ya comporta una relación con la Administración de que se trate, inhabilitación que conforme a lo dispuesto en el artículo 45 CP deberá concretarse expresa y motivadamente en la sentencia".

BIBLIOGRAFÍA

Juan Terradillos Basoco. Derecho Penal del Medio Ambiente. Editorial Trotta. Madrid, 1997.

José Antonio Domínguez Luis y Esteban Farré Díaz. Los Delitos Relativos a la Ordenación del Territorio. Ediciones Revista General de Derecho. Valencia, 1998.

La Ley Nexus. Base de Datos de Jurisprudencia y Legislación. Madrid, junio de 2005.

Antonio Vercher Noguera. Curso sobre Urbanismo. Ecourbis. Madrid, 2004.

Beatriz Lobón Cerviá. Curso sobre Urbanismo. Ecourbis. Madrid, 2004.

NOTAS

(1) En el capítulo I: "De los delitos sobre la ordenación del territorio", del Título XV: "De los delitos relativos a la ordenación del territorio y protección del medio ambiente" del PLOCP, aprobado por el Congreso de los Diputados en sesión celebrada el 5 de julio de 1995.

(2) "Daños en un archivo, registro, museo, biblioteca, gabinete científico, institución análoga o en bienes de valor histórico, artístico, científico, cultural o monumental, así como los yacimientos arqueológicos."

(3) La sentencia declara inconstitucionales y nulos casi el 80 por 100 de sus preceptos, restaurando la vigencia del Texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, al declararse inconstitucional y nulo el apartado primero de la disposición derogatoria única de la Ley de 1992.

(4) M. García Arán y D. López Garrido, el Código Penal de 1995 y la voluntad del legislador. Madrid, 1996, p. 158; Boix Reig y C. Juanatey Dorado, "Delitos sobre la ordenación...", cit., p. 1574.

(5) J. Boix Reig y C. Juanatey Dorado, "Delitos sobre la ordenación del territorio", en T. Vives Antón (coord.), Comentarios al Código Penal de 1995, vol. II, Valencia, 1995, p. 1575.

(6) F. Muñoz Conde, Derecho Penal. Parte especial, Valencia, 1996, p. 488.

(7) F. Muñoz Conde, Op. cit., p. 487.

(8) Según el párrafo 2 del artículo objeto de examen, son obligaciones del promotor:

a) Orientar sobre el solar la titularidad de un derecho que le faculte para construir en él.

b) Facilitar la documentación e información previa necesaria para la

redacción del proyecto, así como autorizar al director de la obra las posteriores modificaciones del mismo.

c) Gestionar y obtener las preceptivas licencias y autorizaciones administrativas, así como suscribir el acta de recepción de la obra.

d) Suscribir los seguros previstos en el artículo 19.

e) Entregar al adquirente, en su caso, la documentación de la obra ejecutada, o cualquier otro documento exigible por las Administraciones competentes."

(9) Artículo 11.2.b) de la Ley de Ordenación de la Edificación.

(10) Así, según Martínez Nieto, "Se advierte en la Ley una curiosidad: el afán desmedido por exigir titulaciones (sin especificar si son oficiales, académicas o de otro tipo y sin preocuparse de si estas titulaciones existen o no en el panorama universitario español) cuando se exige para ser constructor tener la titulación o capacidad profesional que habilita para el cumplimiento de las condiciones exigibles para actuar como constructor, lo que roza el absurdo ya que no existe, como es lógico, ninguna titulación que habilite para el ejercicio de esa actividad empresarial". Vide

Martínez Nieto, A.: La Protección Ambiental en el Proceso de Edificación, en Actualidad Administrativa número 10, 5 al 11 de marzo de 2001, parágrafo 237.

(11) Artículo 12.3.a) de la Ley de Ordenación de la Edificación.

(12) Artículo 12.2 A.a) de la Ley de Ordenación de la Edificación.

(13) "Delitos contra la ordenación...", cit., p. 540. En el mismo sentido, J. L. de la Cuesta Arzamendi, "Protección penal...", cit., p. 909.

(14) J. Boix Reig y C. Juanatey Dorado, "Delitos sobre la ordenación...", cit., p. 1582.

(15) Según el artículo 1.6.º del Código Civil:

"La jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la Ley, la costumbre y los principios generales de derecho."

(16) Vide Serrano Butragueño, I.: Código Penal de 1995. Granada: Edit. Comares, 1998, p. 518.