

## PROBLEMÁTICA ASOCIADA A LA PROTECCIÓN DE BIENES JURÍDICOS COLECTIVOS. ESPECIAL REFERENCIA A LOS DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

QUESTIONS ABOUT COLLECTIVE LEGALLY PROTECTED INTERESTS.  
SPECIAL REFERENCE TO CRIMES AGAINST PUBLIC ADMINISTRATION

---

Marta Fernández Cabrera

Becaria posdoctoral del área de Derecho penal de la Universidad de Málaga

### **RESUMEN**

*A pesar de que han pasado muchos años desde la incorporación a los códigos penales de delitos que protegen bienes jurídicos colectivos, existen ciertos problemas asociados a su protección que parecen no haber sido correctamente resueltos por la doctrina. La formulación del objeto de tutela aludiendo a realidades demasiado vagas y abstractas como la confianza en el buen funcionamiento de una institución, el abuso de estructuras de peligro abstracto, el recurso a teorías como la de los bienes jurídicos intermedios o el pensamiento de la acumulación para identificar unidades lesionables, son algunos de ellos. Este tipo de problemas pone en riesgo el propio concepto de bien jurídico y da argumentos a aquellos que consideran que la expansión del Derecho penal viene de la mano de intereses de titularidad colectiva. Sin embargo, estas cuestiones pueden ser solucionadas mediante una adecuada concepción del bien jurídico protegido y de su lesión. Para exponer adecuadamente la problemática y su solución se recurrirá al ejemplo clásico de los delitos contra la Administración pública.*

Marta Fernández Cabrera

**Palabras clave:** *Bienes jurídicos colectivos, delitos contra la Administración pública, problemas asociados a la protección de bienes jurídicos colectivos, pensamiento de la acumulación.*

### ABSTRACT

*Although it has been many years since legally protected interests with a collective character have been incorporated into our criminal codes, there are still problems that the doctrine has not solved properly. The definition of legally protected interests in an abstract and vague way, the abuse of abstract crime endangerment structures, the existence of theories like the thought of accumulation and spiritualized legally protected interests are some of them. These issues threaten the harm principle theory and provide arguments to the authors who consider the criminal law expansion comes on the heels of protecting collective interests. However these problems can be solved with a proper configuration of the legally protected concept and its lesion. This paper tries to achieve a complete review of these problems using the classic example of crimes against public administration.*

**Keywords:** *Collective legally protected interests, crimes against public administration, problems related with collective legally protected interests, accumulation.*

### SUMARIO

1. ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA PROTECCIÓN DE BIENES JURÍDICOS COLECTIVOS.
  - 1.1. Argumentos desde el principio de fragmentariedad.
  - 1.2. Argumentos desde el principio de subsidiariedad.
2. CARACTERÍSTICAS DE LOS BIENES JURÍDICOS COLECTIVOS.
3. PROBLEMAS ACTUALES QUE SUSCITAN LOS BIENES JURÍDICOS COLECTIVOS.

Protección de bienes jurídicos colectivos. Especial referencia a los delitos contra la Administración pública

- 3.1. Su protección a través de estructuras de peligro abstracto.
- 3.2. Pensamiento de la acumulación.
- 3.3. Bienes jurídicos intermedios.
- 3.4. Formulaciones del bien jurídico basadas en términos de sentimientos externos al funcionamiento real del sistema social.
4. SOLUCIÓN A LOS PROBLEMAS EXPUESTOS.
  - 4.1. El bien jurídico como objeto perteneciente a la realidad social.
  - 4.2. La lesión debe ser verificable empíricamente.
5. BIBLIOGRAFÍA.

## 1. ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA PROTECCIÓN DE BIENES JURÍDICOS COLECTIVOS

La doctrina ha puesto de manifiesto que la aparición de intereses de titularidad colectiva se debe en buena medida al avance de las sociedades modernas o al percatarse de ciertos efectos sociales dañosos derivados de determinadas actividades. Sin embargo, esta afirmación no es del todo cierta si tenemos en cuenta que los códigos penales tradicionales ya contenían entre su catálogo de delitos conductas que protegían realidades como la fe pública, la Administración de justicia, la seguridad interior...<sup>1</sup>. Así, a modo de ejemplo, los delitos contra la Administración pública han estado en el Código penal desde siempre sin que su aparición haya sido vinculada al fenómeno de la expansión penal y sin que su legitimidad haya sido seriamente cuestionada.

Lo que sí se puede considerar novedoso respecto a los bienes jurídicos colectivos es la profusión con que estos se han alojado en nuestro Derecho penal<sup>2</sup>. En este sentido, el Código penal español de 1995 marca un antes y un después en su protección, a pesar de que su incorporación al texto legal empezó a llevarse a cabo en 1983<sup>3</sup>. Esta masiva integración de intereses supraindividuales que se produjo en todos los códigos penales europeos supuso la constatación de la transformación del Estado liberal, puramente individualista, preocupado por asegurar el orden social en un contexto de garantías formales de convivencia, en un Estado democrático y de Derecho que además es social y que, por tanto, aspira a lograr esa convivencia pacífica por medio del aseguramiento a todos los ciudadanos de determinados presupuestos materiales. Un Estado con obligaciones de atender a todos y cada uno de los miembros de la sociedad y, por tanto, con la obligación de asegurar determinadas cotas de libertad e igualdad material<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Si bien es cierto que desde un punto de vista del aparato estatal principalmente más que desde un servicio al ciudadano. BUSTOS RAMÍREZ, Juan, *Control social y sistema penal*, PPU, Barcelona, p. 185.

<sup>2</sup> PRIETO DEL PINO, Ana María, *El uso de información privilegiada en el mercado de valores*, Aranzadi, Cizur Menor, 2004, pp. 215-216.

<sup>3</sup> DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis, «El bien jurídico protegido en un Derecho penal garantista». *Jueces para la democracia*, n.º 30, pp. 10-19.

<sup>4</sup> BUSTOS RAMÍREZ, Juan, *Control social y sistema penal*, PPU, Barcelona, p. 196.

Protección de bienes jurídicos colectivos. Especial referencia a los delitos contra la Administración pública

En un primer momento, la protección penal de los bienes jurídicos colectivos fue acogida críticamente por parte de la doctrina, que vio con escepticismo la adaptación de estos a los principios clásicos del Derecho penal, especialmente a los de intervención mínima. Así, HASSEMER y la escuela de Frankfurt consideraron la proliferación de bienes jurídicos colectivos como uno de los males propios del Derecho penal moderno. Este autor apuntó que para solucionar grandes problemas sociales se acude al Derecho penal no como *ultima* sino como *sola* o *prima ratio*, por ello propone reducir el catálogo de bienes jurídicos protegidos por el código penal a su «núcleo mínimo» al que pertenecen los tradicionales de carácter individuales y solo eventualmente también aquellos de carácter colectivo siempre que se describan de forma precisa y estén funcionalizados en atención a los bienes jurídicos individuales<sup>5</sup>.

Sin embargo, como contraposición a esta posición doctrinal un sector de la doctrina ha reiterado la necesidad de que el Derecho penal se adapte a la sociedad a la que sirve y que esta sea permeable a la protección de nuevas realidades consideradas valiosas, aspectos que no tienen por qué resultar incompatibles con los postulados de un Derecho penal mínimo. Es más, una adecuada comprensión del bien jurídico, tanto en su versión individual como colectiva, impide una concepción de este como algo estático y anquilosado en el espacio-tiempo; al contrario, conlleva una adaptación de este a lo que una determinada sociedad en un momento histórico considera como valioso, por lo que resulta lógica la acomodación de este concepto a la protección de nuevas realidades de titularidad colectiva<sup>6</sup>. Asimismo, afirmar que el fenómeno de expansión penal es consecuencia exclusiva de la protección de intereses de titularidad colectiva supone ignorar la realidad del Código penal actual, donde se puede comprobar que la proliferación de tipos delictivos de dudosa legitimidad es común a ambas clases de bienes jurídicos, por lo que es un fenómeno global<sup>7</sup>. Por ello, no tiene sentido deslegitimar todas las normas penales que hacen referencia a objetos de tutela de titularidad colectiva, sino solo aquellos supuestos donde se esté haciendo un uso ilegítimo de la pena<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> HASSEMER, Winfried, «Rasgos y crisis del Derecho penal moderno», *Anuario de Derecho penal y ciencias penales*, tomo 45,1, 1992, pp. 235-250.

<sup>6</sup> LAURENZO COPELLO, Patricia Raquel, «Recensión a Silva Sánchez, J.M. *La expansión del Derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*, 2.ª ed. Civitas. Madrid, 2001», en *Revista de Derecho penal y criminología*, 2.ª época, n.º 12, 2003, p. 454.

<sup>7</sup> CARBONELL MATEU, Juan Carlos, «Breves reflexiones sobre la tutela de los llamados intereses difusos». VV.AA., *Cuadernos de derecho judicial. Intereses difusos y Derecho penal* (Dir. Boix Reig, J.), Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1994, p. 12.

<sup>8</sup> FEIJOO SÁNCHEZ, Bernardo José, «Sobre la “administrativización” del Derecho penal en la “sociedad de riesgo”: un apunte sobre la política criminal a principios del siglo XXI», en VV.AA., *Derecho y justicia penal en el siglo XXI: liber amicorum en homenaje al profesor Antonio González-Cuéllar García*, Colex, Madrid, 2006, p. 153.

Marta Fernández Cabrera

Dicho esto, tanto los bienes jurídicos colectivos como los individuales, así como sus modalidades de ataque, deben superar los mismos filtros para poder formar parte legítimamente del Derecho penal, que son aquellos establecidos por los principios de la intervención penal, especialmente los de la intervención mínima, fragmentariedad y subsidiariedad. El principio de fragmentariedad se asienta sobre la idea de que el Derecho penal debe quedar reservado para prevenir conductas gravemente perjudiciales, lo que se materializa en dos ideas: que el Derecho penal está orientado a la tutela de los presupuestos esenciales para la convivencia social externa y que sus intervenciones quedan limitadas a los ataques más intolerables frente a tales presupuestos imprescindibles<sup>9</sup>. Por tanto, no deben ser sancionadas todas las conductas que afecten a bienes jurídicos sino solo aquellas que por sus características constituyan un ataque especialmente grave. Es decir, elabora un juicio doble que responde a las cuestiones de qué bienes puede incorporar legítimamente el Derecho penal y frente a qué ataques contra estos puede reaccionar.

Por su parte, el segundo principio de la intervención mínima, el de subsidiariedad o *ultima ratio*, trata de agotar los medios de control social menos lesivos disponibles tanto fuera como dentro del ordenamiento jurídico antes de recurrir al Derecho penal. Se asienta sobre la idea de que el Derecho penal solo debe intervenir cuando fracasen otros medios de solución social del conflicto<sup>10</sup>. Para ello, como pone de manifiesto MIR, deberá preferirse en primer lugar la utilización de medios desprovistos de sanción, como una buena política social. Solo en el caso de que este primer análisis sea negativo habrá que acudir a sanciones de carácter no penal, y únicamente cuando dichos medios de control social hayan fracasado recurriremos a la pena o la medida de seguridad<sup>11</sup>. El principio de fragmentariedad tiene un contenido ético vinculado con la idea de merecimiento de pena, mientras que el principio de subsidiariedad, de carácter utilitarista, se relaciona con la idea de necesidad de pena. Por su contenido de justicia, la fragmentariedad cobra un peso mayor y su análisis se ha de llevar a cabo con anterioridad a cualquier juicio de carácter utilitario.

Dicho esto, en las siguientes líneas se expondrán y se rebatirán los argumentos en contra de la protección de bienes jurídicos colectivos que se han esgrimido hasta ahora desde la óptica de estos dos principios.

---

<sup>9</sup> ROXIN, Claus, *Strafrecht. Allgemeiner Teil. Band. 1. Grundlage. Der Aufbau der Verbrechenslehre*, C. H. Beck, Múnich, 2006, p. 45.

<sup>10</sup> ROXIN, Claus, *Strafrecht. Allgemeiner Teil. Band. 1 Grundlage. Der Aufbau der Verbrechenslehre*, C. H. Beck, Múnich, 2006, p. 45.

<sup>11</sup> MIR PUIG, Santiago, *Derecho penal. Parte General*, Reppertor, Barcelona, 2015, p. 118.

Protección de bienes jurídicos colectivos. Especial referencia a los delitos contra la Administración pública

## 1.1. ARGUMENTOS DESDE EL PRINCIPIO DE FRAGMENTARIEDAD

Se suele afirmar por parte de la doctrina que los ataques contra bienes jurídicos colectivos son de menor entidad que aquellos contra bienes jurídicos individuales. No obstante, pretender dejar al margen de este sector del ordenamiento los atentados contra intereses de titularidad colectiva sobre la base de la menor gravedad de los efectos sociales que producen es difícil de aceptar si se tiene en cuenta el potencial destructivo y desestabilizador que tienen algunas conductas contra determinadas instituciones como la Administración pública, el mercado de valores o la Administración de justicia, o contra el medio ambiente<sup>12</sup>. Además, el hecho de que los efectos de ese tipo de conductas sean sufridos por el sujeto como integrante de un colectivo y no como víctima individual aislada no atenúa dichos efectos.

Tampoco es cierto, como algunos autores han insinuado, que los bienes jurídicos colectivos protejan intereses no asumidos de modo suficiente por la sociedad, lo que los dota de un menor apoyo democrático y los convierte en bienes jurídicos de segunda. De hecho, salvo crisis de legitimidad puntuales, se puede afirmar que se encuentran bastante arraigados en el imaginario social. Como pone de manifiesto RANDO CASERMEIRO *«especulamos a menudo afirmando que los ataques a nuevos bienes jurídicos como el medio ambiente o la Hacienda pública no gozan de la misma estabilidad “valorativa” que los bienes tradicionales. Pero es muy probable que una verdadera investigación sociológica, evaluadora de la jerarquización de bienes jurídicos que la sociedad asume mayoritariamente, y que seguramente será susceptible de cambios al compás de las nuevas circunstancias socioeconómicas o sociopolíticas, pueda darnos alguna sorpresa»*<sup>13</sup>. El problema, común a todo el Derecho penal y no solo a los bienes jurídicos colectivos, es la ausencia de estudios empíricos que refrenden lo que solo son intuiciones sociológicas.

---

<sup>12</sup> LAURENZO COPELLO, Patricia Raquel, «Recensión a Silva Sánchez, J.M. La expansión del Derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales, 2.ª ed. Civitas. Madrid, 2001», en *Revista de Derecho penal y criminología*, 2.ª época, n.º 12, 2003, p. 456.

<sup>13</sup> RANDO CASERMEIRO, Pablo, *La distinción entre el Derecho penal y el derecho administrativo sancionador*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 230. En el mismo sentido se han pronunciado HEFENDEHL, Roland, «El bien jurídico como eje material de la norma penal», en VV.AA., *La teoría del bien jurídico. ¿Fundamento de legitimación del Derecho penal o juego de abalorios dogmático?* (ed. Hefendehl, R.; ed. española a cargo de Rafael Alcácer, María Martín e Iñigo Ortiz de Urbina), Marcial Pons, Barcelona/Madrid, 2007, p. 182, y SOTO NAVARRO, Susana, *La protección penal de los bienes colectivos en la sociedad moderna*, Editorial Comares, Granada, 2003, p. 172.

Marta Fernández Cabrera

En este sentido, lo que sí es cierto respecto a la mayor parte de los delitos que protegen bienes jurídicos colectivos es que los efectos sociales dañosos derivados de la lesión de algunos de ellos, especialmente los que se refieren al funcionamiento de determinadas instituciones, no son tan fáciles de percibir por parte del ciudadano medio. A modo de ejemplo, el impacto que producen los ataques contra el orden socioeconómico o contra la Administración pública requiere para su percepción por parte de los ciudadanos de conocimientos técnicos, información o cultura en ocasiones ajenos a muchos sectores de la sociedad<sup>14</sup>. A diferencia de las modalidades más clásicas, la dañosidad social de la delincuencia de cuello blanco, que a menudo se encuentra relacionada con la protección de bienes jurídicos colectivos, es difícilmente entendible por la mayor parte de la población e incluso por los propios jueces, pues se trata de tipos delictivos no violentos, complejos y a menudo atenuados por la existencia de una conducta moral adyacente<sup>15</sup>. A modo de ejemplo, un análisis sobre la evolución jurisprudencial de los delitos contra la Administración pública revela cómo han aumentado exponencialmente el número de condenas en los últimos años en España por la comisión de este tipo de delitos, lo que parece estar motivado no por un aumento de la delincuencia real, sino por la mayor conciencia social, especialmente por parte de los jueces, sobre la importancia de los efectos sociales dañosos de estos tipos penales tras la crisis económica<sup>16</sup>.

Por eso, hay quien ha manifestado la imposibilidad de acudir en estos casos al criterio democrático o de las convicciones generales del que es firme defensor en la doctrina española DÍEZ RIPOLLÉS, que considera que solo es legítima la protección de un bien jurídico si cuenta con el apoyo mayoritario de la opinión pública<sup>17</sup>. La asunción de dicho criterio plantea serios problemas en los casos de delincuencia económica y en la delincuencia de cuello blanco en general. Como señala PRIETO DEL PINO, existen ámbitos de la realidad que por su proximidad al individuo pueden permitir una adecuada aplicación del criterio mencionado, como por ejemplo en el caso de los bienes eminentemente personales como la vida, la salud o la libertad sexual, donde se puede afirmar que el

---

<sup>14</sup> Así por ejemplo para Malem Seña la corrupción requiere tomar una virtud cívica en serio como una educación moral, participación sustantiva e igualdad económica y política. MALEM SEÑA, Jorge F., «El fenómeno de la corrupción», en VV.AA., *La corrupción política* (eds. Laporta, F.J. y Álvarez, S.), Alianza Editorial, Madrid, 1997, p. 89.

<sup>15</sup> GREEN, Stuart P., *Mentir, hacer trampas y apropiarse de lo ajeno. Una teoría moral sobre los delitos de cuello blanco*, Marcial Pons, Madrid, 2013, pp. 58-60.

<sup>16</sup> Sobre la evolución jurisprudencial de los delitos de corrupción y la mayor tendencia a condenar por parte de los jueces, *vid.* FERNÁNDEZ CABRERA, Marta, «Evolución jurisprudencial de los delitos de corrupción: un antes y un después de la crisis económica», en MARCO MARCO, J. y PELÁEZ GABALDÓN, M. (coords.), *Radiografiando la democracia. Un estudio sobre corrupción, buen gobierno y calidad democrática*, Avapol, Valencia, 2017.

<sup>17</sup> DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis, *La racionalidad de las leyes penales. Práctica y teoría*, Trotta, Madrid, 2015, p. 183.



Protección de bienes jurídicos colectivos. Especial referencia a los delitos contra la Administración pública

ciudadano realmente «*decide cuando emite un juicio de valor*». Sin embargo, hay otros en los que los riesgos de manipulación de datos por parte de los medios de comunicación o la falta de interés por parte de ciertos sectores de mantener una opinión pública informada hacen desaconsejable su uso. Así, apunta la autora, «*el alto grado de tecnicismo que los envuelve y la imagen —errónea— de relativa distancia respecto de la vida cotidiana del “ciudadano de a pie” son factores que acrecientan los riesgos apuntados*»<sup>18</sup>. Ante una situación de desinformación por parte del ciudadano medio que le permita elaborarse un juicio sobre la dañosidad social de determinadas conductas en el mercado de valores o el orden socioeconómico, los poderes públicos deberán proporcionar argumentos para corregir las valoraciones sociales<sup>19</sup>.

## 1.2. ARGUMENTOS DESDE EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

Otro de los argumentos esgrimidos en contra de la protección de bienes jurídicos colectivos ha sido el de la ineficacia intrínseca del Derecho penal para llevar a cabo los fines que este tiene establecidos, en especial el de disuadir de la comisión de conductas que los atacan<sup>20</sup>. Por ello, se prefiere optar en estos casos por otro tipo de sanciones civiles o administrativas que suelen aparejar penas de multa, evitando así la imposición de una pena privativa de libertad (exclusiva de la jurisdicción penal). Es cierto que el Derecho penal es un medio de control social que tiene un escaso poder como agente transformador de la realidad social porque lleva a cabo su intervención en último lugar, una vez que el delito se ha cometido. Pero no por ello se puede afirmar que este sea un medio de control inútil a la hora de evitar comportamientos encaminados a lesionar o poner en peligro bienes jurídicos. No se ha demostrado empíricamente que el Derecho penal sea ineficaz *per se*, al contrario, todos los datos apuntan a que se trata de un «*mal necesario*»<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> PRIETO DEL PINO, Ana María, *El uso de información privilegiada en el mercado de valores*, Aranzadi, Cizur Menor, 2004, p. 218.

<sup>19</sup> Por tanto, tal y como propone la autora, es más aconsejable en estos casos acudir a los valores constitucionales compartidos por todos previstos en la Carta Magna. PRIETO DEL PINO, Ana María, *El uso de información privilegiada en el mercado de valores*, Aranzadi, Cizur Menor, 2004, p. 218.

<sup>20</sup> SILVA SÁNCHEZ, Jesús María, *La expansión del Derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*, 2.ª ed. Civitas, Madrid, 2001, p. 155; HASSEMER, Winfried, «Rasgos y crisis del Derecho penal moderno», *Anuario de Derecho penal y ciencias penales*, tomo 45, 1, 1992, p. 239.

<sup>21</sup> De hecho, como apunta Robinson, cada vez hay más estudios empíricos que cuestionan el efecto disuasorio de la pena, pero lo cierto es que ninguno de ellos lo niega (ROBINSON, Paul H., *Principios distributivos del Derecho penal. A quién debe sancionarse y en qué medida*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona/Buenos Aires, 2012, pp. 81-82). Por eso, el autor acaba aceptando que la disuasión puede ser una buena finalidad para justificar la institución de la pena, aunque es un mal principio para su distribución (p. 115).

Marta Fernández Cabrera

En cualquier caso, como afirma RANDO CASERMEIRO, si se hubiera logrado demostrar la ineficacia de este sector del ordenamiento, lo lógico sería pedir su total y absoluta retirada y no solo de ámbitos determinados. Si esta se verifica empíricamente ha de hacerse con carácter general, incluyendo la delincuencia tradicional. Por ello, con base en esta argumentación se debería pedir la despenalización del tráfico de drogas o de los hurtos de baja intensidad, y no solo del uso de información privilegiada en el mercado de valores o del blanqueo de capitales. De lo contrario, como señala RANDO, se está «*recortando intencionada e ideológicamente la realidad del Derecho penal*»<sup>22</sup>.

Ahora bien, muchos de los argumentos que van encaminados a poner de manifiesto la inutilidad del Derecho penal como medio de control social (como la alusión a la elevada cifra negra de este tipo de delitos, la dificultad en su persecución o en su prueba...) ignoran deliberadamente los efectos que sobre posibles infractores puede generar la amenaza penal de determinadas conductas, así como el hecho de que la cifra negra o las dificultades probatorias no son ajenas tampoco a la protección de bienes jurídicos individuales<sup>23</sup>, ni tampoco a otros sectores del ordenamiento como el Derecho civil o el administrativo. Como pone de manifiesto CORCOY BIDASOLO, la pretendida ineficacia del Derecho penal que se esgrime como argumento para evitar el castigo de determinadas conductas se corresponde a menudo con problemas coyunturales más bien relacionados con un mal funcionamiento del sistema judicial y procesal, como una mala técnica jurídica, que con defectos imputables a este sector del ordenamiento<sup>24</sup>. Por eso, cuando se afirma la idoneidad o inidoneidad del Derecho penal o del Derecho administrativo sancionador para castigar una determinada conducta, habitualmente se hace desde un punto de vista simplista, pudiendo predicarse la inidoneidad solo de un precepto concreto o de las interpretaciones que sobre este se hacen<sup>25</sup>. Eso significa que, modificando interpretativa o legislativamente dicho precepto, el problema estaría solucionado. Por consiguiente, tampoco se sustenta el argumento contra los bienes jurídicos colectivos esbozado desde el punto de vista del principio de subsidiariedad.

Dicho esto, aunque las críticas relacionadas con los principios de intervención mínima acabadas de exponer contra los bienes jurídicos supraindividuales pa-

---

<sup>22</sup> RANDO CASERMEIRO, Pablo, *La distinción entre el Derecho penal y el derecho administrativo sancionador*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 422-423.

<sup>23</sup> SOTO NAVARRO, Susana, *La protección penal de los bienes colectivos en la sociedad moderna*, Editorial Comares, Granada, 2003, p. 175.

<sup>24</sup> CORCOY BIDASOLO, Mirentxu, «Expansión del Derecho penal y garantías constitucionales», en *Revista de Derechos Fundamentales*, n.º 8, 2012, pp. 46-76.

<sup>25</sup> PRIETO DEL PINO, Ana María, *El Derecho penal ante el uso de información privilegiada en el mercado de valores*, Aranzadi, Pamplona, 2004, p. 253.

Protección de bienes jurídicos colectivos. Especial referencia a los delitos contra la Administración pública

recen estar ya ampliamente superadas, lo cierto es que los bienes jurídicos colectivos adolecen todavía de una serie de problemas comunes que requieren de un análisis individualizado y que constituyen en la actualidad el verdadero reto con respecto a ellos. A modo de ejemplo, se puede exponer la extrema vaguedad de algunas de sus formulaciones, el excesivo recurso a estructuras de peligro abstracto, acudir al pensamiento de la acumulación para fundamentar la lesividad de los ataques o formular el bien jurídico en términos de confianza o seguridad u otros sentimientos colectivos. Sin embargo, antes de entrar a analizarlos es preciso determinar previamente las características que ponen de manifiesto que estamos en presencia de uno de ellos.

## 2. CARACTERÍSTICAS DE LOS BIENES JURÍDICOS COLECTIVOS

A diferencia de los bienes jurídicos individuales, la característica principal de los colectivos es que estos responden a necesidades del individuo como miembro de un grupo social. Así, mientras los de carácter individual hacen referencia a estados o situaciones necesarias para el desarrollo personal (vida, integridad, patrimonio...), los de carácter colectivo cubren necesidades que, como la Hacienda pública, la Administración de justicia, la Administración pública, etc., son básicas para el individuo como ser social. Constituyen, por tanto, bienes jurídicos «macrosociales» que se refieren al sistema social en su conjunto<sup>26</sup>. Un sistema penal que solo gire en torno a la persona como sujeto individual no podría dar una respuesta satisfactoria a determinados delitos que suceden en el seno de instituciones que satisfacen necesidades colectivas del ciudadano. Por ello, «*hay que definirlos a partir de una relación social basada en la satisfacción de necesidades de cada uno de los miembros de la sociedad o de un colectivo y en conformidad al funcionamiento del sistema social*»<sup>27</sup>. Sin embargo, a pesar de la existencia de ciertos rasgos comunes, pocos autores han dedicado esfuerzos a sistematizar y caracterizar los bienes jurídicos colectivos en aras de diferenciarlos de sus homónimos individuales<sup>28</sup>. Por eso, basándome en trabajos de SOTO NAVARRO y HEFENDEHL, voy a ponerlas de manifiesto con el objetivo de distinguirlos de otros que lo son solo en apariencia.

---

<sup>26</sup> BUSTOS RAMÍREZ, Juan, *Control social y sistema penal*, PPU, Barcelona, p. 196.

<sup>27</sup> BUSTOS RAMÍREZ, Juan, *Control social y sistema penal*, PPU, Barcelona, p. 197.

<sup>28</sup> Entre esos pocos autores destacan Soto Navarro y Hefendehl. *Vid.* SOTO NAVARRO, Susana, *La protección penal de los bienes colectivos en la sociedad moderna*, Editorial Comares, Granada, 2003, pp. 193-230; HEFENDEHL, Roland, «El bien jurídico como eje material de la norma penal», en VV.AA., *La teoría del bien jurídico. ¿Fundamento de legitimación del Derecho penal o juego de abalorios dogmático?* (ed. Hefendehl, R.; ed. española a cargo de Rafael Alcácer, María Martín e Íñigo Ortiz de Urbina), Marcial Pons, Barcelona/Madrid, 2007, pp. 188-192.

Marta Fernández Cabrera

Aunque hay quien considera que lo característico de los bienes jurídicos colectivos es su titularidad compartida, la imposibilidad de disponer de ellos individualmente o su aprovechamiento por todos, lo cierto es que ninguno de estos rasgos los identifica de forma exclusiva. A modo de ejemplo, respecto a la titularidad colectiva, un conjunto de personas puede tener un patrimonio privado en común del cual no puedan disponer separadamente sin que la propiedad de esa cosa se convierta en un bien jurídico colectivo<sup>29</sup>. Tampoco es el aprovechamiento por todos lo que caracteriza este tipo de bienes pues, como bien pone de manifiesto HEFENDEHL, los relativos a organizaciones del Estado y su desarrollo no gozan de la característica de aprovechamiento por todos en un sentido estricto, sino que se aseguran para ellos<sup>30</sup>. Para ambos autores lo que verdaderamente caracteriza a los bienes jurídicos colectivos y los diferencia respecto a los individuales es la indivisibilidad en el sentido de no distributividad (*Nicht-Distributivität*). En virtud de esta característica un bien jurídico será colectivo si es «conceptual, real o jurídicamente imposible de dividir en partes y asignárselas a los individuos como porciones»<sup>31</sup>.

Por tanto, no son verdaderos bienes jurídicos colectivos aquellos tras los que solo se pueden encontrar intereses de naturaleza individual como los delitos de tráfico de drogas o la seguridad del tráfico..., que en el fondo protegen la salud, la vida o la integridad física de las personas. Para SOTO NAVARRO, no son colectivos los «*bienes jurídicos colectivos de referente individual*» porque en estos casos el carácter colectivo proviene del tipo de peligro del que se trata de prevenir a dichos bienes individuales: un peligro general o riesgo en general frente a un número indeterminado de sujetos pasivos que no se concreta ni *ex ante* ni en muchos casos *ex post*. Tal y como manifiesta esta autora, si tras un bien jurídico colectivo solo se es capaz de encontrar bienes jurídicos de naturaleza individual, ese bien jurídico es superficial y habrá que prescindir de él<sup>32</sup>.

Por el contrario, son de carácter colectivo aquellos que aluden a estructuras o instituciones básicas del Estado y del sistema social que no permiten su división en partes alícuotas para asignárselas a cada ciudadano, como por ejemplo la

<sup>29</sup> SOTO NAVARRO, Susana, *La protección penal de los bienes colectivos en la sociedad moderna*, Editorial Comares, Granada, 2003, pp. 194-198.

<sup>30</sup> HEFENDEHL, Roland, «El bien jurídico como eje material de la norma penal», en VV.AA., *La teoría del bien jurídico. ¿Fundamento de legitimación del Derecho penal o juego de abalorios dogmático?* (ed. Hefendehl, R.; ed. española a cargo de Rafael Alcácer, María Martín e Íñigo Ortiz de Urbina), Marcial Pons, Barcelona/Madrid, 2007, p. 190.

<sup>31</sup> HEFENDEHL, Roland, «El bien jurídico como eje material de la norma penal», en VV.AA., *La teoría del bien jurídico. ¿Fundamento de legitimación del Derecho penal o juego de abalorios dogmático?* (ed. Hefendehl, R.; ed. española a cargo de Rafael Alcácer, María Martín e Íñigo Ortiz de Urbina), Marcial Pons, Barcelona/Madrid, 2007, p. 189.

<sup>32</sup> SOTO NAVARRO, Susana, *La protección penal de los bienes colectivos en la sociedad moderna*, Editorial Comares, Granada, 2003, p. 213.

Protección de bienes jurídicos colectivos. Especial referencia a los delitos contra la Administración pública

Administración de justicia, la Hacienda pública o el medio ambiente<sup>33</sup>. Así, la Administración pública es una institución al servicio de los ciudadanos a través de la cual se satisfacen necesidades de carácter colectivo que no podrían ser satisfechas de ninguna otra manera. Por ello, la Constitución española subraya su carácter servicial y su condición de subordinada en su artículo 103.1, que establece que esta «*sirve con objetividad a los intereses generales*». De esta manera, se pone el énfasis en el hecho de que se trata de una institución abocada a un fin y ese fin, que fundamenta la existencia de la administración y la legítima, es precisamente el servicio a los intereses generales<sup>34</sup>.

Otra de las características que acompaña a un buen número de bienes jurídicos colectivos es su naturaleza conflictual<sup>35</sup>. Esta característica no se puede predicar de todos ellos, pero sin duda de un gran número. La naturaleza conflictual de los bienes jurídicos colectivos hace referencia al hecho de que la fuente de peligro normalmente proviene de actividades lícitas y necesarias. Se trata de conductas que con carácter general están permitidas y que socialmente resultan imprescindibles, pero que bajo determinadas circunstancias se convierten en socialmente dañosas. De naturaleza conflictual son casi todos los delitos de corrupción, así como otros delitos de cuello blanco, dado que se caracterizan por el hecho de que se cometen durante el transcurso del normal funcionamiento de una determinada organización y son cometidos por quienes forman parte de ella<sup>36</sup>. Esto les confiere una serie de características comunes, como por ejemplo la dificultad en su detección (lo que se traduce en su elevada cifra negra) y la dificultad a la hora de probar ciertos elementos del tipo como el dolo. A modo de ejemplo, los dos focos más importantes de corrupción son la actividad urbanística y la contratación pública, y ambas actividades son necesarias para la satisfacción de intereses generales, fin último al que se orienta la institución pública. Por ello, aunque hay algunos autores que proponen una importante reducción de la intervención de la Administración pública como medida para reducir la corrupción, lo cierto es que por mucho que dicha actividad sea cada vez más limitada o controlada nunca podrá ser eliminada, pues se dirige a cubrir necesidades básicas del individuo en sociedad<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> SOTO NAVARRO, Susana, *La protección penal de los bienes colectivos en la sociedad moderna*, Editorial Comares, Granada, 2003, pp. 200-223.

<sup>34</sup> SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho administrativo. Parte general*, Tecnos, Madrid, 2016, p. 76.

<sup>35</sup> SOTO NAVARRO, Susana, *La protección penal de los bienes colectivos en la sociedad moderna*, Editorial Comares, Granada, 2003, pp. 213-218.

<sup>36</sup> Así lo han puesto de manifiesto para los delitos de cuello blanco GREEN, Stuart. P. (*Mentir, hacer trampas y apropiarse de lo ajeno. Una teoría moral sobre los delitos de cuello blanco*, Marcial Pons, Madrid, 2013, p. 42) y BRAITHWAITE, John («White collar crime», *Annual review of sociology*, vol. 11, pp. 1-25, 1985).

<sup>37</sup> Una de las propuestas de Rose-Ackermann para evitar la corrupción pública es reducir las actividades de la Administración al mínimo, especialmente las actividades innecesarias. Pero la autora es consciente de

Marta Fernández Cabrera

El carácter conflictual del bien jurídico implica también que su protección penal no podrá llevarse a cabo de manera absoluta, sino que requiere una cuidadosa ponderación de los diferentes intereses en juego y su coordinación con otros sectores del ordenamiento. El límite de tolerancia penal no se puede poner demasiado bajo porque, además de ser contrario a los principios de intervención mínima, provocaría un funcionamiento anómalo de dichas instituciones, por no decir su absoluta paralización<sup>38</sup>. A modo de ejemplo, una protección penal excesiva de sectores como el orden socioeconómico, la Administración de justicia o la Hacienda pública supondría la aparición de efectos contrarios a los que se pretenden, e incluso el fracaso del propio Derecho penal como sistema de control social<sup>39</sup>.

Para evitar incurrir en este error, las medidas que se propongan en el ámbito penal deberán estar muy bien coordinadas con las dispuestas en el resto de subsistemas de control social. A modo de ejemplo, la discrecionalidad administrativa es una potestad que concede a la Administración pública un cierto margen de maniobra, de ponderación subjetiva para poder optar entre diversas opciones posibles, todas ellas igualmente válidas y justas<sup>40</sup>. No obstante, también se trata de una ventana hacia la toma de decisiones arbitrarias, injustificadas e incluso corruptas, y por tanto contrarias a los fines que persigue dicha institución<sup>41</sup>. Sin embargo, un sistema que prohíba o castigue la discrecionalidad administrativa daría lugar a un mal funcionamiento de dicha institución, imposibilitando la toma de decisiones en su seno. Esta potestad administrativa no se puede prohibir o castigar, sino simplemente controlar.

En definitiva, la naturaleza conflictual de los bienes jurídicos colectivos obliga a que en estos, más incluso que en los de carácter individual, el Derecho penal se encuentre muy bien coordinado con el ordenamiento civil, administrativo, tributario... de referencia, permitiendo un correcto entendimiento y articulación de ambos. Y este es, sin lugar a dudas, uno de los grandes retos pendientes con respecto a esta clase de bienes jurídicos.

---

que esta institución en ningún caso es prescindible. *Vid.* ROSE-ACKERMANN, Susan, *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*, Siglo XXI de España, Madrid, 2001, pp. 53-60.

<sup>38</sup> «... la política anticorrupción nunca debe tener como objetivo el lograr una rectitud completa. Quienes toman una posición radical probablemente imponen restricciones rígidas y engorrosas que aumentan, en lugar de disminuir, los alicientes a la corrupción». ROSE-ACKERMANN, Susan, *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*, Siglo XXI de España, Madrid, 2001, p. 94.

<sup>39</sup> BUSTOS RAMÍREZ, Juan, *Control social y sistema penal*, PPU, Barcelona, p. 201.

<sup>40</sup> GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *Manual Básico de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 2016, p. 86.

<sup>41</sup> Tal y como pone de manifiesto FABIÁN CAPARRÓS, «siempre que exista capacidad de decisión pública podrá hacerse un uso desviado de la misma» —FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo, «La corrupción política y económica: anotaciones para el desarrollo de su estudio», en VV.AA. (Fabián Caparrós, E. coord.), *La corrupción aspectos jurídicos y económicos*, Ediciones Salamanca, Salamanca, 2000, p. 18—.

Protección de bienes jurídicos colectivos. Especial referencia a los delitos contra la Administración pública

Dicho esto, por bienes jurídicos colectivos habrá que entender exclusivamente aquellas realidades que, como el medio ambiente, la Administración de justicia, la Hacienda pública... hacen referencia a estructuras o instituciones fundamentales para la vida del sujeto en sociedad. Se trata de entidades que no se pueden dividir en partes iguales para asignarles una porción a cada sujeto para que pueda disponer individualmente y que en algunos casos ostentan carácter conflictual, en el sentido de que no deben ser protegidas penalmente sin conocer bien la respuesta que ofrece el sector del ordenamiento donde se regula dicha institución.

Establecidas las características de los bienes jurídicos colectivos, en las siguientes líneas se expondrán los problemas de los que todavía adolecen, como el excesivo recurso al peligro abstracto como técnica de tipificación, el pensamiento de la acumulación y los bienes jurídicos intermedios como mecanismos para evitar dichas estructuras, así como la formulación del objeto de tutela en términos de seguridad o confianza.

### 3. PROBLEMAS ACTUALES QUE SUSCITAN LOS BIENES JURÍDICOS COLECTIVOS

#### 3.1. SU PROTECCIÓN A TRAVÉS DE ESTRUCTURAS DE PELIGRO ABSTRACTO

Resulta bastante habitual que los tipos delictivos que sancionan atentados contra bienes jurídicos colectivos sean abordados en el Código penal a través de estructuras de peligro abstracto o sean interpretados en este sentido tanto por la doctrina como por la jurisprudencia<sup>42</sup>. La dificultad a la hora de visualizar los efectos inmediatos que produce un determinado comportamiento en el sistema social y, sobre todo, una formulación del bien jurídico demasiado abstracta o divagadora que hace inimaginable su lesión a través de acciones individuales muestra las estructuras de resultado como técnicamente imposibles para abordarlos<sup>43</sup>. Como señala JAKOBS el hecho de que un delito sea de peligro o de lesión depende del nivel de abstracción con el que se formule el bien jurídico<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> LOOS, Fritz, «El bien jurídico en los delitos de cohecho», en *Estudios Filosófico-jurídicos y penales del Prof. Fritz Loos. Homenaje a sus 70 años* (coord. Ambos, K. y Radke, H.), Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 2009, p. 155; RODRÍGUEZ MONTAÑÉS, Teresa, *Delitos de peligro, dolo e imprudencia*, Centro de estudios judiciales, Madrid, 1994, pp. 300 y ss.

<sup>43</sup> PRIETO DEL PINO, Ana María, *El Derecho penal ante el uso de información privilegiada en el mercado de valores*, Aranzadi, Pamplona, 2004, p. 243.

<sup>44</sup> JAKOBS, Günther, *Strafrecht Allgemeiner Teil: Die Grundlagen und die Zurechnungslehre*, De Gruyter, Berlín/Nueva York, 1993, p. 213.

Marta Fernández Cabrera

De este modo, si el objeto de tutela hace referencia a un objeto demasiado amplio o abstracto no quedará más remedio que acudir a estructuras de peligro para su protección, pues solo objetos dotados de concreción pueden ser lesionados por acciones individuales. Por ello, expone OLAIZOLA NOGALES, «*el problema es que en esta clase de bienes jurídicos la tutela penal solo puede conformarse prohibiendo conductas que “en abstracto” son idóneas para afectarlo, aunque consideradas individualmente no sean suficientes para alterarlo*»<sup>45</sup>.

Sin embargo, la calificación de un delito como de peligro abstracto porque su formulación es tan omnicomprendiva y falta de concreción que impide que el objeto de tutela sea lesionado por acciones individuales es del todo criticable. El peligro como técnica de tipificación implica un adelantamiento de las barreras de punibilidad que solo tiene sentido para evitar una posible lesión del bien jurídico, por lo que si esta no se identifica claramente tampoco podrá hacerse su puesta en peligro (peligro concreto) o la peligrosidad general de una acción (peligro abstracto)<sup>46</sup>.

A diferencia de aquellos que consideran que la única técnica de tipificación posible para los delitos que protegen bienes jurídicos colectivos es el peligro abstracto, hay quienes ponen de manifiesto que, correctamente caracterizados, los bienes jurídicos colectivos pueden ser lesionados por acciones individuales y, por consiguiente, pueden ser tipificados a través de estructuras de resultado. Por ello, si la realidad colectiva tutelada no posibilita una identificación clara de su lesión habrá que concluir que probablemente se esté elevando a la categoría de bien jurídico una realidad carente de sustantividad que la haga merecedora de protección penal, ampliando arbitrariamente la intervención del Estado<sup>47</sup>.

### 3.2. PENSAMIENTO DE LA ACUMULACIÓN

En vez de optar por configurar adecuadamente el bien jurídico, identificando un objeto concreto de la realidad social susceptible de ser lesionado por acciones individuales, hay autores que para solucionar el problema de las estructuras de peligro abstracto de los bienes jurídicos colectivos formulados de forma genérica han recurrido a la teoría de la acumulación o a la de los bienes jurídicos intermedios o espiritualizados.

---

<sup>45</sup> OLAIZOLA NOGALES, Inés, *El delito de cohecho*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998, p. 102.

<sup>46</sup> LAURENZO COPELLO, Patricia Raquel, *El resultado en Derecho penal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1992, p. 181.

<sup>47</sup> BUSTOS RAMÍREZ, Juan, *Control social y sistema penal*, PPU, Barcelona, p. 198.



Protección de bienes jurídicos colectivos. Especial referencia a los delitos contra la Administración pública

El pensamiento de la acumulación fue concebido por KUHLEN para ciertos delitos medioambientales, especialmente para el caso del tipo de contaminación de aguas (*Gewässerunreinigung*), contemplado en el § 324 del Código penal alemán pero que posteriormente se ha empleado para justificar el injusto de delitos contra instituciones estatales como la Administración de justicia o la administración pública<sup>48</sup>. Según esta teoría se pueden considerar delitos cumulativos aquellos en los que la conducta en cuestión solo produce menoscabos relevantes del bien jurídico en la medida que tienen lugar de forma reiterada o acumulada a otras conductas de la misma naturaleza. Su recurso se debe a que determinadas acciones solo tienen capacidad de poner en peligro el bien jurídico y considerarse realmente lesivas en la medida en que estas sean repetidas en un número elevado. Por tanto, la represión por el Derecho penal de las conductas individuales vendría motivada para evitar una realización generalizada de estas, lo que sí perturbaría gravemente el bien jurídico en cuestión.

La crítica que se le suele hacer es que no es posible determinar cuándo cabe esperar un número de contribuciones suficiente para considerar que se produce una afección significativa del bien jurídico, lo que cuestiona principios clásicos del Derecho penal como el de responsabilidad por el hecho, el de imputación subjetiva o el de proporcionalidad<sup>49</sup>. El Derecho penal no puede castigar acciones que *a priori* son inocuas sin incurrir en una responsabilidad *ex iniuria tertii*. Si las acciones son inofensivas y solo son relevantes en la medida en que se reiteran, se estaría responsabilizando al sujeto por conductas llevadas a cabo por terceros, vulnerándose así el principio de culpabilidad. Por tanto, dicha construcción difícilmente se ajusta a los principios de lesividad y de proporcionalidad, en la medida que no se exige una valoración de la gravedad de la acción individual. Es difícil legitimar la incriminación de conductas no peligrosas por sí mismas pero que se convierten en tales si se combinan con otras de igual naturaleza porque, como pone de manifiesto PRIETO DEL PINO, «en estos casos se

<sup>48</sup> KUHLEN, Lothar, «Der Handlungserfolg der strafbaren Gewässerunreinigung (§ 324)», en *Goldammer's Archiv für Strafrecht*, 1986, pp. 389-408. Han defendido el pensamiento de la acumulación posteriormente en la doctrina HEFENDEHL, Roland (*Kollektive Rechtsgüter im Strafrecht*, Carl Heymanns Verlag, Múnich, 2002, pp. 183-193); VON HIRSCH, Andrew y WHOLERS, Wolfgang («Teoría del bien jurídico y estructura del delito. Sobre los criterios de una imputación justa», en VV.AA., *La teoría del bien jurídico. ¿Fundamento de legitimación del Derecho penal o juego de abalorios dogmático?* —ed. Hefendehl, R.; ed. española a cargo de Rafael Alcácer, María Martín e Íñigo Ortiz de Urbina—, Marcial Pons. Barcelona/Madrid, 2007, pp. 299-304), y LOOS, Fritz («El bien jurídico en los delitos de cohecho», en *Estudios Filosófico-jurídicos y penales del Prof. Fritz Loos. Homenaje a sus 70 años* —coord. Ambos, K. y Radke, H.— Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 2009, p. 158).

<sup>49</sup> En este sentido, SOTO NAVARRO, Susana, *La protección penal de los bienes colectivos en la sociedad moderna*, Editorial Comares, Granada, 2003, p. 184; PRIETO DEL PINO, Ana María, *El uso de información privilegiada en el mercado de valores*, Aranzadi, Cizur Menor, 2004, p. 242. Intenta salvar esa crítica sin mucho éxito HEFENDEHL, Roland, «El bien jurídico como eje material de la norma penal», en VV.AA., *La teoría del bien jurídico. ¿Fundamento de legitimación del Derecho penal o juego de abalorios dogmático?* (ed. Hefendehl, R.; ed. española a cargo de Rafael Alcácer, María Martín e Íñigo Ortiz de Urbina), Marcial Pons, Barcelona/Madrid, 2007, p. 195.

Marta Fernández Cabrera

*estaría castigando el peligro abstracto de generación de un peligro abstracto, referidos ambos a una lesión no determinada*<sup>50</sup>.

Al margen de las críticas relativas a la falta de legitimidad de la teoría expuesta, el recurso a ella se torna innecesario si, como ya se ha apuntado, se realiza un esfuerzo de concreción del objeto de tutela. El recurso a esta teoría solo es necesario si el bien jurídico se define de forma genérica y omnicompreensiva como «*la función pública*» o la «*confianza en el buen funcionamiento de la Administración*», «*la Administración de justicia*», «*el orden socioeconómico*», etc.<sup>51</sup>. Por ello, como expone ROXIN, el recurso a esta teoría solo sirve para legitimar pseudobienes jurídicos<sup>52</sup>. Es decir, consigue elevar a categoría de tal realidades poco precisas y abstractas cuya amplitud e indefinición las convierte en imposibles de lesionar a través de acciones individuales, careciendo, por tanto, dichas realidades de los requisitos y de la concreción necesaria para ser considerados bienes jurídicos legítimos<sup>53</sup>.

Además de quienes definen el objeto de tutela en términos demasiado amplios, también han recurrido a esta teoría aquellos autores que identifican la lesión del bien jurídico colectivo con su total destrucción, desaparición o su más absoluta disfuncionalidad<sup>54</sup>. Así, definido el bien jurídico como «*el correcto funcionamiento de la Administración pública*» algunos autores solo consideran este lesionado cuando la institución pública colapsa, es absolutamente corrupta o se

<sup>50</sup> PRIETO DEL PINO, Ana María, *El uso de información privilegiada en el mercado de valores*, Aranzadi, Cizur Menor, 2004, p. 240. En sentido similar STERNBERG-LIEBEN, que considera que en estos casos no se produce ni un desvalor de resultado, ya que no hay lesión ni puesta en peligro de un bien jurídico, ni desvalor de acción, en la medida en que las acciones por sí solas no ponen en peligro bienes jurídicos. Por tanto, no es legítima su protección penal, pero sí como ilícitos administrativos. Sin embargo, si no se produce un desvalor de acción ni de resultado pongo en duda que el Derecho administrativo pueda castigar legítimamente estas conductas, al menos sobre la base de dicha argumentación STERNBERG-LIEBEN, Detlev, «Bien jurídico, proporcionalidad y libertad del legislador penal», en VV.AA., *La teoría del bien jurídico. ¿Fundamento de legitimación del Derecho penal o juego de abalorios dogmático?* (ed. Hefendehl, R.; ed. española a cargo de Rafael Alcácer, María Martín e Íñigo Ortiz de Urbina), Marcial Pons, Barcelona/Madrid, 2007, p. 116.

<sup>51</sup> BUSTOS RAMÍREZ, Juan, *Control social y sistema penal*, PPU, Barcelona, p. 158.

<sup>52</sup> ROXIN, Claus, *Strafrecht. Allgemeiner Teil. Band. 1 Grundlage. Der Aufbau der Verbrechenslehre*, C. H. Beck, Múnich, 2006, p. 39.

<sup>53</sup> Críticos también con el pensamiento de la acumulación MARTÍN PARDO, Antonio (*El bien jurídico protegido en los delitos urbanísticos*, tesis doctoral, dirigida por José Luis Díez Ripollés, Universidad de Málaga, Facultad de derecho, p. 469); RANDO CASERMEIRO, Pablo (*La distinción entre el Derecho penal y el derecho administrativo sancionador*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 293-294); PRIETO DEL PINO, Ana María (*El uso de información privilegiada en el mercado de valores*, Aranzadi, Cizur Menor, 2004, p. 241); FEIJOO SÁNCHEZ, Bernardo José («Sobre la “administrativización” del Derecho penal en la “sociedad de riesgo”: un apunte sobre la política criminal a principios del siglo XXI», en VV.AA., *Derecho y justicia penal en el siglo XXI: liber amicorum en homenaje al profesor Antonio González-Cuellar García*, Colex, Madrid, 2006, pp. 157-159).

<sup>54</sup> MARTÍN PARDO, Antonio, *El bien jurídico protegido en los delitos urbanísticos*, tesis doctoral, dirigida por José Luis Díez Ripollés, Universidad de Málaga, Facultad de derecho, p. 469.

Protección de bienes jurídicos colectivos. Especial referencia a los delitos contra la Administración pública

produce un verdadero deterioro institucional de la misma. No obstante, la lesión de los bienes colectivos, especialmente de aquellos configurados normativamente, no debe ser formulada en términos de destrucción o desaparición del objeto de tutela, este efecto «*cobra sentido como lesión en aquellos casos en los que los fines a los que sirve sólo pueden ser cumplidos conservando su plena integridad física. En otros muchos supuestos, la lesión del bien no implica la destrucción o menoscabo de ningún sustrato físico, sino la afección de su funcionalidad*»<sup>55</sup>. Por consiguiente, al contrario de lo que mantienen los defensores de la teoría de la acumulación, se puede afirmar la lesión del bien jurídico aunque esta sea puntual, sin que se requiera la desaparición o destrucción del sistema completo<sup>56</sup>.

Como señala ROXIN, una sola bofetada es suficiente para considerar que se ha lesionado la integridad corporal del ofendido, sin necesidad de que esta se lleve a un nivel crítico<sup>57</sup>. Del mismo modo, para que la función pública sea lesionada no se requiere que esta sea completamente corrupta o que sea absolutamente disfuncional, sino que se constaten empíricamente una serie de efectos sociales dañosos como un trato desigual hacia los administrados o un beneficio injusto, lo cual puede ser producido por un solo delito de cohecho o un solo delito de prevaricación. Con respecto al ejemplo del delito de contaminación de aguas utilizado por los teóricos de la acumulación, para constatar la lesión sería suficiente con que el nivel de tolerancia del agua típicamente establecido empeore, sin ser necesario que todo el sistema hídrico sea destruido. Del mismo modo que se puede afirmar la lesión del bien jurídico «vida» con la existencia de un solo homicidio, no siendo necesaria la desaparición de la especie humana<sup>58</sup>.

En el ámbito de los delitos contra la Administración pública no son pocos los autores que han afirmado directa o indirectamente que solo la reiteración de conductas puede lesionar la Administración pública, pues es imposible que una sola acción aisladamente considerada pueda afectar a toda la Administración en su conjunto<sup>59</sup>. Sin embargo, no es cierto que desde un punto de vista empí-

<sup>55</sup> PRIETO DEL PINO, Ana María, *El uso de información privilegiada en el mercado de valores*, Aranzadi, Cizur Menor, 2004, p. 244.

<sup>56</sup> Al igual que una bofetada, como pone de manifiesto ROXIN, es suficiente para considerar la integridad física lesionada y no se requiere una lesión corporal mayor (ROXIN, Claus, *Strafrecht. Allgemeiner Teil. Band. 1 Grundlage. Der Aufbau der Verbrechenslehre*, C. H. Beck, Múnich, 2006, p. 39).

<sup>57</sup> ROXIN, C. *Strafrecht. Allgemeiner Teil...*, cit., p. 39 §2 83.

<sup>58</sup> DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis, «El bien jurídico protegido en un Derecho penal garantista», *Jueces para la democracia*, n.º 30, pp. 10-19.

<sup>59</sup> En este sentido se han pronunciado FERRÉ OLIVÉ, Juan Carlos («Corrupción y delitos contra la Administración Pública», en VV.AA., *Delitos financieros, fraude y corrupción en Europa*, vol. III —Ferré Olivé, J.C., dir.—, ed. Salamanca, Salamanca, 2002, p. 20); OLAIZOLA NOGALES, Inés (*El delito de cohecho*, Tirant lo

Marta Fernández Cabrera

rico un solo delito de corrupción no irroque un perjuicio tal que ponga de manifiesto una lesión del bien jurídico<sup>60</sup>. La corrupción generalizada (macrocorrupción) es lesiva porque genera efectos a gran escala que se materializan en graves perjuicios para la democracia, las instituciones públicas e incluso para la economía, pero las acciones individuales concretas (microcorrupción) producen tratos desiguales entre administrados y generan efectos negativos que afectan a los ciudadanos de forma concreta.

### 3.3. BIENES JURÍDICOS INTERMEDIOS

Otra de las estrategias utilizadas por la doctrina para tratar de concretar las formulaciones vagas e imprecisas que normalmente acompañan a los bienes jurídicos colectivos y evitar tener que recurrir a estructuras de peligro abstracto es acudir a la teoría de los «*bienes jurídicos intermedios espiritualizados*» que esbozó SCHÜNEMANN y que ha tenido una calurosa acogida en la doctrina española<sup>61</sup>. Señala este autor que «*las concepciones sociales han constituido un bien intermedio espiritualizado cuya lesión presenta un desvalor propio y que por ello tienden un puente con los delitos de lesión en sentido estricto (es decir, aquellos con un bien jurídico materialmente aprehensible)*».

Los autores españoles que defienden esta teoría parten de una concepción espiritual del bien jurídico que impide que este sea lesionado a través de acciones individuales aisladas. Por tanto, solo la reiteración de conductas es lo que da lugar a su lesión<sup>62</sup>. Ese bien jurídico inmaterial o espiritualizado, imposible de lesionar por acciones individuales, necesita de un objeto que lo represente en un plano más concreto, lo que los autores denominan bien jurídico «inmediato», «concreto» o «representante». Este es el que cumple todas las funciones dogmáticas propias del bien jurídico, y al que van referidas todas las exigencias del tipo. Por el contrario, al bien jurídico mediato, espiritualizado o inmaterial solo le

---

Blanch, Valencia, 1998, p. 102); LOOS, Fritz («El bien jurídico en los delitos de cohecho», en *Estudios Filosófico-jurídicos y penales del Prof. Fritz Loos. Homenaje a sus 70 años*, —coord. Ambos, K. y Radke, H.—, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 2009, p. 158).

<sup>60</sup> LOOS, Fritz, «El bien jurídico en los delitos de cohecho», en *Estudios Filosófico-jurídicos y penales del Prof. Fritz Loos. Homenaje a sus 70 años* (coord. Ambos, K. y Radke, H), Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 2009, p. 158.

<sup>61</sup> SCHÜNEMANN, Bernd, «Moderne Tendenzen in der Dogmatik der Farhlässigkeit- und Gefährungsdelikte», *JA*, 1975, p. 798.

<sup>62</sup> RODRÍGUEZ MONTAÑÉS, Teresa, *Delitos de peligro, dolo e imprudencia*, Centro de estudios judiciales, Madrid, 1994, pp. 300 y ss.

Protección de bienes jurídicos colectivos. Especial referencia a los delitos contra la Administración pública

correspondería una función de mera *ratio legis* o guía interpretativa, dado que no se exige prueba de la peligrosidad de la acción respecto al objeto de tutela<sup>63</sup>.

Es decir, esta teoría parte de la existencia de un doble bien jurídico, uno el espiritualizado, definido de manera genérica como el orden socioeconómico, la Administración de justicia, la ordenación del territorio, etc., y el otro el intermedio, que alude a aspectos más concretos dentro de dichas categorías. Así, resulta común por parte de la doctrina afirmar que el bien jurídico de los delitos contra la Administración pública es la función pública o su correcto funcionamiento como bien jurídico «común o categorial» a todos y cada uno de los tipos penales del Título XIX, pero que requiere ser precisado a través de un representante que lo acerque a un plano más concreto en cada una de las figuras delictivas. Por eso, la función pública como bien jurídico superior queda parcelada en los principios rectores de su funcionamiento, como el de legalidad, imparcialidad etc., que serían unidades «unidades funcionales» de este<sup>64</sup>.

Los partidarios de esta posición doctrinal consiguen hábilmente transformar un delito de peligro abstracto en un delito de lesión pero, como pone de manifiesto PRIETO DEL PINO, dejan sin resolver una serie de dudas respecto a cuál es la relación que vincula a ambos bienes jurídicos en juego, el espiritualizado y el concreto<sup>65</sup>. Aunque el bien jurídico espiritualizado no tenga funciones dogmáticas y sea relegado a mera *ratio legis*, la ausencia de explicación sobre la relación entre este y su representante suscita dudas sobre qué hacer en caso de contradicción entre ambos. Así, en los delitos contra la Administración pública, donde el bien jurídico espiritualizado es definido como la «*función pública*» o «*el correcto funcionamiento de la Administración*» y el concreto se corresponde con el principio constitucional (imparcialidad, legalidad...) concretamente lesionado se plantea el problema de qué hacer cuando se constata que la decisión o la conducta del funcionario o autoridad es parcial o ilegal pero se considera que no vulnera estrictamente la «*función pública*».

Esta situación podría darse, por ejemplo, cuando el sujeto activo solicita un soborno para revertirlo en un supuesto beneficio público o cuando se adjudica un

<sup>63</sup> Respecto al cual no es necesario constatar la peligrosidad de la acción. RODRÍGUEZ MONTAÑÉS, Teresa, *Delitos de peligro, dolo e imprudencia*, Centro de estudios judiciales, Madrid, 1994, p. 302.

<sup>64</sup> De esta opinión son en la doctrina española GONZÁLEZ CUSSAC, José Luis (*El delito de prevaricación de autoridades y funcionarios públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, p. 22); GARCÍA ARÁN, Mercedes (*La prevaricación judicial*, Tecnos, Madrid, 1990, p. 31), y DE LA MATA BARRANCO, Norberto Javier (*Malversación y lesión del patrimonio público*, Bosch, Madrid, 1995, pp. 102 y 114). También claramente Olaizola Nogales, para la que el bien jurídico mediatamente protegido es el correcto funcionamiento de la Administración, que no requiere la constatación de su lesión porque, dada su inmaterialidad, solo podrá ser lesionado en caso de reiteración de acciones (OLAIZOLA NOGALES, Inés, *El delito de cohecho*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998, p. 103).

<sup>65</sup> PRIETO DEL PINO, Ana María, *El uso de información privilegiada en el mercado de valores*, Aranzadi, Cizur Menor, 2004, p. 240.

Marta Fernández Cabrera

contrato no en base a los criterios establecidos legalmente, sino porque el contratista se compromete a realizar una serie de reparaciones en el Ayuntamiento. En esta situación, a pesar de que el bien jurídico concreto del delito de cohecho es el principio de imparcialidad, MORALES PRATS y RODRÍGUEZ PUERTA señalan que «*de no resultar beneficiado el funcionario, directa o indirectamente, con las dádivas no estaría, en principio, actuando motivado por intereses ajenos o contrarios a los generales*»<sup>66</sup>. Este problema también se ha trasladado a la propia jurisprudencia, que en algunas ocasiones, con una argumentación bastante discutible, ha absuelto a sujetos de determinados delitos de corrupción a pesar de quedar constatada la existencia de una decisión parcial que lesiona el bien jurídico concreto por considerarse que no se lesionaba en general el correcto funcionamiento de la institución pública<sup>67</sup>. En definitiva, esta teoría permite incorporar al bien jurídico un concepto erróneo de interés general que autoriza al funcionario a perseguir fines de colectivos a cualquier precio. En mi opinión, al contrario de lo que apuntan estos autores, la búsqueda de intereses generales no puede suponer vulnerar la legalidad y el procedimiento administrativo. Forma parte del concepto de interés general el cumplimiento escrupuloso de principios como el de igualdad y el de imparcialidad, que se vulneran en caso de solicitud de un soborno para supuestos fines comunes.

De este modo, el mantenimiento de un sistema de doble objeto de tutela crea innecesarias contradicciones entre los bienes concreto y espiritualizado, lo que ha contribuido durante mucho tiempo a aumentar las absoluciones por parte de los tribunales a sujetos responsables de la comisión de conductas corruptas. Además, esta teoría resulta innecesaria si se mantiene un concepto de bien jurídico real y directamente lesionable por acciones individuales y que no necesita de un objeto que lo acerque en un plano más concreto. Si el bien jurídico se configura como un ente espiritualizado, propio del mundo de las ideas, su función será simplemente la de mera *ratio legis*. Por el contrario, definido como un objeto concreto proveniente de la realidad social, no requiere de un objeto que lo represente, pues este es capaz de ejercer por sí mismo todas las funciones dogmáticas y político-criminales exigibles a dicho instrumento. Por tanto, es este último, el bien jurídico «concreto» o «representante», el verdadero bien jurídico y el único necesario<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> MORALES PRATS, F. y RODRÍGUEZ PUERTA, M., «Capítulo V. Del cohecho», en VV.AA., *Comentarios a la Parte Especial del Derecho penal*, Thomson Reuters, Madrid, 2016, p. 1726.

<sup>67</sup> Crítica con esta línea jurisprudencial que se manifiesta especialmente en el delito de prevaricación JAREÑO LEAL, Ángeles, *Corrupción y delincuencia de los funcionarios públicos en la contratación pública*, Iustel, Madrid, 2011, pp. 29 y ss.

<sup>68</sup> PRIETO DEL PINO, Ana María, *El Derecho penal ante el uso de información privilegiada en el mercado de valores*, Aranzadi, Pamplona, 2004, p. 241.

Protección de bienes jurídicos colectivos. Especial referencia a los delitos contra la Administración pública

En el caso de los delitos contra la Administración pública, aunque todas las figuras delictivas del Título XIX se alimenten de un sustrato común, «la función pública», y se encuentren situados en el mismo lugar del Código penal, debe ponerse en duda que dicho «sustrato» constituya el bien jurídico protegido de todas y cada una de las figuras delictivas allí presentes. La «Administración» o la «función pública» no son los bienes, ni genérico ni específico, de ningún precepto penal, sino el «*marco en el que se realizan los delitos que en él se tipifican*»<sup>69</sup>. Es decir, donde el bien jurídico se encuentra, donde ejerce su funcionalidad práctica, que no es otra cosa que un mismo modelo de Administración pública, el cual se deriva del artículo 103.1 de la Constitución española. Los objetos protegidos por las diferentes figuras delictivas previstas en dicho Título serán aquellos principios o aspectos concretos funcionales al ejercicio de la función pública, lo que los autores que defienden esta teoría califican como bienes jurídicos inmediatos o concretos, que son aquellos directamente lesionados por acciones individuales.

#### 3.4. FORMULACIONES DEL BIEN JURÍDICO BASADAS EN TÉRMINOS DE SENTIMIENTOS EXTERNOS AL FUNCIONAMIENTO REAL DEL SISTEMA SOCIAL

La dificultad a la hora de identificar efectos sociales dañosos que producen las conductas contra bienes jurídicos colectivos o identificar aspectos valorados socialmente que puedan ser definidos en un solo concepto son factores que han dado lugar a que algunos bienes jurídicos colectivos se hayan definido en términos de expectativas de seguridad o de confianza en el correcto funcionamiento de determinadas instituciones.

Tanto en la doctrina española como en la alemana se ha defendido de forma minoritaria la idea de la confianza socialmente relevante en la incorruptibilidad del aparato funcional como bien jurídico protegido por los delitos contra la Administración pública<sup>70</sup>. Así, HEFENDEHL pone de manifiesto que la confianza desde un punto de vista socio-psicológico en el funcionamiento del aparato funcional es fundamental para el efectivo funcionamiento de la administración

<sup>69</sup> MUÑOZ CONDE, Francisco, *Manual Penal. Parte especial*, 20.ª ed, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, p. 841.

<sup>70</sup> En la doctrina española ha sido defendido por BACIGALUPO ZAPATER, Enrique, «Sobre la reforma de los delitos de los funcionarios», *Documentación jurídica*, n.º 37/40, vol. 2, 1983, p. 1099. En la doctrina alemana HEFENDEHL, Roland, «El bien jurídico como eje material de la norma penal», en VV.AA., *La teoría del bien jurídico. ¿Fundamento de legitimación del Derecho penal o juego de abalorios dogmático?* (ed. Hefendehl, R.; ed. española a cargo de Rafael Alcácer, María Martín e Íñigo Ortiz de Urbina), Marcial Pons. Barcelona/Madrid, 2007, p. 190; LOOS, Fritz, «El bien jurídico en los delitos de cohecho», en *Estudios Filosófico-jurídicos y penales del Prof. Fritz Loos. Homenaje a sus 70 años* (coord. Ambos, K. y Radke, H.), Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 2009, p. 156.



Marta Fernández Cabrera

pública, y que esta debe cumplir un cierto nivel de confianza para que uno se ponga en sus manos<sup>71</sup>. De lo contrario, «*la administración estatal se desmoronaría*»<sup>72</sup>.

Lo cierto es que, en la institución pública, la confianza es un aspecto fundamental para su buen funcionamiento. Si esta falta, resta legitimidad a las decisiones que en su seno se adoptan, e incluso se ha demostrado empíricamente que su ausencia puede ser criminógena, dando lugar al aumento de conductas delictivas<sup>73</sup>. Así lo expone LOOS cuando dice que «*la pérdida de la confianza amenaza la disposición del entorno del sistema a “aceptar” las decisiones administrativas, lo que provoca que ciudadanos concretos no acepten las resoluciones que les afectan y son estos determinados comportamientos los que frustran la actividad administrativa*»<sup>74</sup>.

Sin embargo, por muy importante que sea mantener un sentimiento colectivo generalizado de confianza hacia la institución, este no puede erigirse como bien jurídico legítimo de los delitos contra la Administración. Formulado en términos de expectativas de seguridad en el tráfico rodado, o de confianza en el funcionamiento de una determinada institución, el bien jurídico no alude a un aspecto de la realidad social, sino a una sensación colectiva que no tiene por qué corresponderse con su funcionamiento real<sup>75</sup>. Por ello, como acertadamente pone de manifiesto AMELUNG, la confianza en el funcionamiento de una determinada institución «*es la otra cara de la vigencia fáctica de las normas*», porque se trata de un estado de conciencia que no existe como tal pero que aparece cuando la

<sup>71</sup> HEFENDEHL, Roland, «El bien jurídico como eje material de la norma penal», en VV.AA., *La teoría del bien jurídico. ¿Fundamento de legitimación del Derecho penal o juego de abalorios dogmático?* (ed. HefendeHL, R.; ed. española a cargo de Rafael Alcácer, María Martín e Íñigo Ortiz de Urbina), Marcial Pons, Barcelona/Madrid, 2007, p. 190.

<sup>72</sup> LOOS, Fritz, «El bien jurídico en los delitos de cohecho», en *Estudios Filosófico-jurídicos y penales del Prof. Fritz Loos. Homenaje a sus 70 años* (coord. Ambos, K. y Radke, H.), Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 2009, p. 156.

<sup>73</sup> Sobre la importancia de la confianza en la Administración pública tanto desde un punto de vista empírico como teórico se han pronunciado ROSE-ACKERMANN, Susan (*La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*, Siglo XXI de España, Madrid, 2001); VILLORIA MENDIETA, Manuel y JIMÉNEZ SANCHEZ, Fernando («La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos», en *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, n.º 138, 2012, pp. 109-134); MALEM SEÑA, Jorge F. («El fenómeno de la corrupción», en VV.AA., *La corrupción política* (eds. Laporta, F.J. y Álvarez, S.), Alianza Editorial, Madrid, 1997, pp. 87-88).

<sup>74</sup> LOOS, Fritz, «El bien jurídico en los delitos de cohecho», en *Estudios Filosófico-jurídicos y penales del Prof. Fritz Loos. Homenaje a sus 70 años* (coord. Ambos, K. y Radke, H.), Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 2009, p. 156.

<sup>75</sup> La confianza en el funcionamiento de una institución, al igual que la sensación de miedo al delito, no tienen por qué corresponderse con la realidad criminológica existente en una sociedad. En este sentido *vid.* VOZ-MEDIANO SANZ, Laura, «Percepción de inseguridad y conductas de autoprotección: propuestas para una medición contextualizada del miedo al delito», *Eguzkilore: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, n.º 24, 2010, pp. 203-238.



Protección de bienes jurídicos colectivos. Especial referencia a los delitos contra la Administración pública

norma se cumple<sup>76</sup>. Definir el bien jurídico como la confianza en el buen funcionamiento de una institución supone renunciar a la búsqueda de un objeto real que permita cuantificar el daño social sustituyéndolo por un concepto que no puede servir como criterio de incriminación penal legítimo, pues ni la defraudación de determinadas expectativas sociales en el buen funcionamiento de una determinada institución ni la seguridad del tráfico aluden a un criterio material sólido con capacidad para delimitar los tipos penales<sup>77</sup>.

Los comportamientos en sede de la Administración pública no son incorrectos porque reduzcan la confianza de los ciudadanos, sino que reducen la confianza de los ciudadanos porque son incorrectos. Se lesiona un verdadero bien jurídico y, por tanto, se reduce la confianza<sup>78</sup>. La confianza o el prestigio de la Administración son efectos derivados del sometimiento a los fines de interés general establecidos, que son los que verdaderamente se ven lesionados cuando la Administración no funciona adecuadamente. Por ello no se acaba de entender por qué en este caso el bien jurídico se desplaza de su objeto, la Administración y su funcionamiento, a la confianza en su buen funcionamiento<sup>79</sup>.

Además, optar por un bien jurídico formulado en estos términos podría ser incluso contraproducente porque impediría castigar las conductas que atentaran

<sup>76</sup> AMELUNG, Knut, «El concepto “bien jurídico” en la teoría de la protección penal de bienes jurídicos», VV.AA., *La teoría del bien jurídico. ¿Fundamento de legitimación del Derecho penal o juego de abalorios dogmático?* (ed. Hefendehl, R.; ed. española a cargo de Rafael Alcácer, María Martín e Iñigo Ortiz de Urbina), Marcial Pons, Barcelona/Madrid, 2007, pp. 250-251. En un sentido similar a AMELUNG se pronuncia SOTO NAVARRO, Susana, *La protección penal de los bienes colectivos en la sociedad moderna*, Editorial Comares, Granada, 2003, p. 236. En sentido contrario HEFENDEHL, que afirma que la confianza como bien jurídico relevante debe diferenciarse de la confianza en la vigencia del ordenamiento jurídico (Hefendehl, 2007:190).

<sup>77</sup> SOTO NAVARRO, Susana, *La protección penal de los bienes colectivos en la sociedad moderna*, Editorial Comares, Granada, 2003, p. 210.

<sup>78</sup> En este sentido VIZUETA FERNÁNDEZ, Jorge, *Delitos contra la Administración pública: un estudio crítico del delito de cohecho*, Editorial Comares, Granada, 2003, p. 209; GARCÍA PÉREZ, Octavio, *El encubrimiento y su problemática en el Código penal*, Atelier, Barcelona, 2008, p. 53.

<sup>79</sup> GARCÍA PÉREZ, Octavio, *El encubrimiento y su problemática en el Código penal*, Atelier, Barcelona, 2008, p. 53. Lo que, además, podría ser extensible a todos los bienes, incluso a los individuales, como por ejemplo en el delito de homicidio, del que podría predicarse que protege la seguridad en la vida. Ponen de manifiesto que la confianza también podría ser extrapolable a bienes jurídicos individuales: GARCÍA PÉREZ, Octavio (*El encubrimiento y su problemática en el Código penal*, Atelier, Barcelona, 2008, p. 53); FEIJOO SÁNCHEZ, Bernardo José («Sobre la crisis del bien jurídico. Recensión a Hefendehl, R. (ed.): *La teoría del bien jurídico. ¿Fundamento de legitimación del Derecho penal o juego de abalorios dogmático?*», *Indret: Revista para el análisis del derecho*, n.º 2, 2008, pp. 8-9, nota a pie n.º 5). Por el contrario, no convence la respuesta de LOOS a esta crítica, dado que considera que, a diferencia de la confianza en la vida, el ataque a la confianza en el funcionamiento de la Administración pública supone atacar directamente a una condición funcional de la institución, mientras que la seguridad en la vida te acaba conduciendo a la vida misma (LOOS, Fritz, «El bien jurídico en los delitos de cohecho», en *Estudios Filosófico-jurídicos y penales del Prof. Fritz Loos. Homenaje a sus 70 años* (coord. Ambos, K. y Radke, H.), Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 2009, p. 156.

Marta Fernández Cabrera

contra una Administración cuyo prestigio y confianza estuvieran considerablemente debilitados. Bastaría con encontrar una institución o un Estado cuyos niveles de corrupción hubieran dado lugar a una ausencia de prestigio o confianza absoluta en su funcionamiento para afirmar que las conductas que lo atacan no tienen la capacidad lesionar el bien jurídico<sup>80</sup>. Por el contrario, podrían considerarse inocuas conductas que permanecieran ajenas a la opinión pública, pues es realmente la publicidad lo que produce el descrédito y la desconfianza hacia la institución. Por tanto, no sería recomendable que la prensa informara y diera a conocer casos de corrupción, lo que es del todo impensable en un sistema democrático y que, además, contribuye a la configuración de un sistema opaco y poco transparente que precisamente produce el efecto de aumentar los delitos contra la administración pública.

Asimismo, la confianza como sentimiento colectivo es un bien jurídico cuya lesión es imposible de verificar empíricamente. Esto se debe a que, aunque podemos intuir que a mayor corrupción más desconfianza y viceversa, lo cierto es que se desconoce con exactitud cuáles son los sucesos que dan lugar a dicho sentimiento social<sup>81</sup>. Por tanto, resulta difícil saber cuándo una determinada acción produce un nivel de desconfianza tal que permita afirmar la necesidad de un castigo penal. Además, a diferencia de lo que expone HEFENDEHL, la desconfianza en el correcto funcionamiento de una institución como consecuencia de una conducta que atente contra la Administración pública no tiene por qué producirse de forma abrupta, sino que puede aparecer de forma progresiva, ir minando poco a poco la institución<sup>82</sup>.

Ante la evidencia de que se trata de un bien jurídico que no puede ser lesionado por acciones individuales, a menudo los autores que optan por la confianza en el funcionamiento de determinadas instituciones llegan a la conclusión de que su lesión solo puede achacarse a un verdadero deterioro institucional provocado por la reiteración de conductas llevadas a cabo en su sede y, por ello, acaban

---

<sup>80</sup> KINDHÄUSER, Urs, «Presupuestos de la corrupción punible en el Estado, la economía y la sociedad. Los delitos de corrupción en el Código penal alemán», *Política Criminal: Revista Electrónica Semestral de Políticas Públicas en Materias Penales*, n.º 3, 2007, pp. 1-18.

<sup>81</sup> La desconfianza que se deriva de la conducta concreta es un efecto difícilmente mensurable que dificulta la identificación de la lesión. En este sentido GARCÍA ESPAÑA, Elisa, «Negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios públicos (Los artículos 439 y 441 del Código penal de 1995)», en *Jueces para la democracia*, n.º 48, pp. 50-66; SOTO NAVARRO, Susana, *La protección penal de los bienes colectivos en la sociedad moderna*, Editorial Comares, Granada, 2003, p. 308.

<sup>82</sup> HEFENDEHL, Roland, «El bien jurídico como eje material de la norma penal», en VV.AA., *La teoría del bien jurídico. ¿Fundamento de legitimación del Derecho penal o juego de abalorios dogmático?* (ed. Hefendehl, R.; ed. española a cargo de Rafael Alcácer, María Martín e Iñigo Ortiz de Urbina), Marcial Pons, Barcelona/Madrid, 2007, p. 190.

Protección de bienes jurídicos colectivos. Especial referencia a los delitos contra la Administración pública

recurriendo al pensamiento de la acumulación para identificar unidades lesionables, que ya ha sido objeto de crítica<sup>83</sup>.

## 4. SOLUCIÓN A LOS PROBLEMAS EXPUESTOS

Como ya se ha ido adelantado, la solución a los problemas expuestos pasa obligatoriamente por definir el bien jurídico como un aspecto concreto de la realidad social con capacidad para ser lesionado por acciones individuales y por configurar un concepto de lesión acorde con este, en el sentido de que sus efectos sociales puedan ser verificables empíricamente en el sistema. Para ello, resulta fundamental atender a las particularidades que los diferencian con respecto a sus homónimos individuales<sup>84</sup>.

### 4.1. EL BIEN JURÍDICO COMO OBJETO PERTENECIENTE A LA REALIDAD SOCIAL

Para que el bien jurídico pueda servir como concepto de referencia respecto al de dañosidad social y la conducta incriminada se ajuste a los postulados de un Derecho penal material no puede tratarse de un ente ideal o espiritualizado, lo que convierte al bien jurídico en un objeto formal incapaz de llevar a cabo una crítica al legislador, sino que debe tratarse de un objeto de la realidad social. Aunque el bien jurídico goza de un cierto componente ideal, en el sentido de que encarna un juicio de valor positivo sobre un determinado aspecto de la realidad, dicho juicio de valor no pasa a integrar el concepto de bien jurídico, sino solo el objeto sobre el que recae. Por tanto, aunque a menudo se formulen a través de expresiones abstractas del tipo «honor», «vida», «salud», etc., los verdaderos bienes jurídicos son las concretas parcelas de la realidad social susceptibles de alteración por acciones individuales<sup>85</sup>. Por eso, como aclara MIR PUIG, el Derecho penal no ha de proteger el «valor vida» en cuanto tal, sino las vidas concretas de los ciudadanos. Pero no como meros datos biológicos (lo que constituiría el objeto de la acción) sino por el valor funcional que constituye para sus titulares y para la sociedad<sup>86</sup>.

<sup>83</sup> Por ello, como expone ROXIN, el recurso a esta teoría solo sirve para legitimar pseudobienes jurídicos. ROXIN, Claus, *Strafrecht. Allgemeiner Teil. Band. 1 Grundlage. Der Aufbau der Verbrechenslehre*, C. H. Beck, München, 2006, p. 39.

<sup>84</sup> SOTO NAVARRO, Susana, *La protección penal de los bienes colectivos en la sociedad moderna*, Editorial Comares, Granada, 2003, p. 307.

<sup>85</sup> SOTO NAVARRO, Susana, *La protección penal de los bienes colectivos en la sociedad moderna*, Editorial Comares, Granada, 2003, p. 290.

<sup>86</sup> MIR PUIG, Santiago, *Introducción a las bases del Derecho penal*, Bosch, Barcelona, 1976, p. 140.

Marta Fernández Cabrera

Como expone AMELUNG, lo valorado socialmente puede ser tanto de carácter real como normativo<sup>87</sup>. Esto significa, no tiene por qué ser perceptible por los sentidos sino perteneciente a la realidad social. La alternativa a *ideal* no es *material* (físico) sino real; y la realidad no solo se compone de objetos físicos, sino también de fenómenos psíquico-intelectuales<sup>88</sup>. Por lo que, *a priori*, la única característica que se debe exigir a un bien jurídico para poder considerarlo como tal es su pertenencia a la realidad social.

Asumir que los objetos socialmente valorados son objetos procedentes de la realidad social nos obliga a abordar su identificación a través de una perspectiva sociológica, que es necesaria en los bienes jurídicos individuales pero que se convierte en fundamental en los de carácter colectivo por dos motivos. En primer lugar, porque, a excepción del medio ambiente, los bienes jurídicos colectivos suelen carecer de sustrato físico o material sobre el que constatar la producción de una modificación causal. En segundo lugar, porque, a diferencia de los individuales, no hacen referencia a estados o situaciones imprescindibles para el desarrollo individual, sino que se caracterizan porque tienden a cubrir necesidades básicas del individuo en sociedad. Esto hace que su formulación resulte más problemática, ya que no permiten acudir a la persona como criterio de determinación de unidades lesionables. Por consiguiente, para ello, el individuo, no opera porque no es este el portador del bien jurídico, el sujeto no se encuentra en una posición de dominio respecto al objeto de tutela y tampoco se protege su poder de disposición<sup>89</sup>.

Para formular el bien jurídico colectivo es el método funcionalista el más adecuado, dado que permite desentrañar el funcionamiento de un sistema social determinado orientándonos hacia la realidad y no hacia el mundo de las ideas o los valores<sup>90</sup>. Además, dicho método obliga a recurrir a las ciencias sociales, especialmente las de carácter empírico, pero también a otros sectores del ordenamiento donde se regulan normativamente determinadas instituciones, por lo que permite rechazar bienes jurídicos como son aquellos configurados en términos de expectativas de seguridad o de confianza ajenos al funcionamiento de determinadas instituciones.

---

<sup>87</sup> AMELUNG, Knut, *Rechtsgüterschutz und Schutz der Gesellschaft*, Athenäum Verlag, Frankfurt a. M., 1972, p. 339.

<sup>88</sup> HEFENDEHL, Roland, *Kollektive Rechtsgüter im Strafrecht*, Carl Heymanns Verlag, Múnich, 2002, p. 411.

<sup>89</sup> SOTO NAVARRO, Susana, *La protección penal de los bienes colectivos en la sociedad moderna*, Editorial Comares, Granada, 2003, p. 307.

<sup>90</sup> Las ventajas de la adopción de un método teleológico funcionalista corregido axiológicamente para el análisis del Derecho penal ya han sido puestas de manifiesto por muchos autores en la doctrina como SILVA SÁNCHEZ, Jesús María (*Aproximación al Derecho penal contemporáneo*, Bosch editor, Barcelona, 1992, p. 139 y ss.); PRIETO DEL PINO, Ana María (*El uso de información privilegiada en el mercado de valores*, Aranzadi, Cizur Menor, 2004, pp. 51-53), y SOTO NAVARRO, Susana (*La protección penal de los bienes colectivos en la sociedad moderna*, Editorial Comares, Granada, 2003, pp. 81-82).

Protección de bienes jurídicos colectivos. Especial referencia a los delitos contra la Administración pública

En el caso de los delitos contra la Administración pública el método sociológico debe servir para aproximarnos a la función social y jurídica que cumple dicha institución en un Estado social y democrático de Derecho. Al tratarse de un bien jurídico configurado normativamente, el método funcionalista nos orienta hacia el ordenamiento jurídico de referencia, que en este caso lo constituye la Constitución, donde se sientan las bases de su funcionamiento. Pero también por el Derecho administrativo, donde se establece de manera detallada cuáles son los principios y fines que la institución pública debe cumplir<sup>91</sup>. Una vez delimitado el ámbito concreto en el que el bien jurídico ejerce su funcionalidad práctica, habrá que identificar aspectos o principios fundamentales cuya lesión dé lugar a un funcionamiento anómalo o contrario a los fines que la institución pretende.

#### 4.2. LA LESIÓN DEBE SER VERIFICABLE EMPÍRICAMENTE

En concordancia con el concepto real de bien jurídico propuesto, su lesión deberá interpretarse en el mismo sentido. Por tanto, esta tampoco constituye un fenómeno ideal o de oposición a la norma, lo que nos volvería a abocar a un Derecho penal formal. Tampoco debe ser interpretada en un sentido naturalístico, que se limite a considerar solo como tal aquella que produce efectos físicos visibles. La lesión del bien jurídico debe producir efectos verificables empíricamente en el propio sistema social y además debe ser imputable a acciones individuales<sup>92</sup>. Para ello, como ya se ha dicho, el bien jurídico debe ser definido como un objeto concreto de la realidad social, lo que evita tener que recurrir a construcciones teóricas como el pensamiento de la acumulación o la de los bienes jurídicos intermedios.

Del mismo modo que sucedía para la configuración del bien jurídico, en los de carácter colectivo tampoco se puede concretar la lesión acudiendo a la persona como criterio delimitador. Como se ha apuntado, el individuo no es ni titular ni sujeto pasivo de este<sup>93</sup>. Por ello, para configurar la lesión también se exige un cambio de perspectiva, que pasa de funcional-personal a funcional-sistémica<sup>94</sup>. Incurren en el error de confundir el criterio de distinción de los bienes jurídicos colectivos con el de los individuales quienes equiparan su menoscabo con su

---

<sup>91</sup> Esto no implica renunciar a la búsqueda de criterios penales propios, lo que pasa es que el Derecho penal no puede castigar conductas sin conocer qué efectos producen en el sistema de origen.

<sup>92</sup> SOTO NAVARRO, Susana, *La protección penal de los bienes colectivos en la sociedad moderna*, Editorial Comares, Granada, 2003, p. 318.

<sup>93</sup> SOTO NAVARRO, Susana, *La protección penal de los bienes colectivos en la sociedad moderna*, Editorial Comares, Granada, 2003, p. 36.

<sup>94</sup> Lo que solo es posible si se mantiene que las instituciones también se encuentran al servicio de los ciudadanos. SOTO NAVARRO, Susana, *La protección penal de los bienes colectivos en la sociedad moderna*, Editorial Comares, Granada, 2003, p. 316.

Marta Fernández Cabrera

destrucción o desaparición<sup>95</sup>, lo que suele ser más habitual en bienes jurídicos individuales como la vida o la integridad física<sup>96</sup>. Por el contrario, los bienes jurídicos colectivos se verán lesionados cuando se perturbe su funcionalidad, sus posibilidades de uso o se produzca una pérdida de sus características esenciales<sup>97</sup>.

Con las características expuestas, tanto del bien jurídico como de su lesión, se pueden superar los problemas más comunes asociados a la protección de bienes jurídicos colectivos como los que han sido abordados a lo largo del presente trabajo.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

AMELUNG, Knut, *Rechtsgüterschutz und Schutz der Gesellschaft*, Athenäum Verlag, Frankfurt a. M., 1972.

— «El concepto “bien jurídico” en la teoría de la protección penal de bienes jurídicos», VV.AA., *La teoría del bien jurídico. ¿Fundamento de legitimación del Derecho penal o juego de abalorios dogmático?* (ed. Hefendehl, R.; ed. española a cargo de Rafael Alcácer, María Martín e Iñigo Ortiz de Urbina), Marcial Pons, Barcelona/Madrid, 2007.

BACIGALUPO ZAPATER, Enrique, «Sobre la reforma de los delitos de los funcionarios», *Documentación jurídica*, n.º 37/40, vol. 2, 1983.

BRAITHWAITE, John, «White collar crime», *Annual review of sociology*, vol. 11, pp. 1-25, 1985.

BUSTOS RAMÍREZ, Juan, *Control social y sistema penal*, PPU, Barcelona, 1987.

CARBONELL MATEU, Juan Carlos, «Breves reflexiones sobre la tutela de los llamados intereses difusos», VV.AA., *Cuadernos de derecho judicial. Intereses difusos y Derecho penal* (dir. Boix Reig, J.), Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1994.

CORCOY BIDASOLO, Mirentxu, «Expansión del Derecho penal y garantías constitucionales», en *Revista de Derechos Fundamentales*, n.º 8, 2012, pp. 46-76.

<sup>95</sup> Concepto de lesión que suele hacer a algunos autores recurrir a la teoría de la acumulación.

<sup>96</sup> PRIETO DEL PINO, Ana María, *El Derecho penal ante el uso de información privilegiada en el mercado de valores*, Aranzadi, Pamplona, 2004, p. 244.

<sup>97</sup> PRIETO DEL PINO, Ana María, *El Derecho penal ante el uso de información privilegiada en el mercado de valores*, Aranzadi, Pamplona, 2004, p. 115.

Protección de bienes jurídicos colectivos. Especial referencia a los delitos contra la Administración pública

DE LA MATA BARRANCO, Norberto Javier, *Malversación y lesión del patrimonio público*, Bosch, Madrid, 1995.

DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis, «El bien jurídico protegido en un Derecho penal garantista», *Jueces para la democracia*, n.º 30, pp. 10-19.

— *La racionalidad de las leyes penales. Práctica y teoría*, Trotta, Madrid, 2015.

FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo, «La corrupción política y económica: anotaciones para el desarrollo de su estudio», en VV.AA. (Fabián Caparrós, E., coord.), *La corrupción aspectos jurídicos y económicos*, Ediciones Salamanca, Salamanca, 2000.

FEIJOO SÁNCHEZ, Bernardo José, «Sobre la “administrativización” del Derecho penal en la “sociedad de riesgo”: un apunte sobre la política criminal a principios del siglo XXI», en VV.AA., *Derecho y justicia penal en el siglo XXI: liber amicorum en homenaje al profesor Antonio González-Cuéllar García*, Colex, Madrid, 2006, pp. 137-176.

— «Sobre la crisis del bien jurídico. Recensión a Hefendehl, R. (ed.): La teoría del bien jurídico. ¿Fundamento de legitimación del Derecho penal o juego de abalorios dogmático?», *Indret: Revista para el análisis del derecho*, n.º 2, 2008.

FERNÁNDEZ CABRERA, Marta, «Evolución jurisprudencial de los delitos de corrupción: un antes y un después de la crisis económica», en MARCO MARCO, J. y PELÁEZ GABALDÓN, M., coords., *Radiografiando la democracia. Un estudio sobre corrupción, buen gobierno y calidad democrática*, Avapol, Valencia, 2017.

FERRÉ OLIVÉ, Juan Carlos, «Corrupción y delitos contra la Administración Pública», en VV.AA., *Delitos financieros, fraude y corrupción en Europa*, vol. III (Ferré Olivé, J.C., dir.), Ed. Salamanca. Salamanca, 2002.

GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *Manual Básico de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 2016.

GARCÍA ARÁN, Mercedes, *La prevaricación judicial*, Tecnos, Madrid, 1990.

GARCÍA ESPAÑA, Elisa, «Negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios públicos (Los artículos 439 y 441 del Código penal de 1995)», en *Jueces para la democracia*, n.º 48, pp. 50-66.

GARCÍA PÉREZ, Octavio, *El encubrimiento y su problemática en el Código penal*, Atelier, Barcelona, 2008.

GONZÁLEZ CUSSAC, José Luis, *El delito de prevaricación de autoridades y funcionarios públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.

Marta Fernández Cabrera

GREEN, Stuart P., *Mentir, hacer trampas y apropiarse de lo ajeno. Una teoría moral sobre los delitos de cuello blanco*, Marcial Pons, Madrid, 2013.

HASSEMER, Winfried, «Rasgos y crisis del Derecho penal moderno», *Anuario de Derecho penal y ciencias penales*, tomo 45, 1, 1992, pp. 235-250.

HEFENDEHL, Roland, *Kollektive Rechtsgüter im Strafrecht*, Carl Heymanns Verlag, Múnich, 2002.

— «El bien jurídico como eje material de la norma penal», en VV.AA., *La teoría del bien jurídico. ¿Fundamento de legitimación del Derecho penal o juego de abalorios dogmático* (ed. Hefendehl, R.; ed. española a cargo de Rafael Alcácer, María Martín e Íñigo Ortiz de Urbina), Marcial Pons, Barcelona/Madrid, 2007.

JAKOBS, Günther, *Strafrecht Allgemeiner Teil: Die Grundlagen und die Zurechnungslehre*, De Gruyter, Berlín/Nueva York, 1993.

JAREÑO LEAL, Ángeles, *Corrupción y delincuencia de los funcionarios públicos en la contratación pública*, Iustel, Madrid, 2011.

KINDHÄUSER, Urs, «Presupuestos de la corrupción punible en el Estado, la economía y la sociedad. Los delitos de corrupción en el Código penal alemán», *Política Criminal: Revista Electrónica Semestral de Políticas Públicas en Materias Penales*, n.º 3, 2007, pp. 1-18.

KUHLEN, Lothar, «Der Handlungserfolg der strafbaren Gewässerunreinigung (§ 324)», en *Goltdammer's Archiv für Strafrecht*, 1986, pp. 389-408.

LAURENZO COPELLO, Patricia Raquel, *El resultado en Derecho penal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1992.

— «Recensión a Silva Sánchez, J.M. La expansión del Derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales, 2.ª ed. Civitas. Madrid, 2001», en *Revista de Derecho penal y criminología*, 2.ª época, n.º 12, 2003, pp. 441-456.

LOOS, Fritz, «El bien jurídico en los delitos de cohecho», en *Estudios Filosófico-jurídicos y penales del Prof. Fritz Loos. Homenaje a sus 70 años* (coord. Ambos, K. y Radke, H.), Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 2009.

MALEM SEÑA, Jorge F., «El fenómeno de la corrupción», en VV.AA., *La corrupción política* (eds. Laporta, F.J. y Álvarez, S.), Alianza Editorial, Madrid, 1997.

MARTÍN PARDO, Antonio, *Los daños sociales derivados del delito urbanístico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

MIR PUIG, Santiago, *Introducción a las bases del Derecho penal*, Bosch, Barcelona, 1976.



Protección de bienes jurídicos colectivos. Especial referencia a los delitos contra la Administración pública

— *Derecho penal. Parte General*, Reppertor, Barcelona, 2015.

MORALES PRATS, F. y RODRÍGUEZ PUERTA, M., «Capítulo V. Del cohecho», en VV.AA., *Comentarios a la Parte Especial del Derecho penal*, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2016.

MUÑOZ CONDE, Francisco, *Manual Penal. Parte especial*, 20.<sup>a</sup> ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.

OLAIZOLA NOGALES, Inés, *El delito de cohecho*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998.

PRIETO DEL PINO, Ana María, *El Derecho penal ante el uso de información privilegiada en el mercado de valores*, Aranzadi, Pamplona, 2004.

RANDO CASERMEIRO, Pablo, *La distinción entre el Derecho penal y el derecho administrativo sancionador*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.

ROBINSON, Paul H., *Principios distributivos del Derecho penal. A quién debe sancionarse y en qué medida*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona/Buenos Aires, 2012.

RODRÍGUEZ MONTAÑÉS, Teresa, *Delitos de peligro, dolo e imprudencia*, Centro de estudios judiciales, Madrid, 1994.

ROSE-ACKERMANN, Susan, *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*, Siglo XXI de España, Madrid, 2001.

ROXIN, Claus, *Strafrecht. Allgemeiner Teil. Band. 1 Grundlage. Der Aufbau der Verbrechenslehre*, C. H. Beck, Múnich, 2006.

SCHÜNEMANN, Bernd, «Moderne Tendenzen in der Dogmatik der Fahrlässigungs- und Gefährdungs-delikte», *JA*, 1975, pp. 435-798.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho administrativo. Parte general*, Tecnos, Madrid, 2016.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús María, *Aproximación al Derecho penal contemporáneo*, Bosch editor, Barcelona, 1992.

— *La expansión del Derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*, 2.<sup>a</sup> ed., Civitas, Madrid, 2001.

SOTO NAVARRO, Susana, *La protección penal de los bienes colectivos en la sociedad moderna*, Editorial Comares, Granada, 2003.

STERNBERG-LIEBEN, Detlev, «Bien jurídico, proporcionalidad y libertad del legislador penal», en VV.AA., *La teoría del bien jurídico. ¿Fundamento de legitimación del Derecho penal o juego de abalorios dogmático?* (ed. Hefendehl, R.;

Marta Fernández Cabrera

ed. española a cargo de Rafael Alcácer, María Martín e Íñigo Ortiz de Urbina), Marcial Pons, Barcelona/Madrid, 2007.

VILLORIA MENDIETA, Manuel y JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Fernando, «La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos», en *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, n.º 138, 2012, pp. 109-134.

VIZUETA FERNÁNDEZ, Jorge, *Delitos contra la Administración pública: un estudio crítico del delito de cohecho*, Editorial Comares, Granada, 2003.

VON HIRSCH, Andrew y WHOLERS, Wolfgang, «Teoría del bien jurídico y estructura del delito. Sobre los criterios de una imputación justa», en VV.AA., *La teoría del bien jurídico. ¿Fundamento de legitimación del Derecho penal o juego de abalorios dogmático* (ed. Hefendehl, R.; ed. española a cargo de Rafael Alcácer, María Martín e Íñigo Ortiz de Urbina), Marcial Pons, Barcelona/Madrid, 2007.

VOZMEDIANO SANZ, Laura, «Percepción de inseguridad y conductas de auto-protección: propuestas para una medición contextualizada del miedo al delito», *Eguzkilore: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, n.º 24, 2010, pp. 203-238.