

FACULTAD  
DE CIENCIAS  
JURÍDICAS



ZIENTZIA  
JURIDIKOEN  
FAKULTATEA

**TRABAJO FIN DE ESTUDIOS / IKASGAIEN AMAIERAKO LANA**  
**MÁSTER UNIVERSITARIO DE ACCESO A LA ABOGACÍA**

.....

**La controvertida aplicación de algunos tipos penales en época de COVID-19:  
cuestiones interpretativas y relajación de garantías penales**

**Itxaso Turrillas Bueno**

**DIRECTORA / ZUZENDARIA**

**Leticia Jericó Ojer**

**Pamplona / Iruñea**

**20 de enero de 2021/ 2021eko urtarrilaren 20a**

## **Resumen**

El presente trabajo analiza la posible relajación de las garantías exigibles en el ámbito penal o en la interpretación de los tipos penales a raíz de la situación de excepcionalidad generada con ocasión de la aprobación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para hacer frente a la crisis originada por la COVID-19. Se estudia el reproche que puede merecer el incumplimiento de las restricciones a la libertad de movimientos impuestas desde la perspectiva del derecho administrativo sancionador y del Derecho penal, con especial atención al delito de desobediencia. Asimismo, se observa las consecuencias penales que pueden derivarse de la difusión de *fake news*. Finalmente, se cuestiona si la suspensión e interrupción de los plazos procesales podría llegar a afectar al instituto de la prescripción penal de los delitos.

**Palabras clave:** Mandato concreto, Oposición persistente, Gravedad, Conductas inidóneas, Prescripción material.

## **Abstract**

This work analyses the possible relaxation of the guarantees required in the criminal field or in the interpretation of criminal rates as a result of the exceptionality situation generated on the occasion of the adoption of Royal Decree 463/2020, of 14 March, declaring a state of alarm to deal with the crisis caused by COVID-19. The reproach that may merit the non-compliance with the restrictions on freedom of movement imposed from the perspective of administrative sanctioning law and criminal law is studied, with particular attention to the crime of disobedience. Likewise, the criminal consequences that may arise from the dissemination of fake news are analysed. Finally, it is questioned whether the suspension and interruption of the procedural terms could affect the institute of the criminal prescription of crimes.

**Key words:** Specific order, Persistent opposition, Gravity, Inappropriate behaviours, Material prescription.

## **Laburpena**

Lan honetan, COVID-19ak sortutako krisiari aurre egiteko alarma-egoera ezarri zuen martxoaren 14ko 463/2020 Errege Dekretua onartzean sortutako salbuespen-egoeraren ondorioz arlo penalan edo tipo penalen interpretazioan eska daitezkeen bermeen erlaxazioa aztertu da. Administrazio zuzenbide zigortzailearen eta zuzenbide penalaren ikuspegitik ezarritako mugimendu askatasunaren murrizketak ez betetzea merezi dezakeen gaitzespena aztertu da, desobedientzia delituari arreta berezia jarritz. Era berean, *fake news* hedatzeak izan ditzakeen ondorio penalak ikusidira. Azkenik, zalantzan jarri da epe prozesalen etendurak delituen preskripzio penalaren institutuari eragin diezaiokeen.

**Hitz gakoak:** Agindu zehatza, Aurkakotasun iraunkorra, Larritasuna, Jokabide ez-egokiak, Preskripzio materiala.

## ÍNDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN.</b>	<b>1</b>
<b>II. EL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE CONFINAMIENTO. LA DISTINCIÓN ENTRE INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA Y EL DELITO DE DESOBEDIENCIA.</b>	<b>2</b>
<b>1. Contexto: contenido del RD 463/2020, de 14 de marzo, y derechos constitucionales afectados. Breve referencia al RD 926/2020, de 25 de octubre.</b>	<b>2</b>
<b>2. Infracción administrativa y régimen sancionador.</b>	<b>6</b>
2.1. <i>Tipificación y competencia administrativa.</i>	6
2.2. <i>Análisis de la concurrencia de los diferentes bloques normativos.</i>	8
<b>3. El delito de desobediencia (art. 556 CP).</b>	<b>13</b>
3.1. <i>El principio de intervención mínima como límite al ius puniendi.</i>	13
3.2. <i>Bien jurídico protegido: el principio de autoridad.</i>	15
3.3. <i>Requisitos y elementos del tipo.</i>	16
<b>III. TRATAMIENTO PENAL DE LAS FAKE NEWS.</b>	<b>21</b>
<b>1. Documento de la FGE: incriminación a través de distintos tipos penales.</b>	<b>21</b>
<b>2. Análisis de los tipos penales en los que con mayor frecuencia se ha iniciado un procedimiento penal.</b>	<b>24</b>
2.1. <i>Delito de odio del art. 510 CP.</i>	24
2.2. <i>Delito de desórdenes públicos del art. 561 CP.</i>	30
<b>IV. LA PRESCRIPCIÓN DEL DELITO.</b>	<b>32</b>
<b>1. Análisis de la DA 2ª y de la DA 4ª del RD 463/2020, de 14 de marzo.</b>	<b>32</b>
1.1. <i>Naturaleza de la prescripción como institución de derecho penal material. Jurisprudencia del TC y del TS.</i>	32
1.2. <i>Afectación del art. 132 del CP.</i>	35
<b>V. CONCLUSIONES.</b>	<b>37</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.</b>	<b>42</b>
<b>JURISPRUDENCIA.</b>	<b>45</b>
<b>LEGISLACIÓN.</b>	<b>46</b>

## **ABREVIATURAS.**

AP	Audiencia Provincial
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
CP	Código Penal
DA	Disposición Adicional
FGE	Fiscalía General del Estado
JI	Juzgado de Instrucción
JP	Juzgado de lo Penal
LGSP	Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública
LO	Ley Orgánica
LOEAES	Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio
LOPSC	Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana
LSNPC	Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional Protección Civil
RD	Real Decreto
RDL	Real Decreto-Ley
TC	Tribunal Constitucional
TS	Tribunal Supremo

## I. INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo tiene por objeto el análisis de las consecuencias producidas en el ámbito penal por la aprobación del RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19. Concretamente, se trata de observar si a raíz de la situación de excepcionalidad vivida se ha producido una relajación de las garantías exigibles en el ámbito penal o en la interpretación de los tipos penales.

El trabajo se ha centrado en tres apartados, cada uno de ellos abordando una temática distinta que se ha visto más o menos afectada por las medidas establecidas en el mencionado RD. En este sentido, se estudia en primer lugar las consecuencias derivadas del incumplimiento de la obligación de confinamiento general impuesto a toda la población. Se analiza por un lado desde la perspectiva del Derecho administrativo sancionador el reproche de tal conducta, desde la competencia para iniciar un proceso administrativo sancionador hasta la norma concreta que debiera resultar de aplicación. A continuación, se analiza el reproche del incumplimiento de las restricciones impuestas a la libertad de circulación y reunión desde la perspectiva del Derecho penal, y especialmente en atención a las exigencias del tipo de desobediencia tipificado en el art. 556 CP. De esta manera, se trata de dilucidar la barrera entre el ilícito administrativo y el delito penal.

Posteriormente, el estudio aborda otro tema ya recurrente con anterioridad a la declaración del estado de alarma como es el tratamiento penal de las *fake news*. Este fenómeno ampliamente conocido hoy día y que trae consigo la denominada desinformación, ha cobrado especial relevancia durante la vigencia del estado de alarma. Al aumentar el uso de las redes sociales y medios de comunicación la difusión de los bulos o noticias falsas también ha crecido exponencialmente. Por ello, surge la cuestión de si desde el Derecho penal tales conductas pueden ser merecedoras de algún tipo de reproche. Así, se pone en cuestión cuál es el verdadero límite del derecho fundamental a la libertad de expresión, y si el mismo es capaz de amparar conductas de este tipo. En este sentido, la difusión de *fake news* dependiendo de con qué intención se difundan puede llegar a integrar distintos delitos tipificados en el CP. Al respecto, se analiza el documento publicado por la FGE para conocer qué clase de delitos podrían llegar a integrarse, y se analizan aquellos delitos en los que con mayor frecuencia se ha

iniciado un procedimiento penal, para comprobar si efectivamente la difusión de noticias falsas a través de ejemplos concretos que se han dado durante la vigencia del estado de alarma, podría subsumirse en aquellos tipos.

El tercer y último apartado aborda el tema de la prescripción penal de los delitos. Concretamente se analiza si lo dispuesto en el RD 463/2020, de 14 de marzo, en relación con la suspensión e interrupción de los plazos procesales en todos los órdenes jurisdiccionales, resulta también de aplicación al instituto de la prescripción de los delitos.

Finalmente, se expresan las conclusiones obtenidas respecto de cada uno de los temas abordados tras su detallado análisis.

## **II. EL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE CONFINAMIENTO. LA DISTINCIÓN ENTRE INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA Y EL DELITO DE DESOBEDIENCIA.**

### **1. Contexto: contenido del RD 463/2020, de 14 de marzo, y derechos constitucionales afectados. Breve referencia al RD 926/2020, de 25 de octubre.**

La aprobación del RD 463/2020, de 14 de marzo, supuso en España la declaración del estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19. Este instrumento jurídico utilizado como herramienta para hacer frente a la gestión de la crisis en todo el territorio nacional tiene su previsión en el art. 116 de la CE, cuya regulación viene desarrollada por la LO 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio (en adelante LOEAES). Se trata de la segunda vez en la que se ha declarado el estado de alarma en España. El RD 1673/2010, de 4 de diciembre, declaró por primera vez el estado de alarma para la normalización del servicio esencial de transporte aéreo. Su aprobación vino motivada por las circunstancias extraordinarias derivadas del cierre del espacio aéreo español debido a la situación de abandono de sus obligaciones por parte de los controladores civiles de tránsito aéreo, que impidieron el ejercicio del derecho a la libre circulación por todo el territorio nacional y determinaron la paralización de un servicio público esencial para la sociedad.

En este sentido, la mencionada ley regula tres escenarios posibles cuya adopción viene justificada ante la existencia de circunstancias extraordinarias que hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las autoridades competentes. Así, el art. 4 prevé la declaración del estado de alarma ante cuatro supuestos diferentes de alteraciones graves de la normalidad, entre los que se encuentra el de las “crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves”<sup>1</sup>.

En relación a los efectos que se derivan de la declaración del estado de alarma, y de conformidad con lo establecido en el art. 55.1 de la CE, no cabe la suspensión de derechos y libertades fundamentales, ya que este extremo tan solo está contemplado para los supuestos de declaración de estado de excepción y de sitio, y tan solo respecto de algunos derechos fundamentales y libertades públicas. No obstante, sí que están permitidas las limitaciones o restricciones al ejercicio de los mismos como así lo ha afirmado el TC<sup>2</sup>.

De esta manera, de conformidad con el art. 11 de la LOEAES, el TC recoge una serie de medidas que pueden adoptarse dentro del contexto del estado de alarma, en materia de restricción de derechos fundamentales<sup>3</sup>, como son las siguientes:

“la limitación de la circulación o permanencia de personas o vehículos en lugares determinados o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos; la práctica de requisas temporales de todo tipo de bienes y la imposición de prestaciones personales obligatorias; la intervención y la ocupación transitoria de industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier clase, con excepción de domicilios privados; la limitación o el racionamiento del uso de servicios o del consumo de artículos de primera necesidad; la adopción de las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por una paralización de los servicios esenciales para la comunidad cuando no se garanticen los servicios mínimos; y, en fin, la

---

<sup>1</sup> Art 4 LOEAES: “El Gobierno, en uso de las facultades que le otorga el artículo ciento dieciséis, dos, de la Constitución podrá declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad.

a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud.

b) Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves.

c) Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos veintiocho, dos, y treinta y siete, dos, de la Constitución, concurra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo.

d) Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad”.

<sup>2</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. “Los problemas de las medidas jurídicas contra el coronavirus: las dudas constitucionales sobre el Estado de Alarma y los excesos normativos”, *Diario La Ley*, nº 9641, 6 de mayo de 2020, pág. 4.

<sup>3</sup> STC 28/04/2016, núm. 83/2016 (RTC 2016/83).



intervención de empresas o servicios, así como la movilización de su personal, con el fin de asegurar su funcionamiento, siéndole aplicable al personal movilizado la normativa vigente sobre movilización”.

Efectivamente, varios derechos fundamentales se han visto afectados en su ejercicio, como han sido la libertad de circulación y residencia (art. 19 CE)<sup>4</sup>, el derecho de reunión y manifestación (art. 21 CE)<sup>5</sup>, la libertad de culto (art. 16.1 CE)<sup>6</sup> o el derecho de sufragio (art. 23 CE)<sup>7</sup> entre otros.

Principalmente, la mayor limitación se ha dado respecto de la libertad ambulatoria y de reunión, entendiendo por la misma “la libertad de andar, transitar o deambular por todo el territorio nacional sin injerencia ni traba alguna; es decir, sin depender de un medio concreto para su ejercicio y sin que se supedite a un fin, causa o justificación concreta, y dicha libertad incluye en su contenido material el derecho a la libre elección de residencia, el derecho a la circulación por el territorio nacional, el derecho a entrar en el territorio español así como a salir del mismo (arts. 19 y 139 CE)”<sup>8</sup>.

En este sentido, el art. 7 del RD 463/2020, de 14 de marzo, restringe la libertad de circulación de las personas por las vías o espacios de uso público únicamente para la realización de una serie de actividades tasadas: a) adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad, b) asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios, c) desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial, d) retorno al lugar de residencia habitual, e) asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables, f) desplazamiento a entidades financieras y de

---

<sup>4</sup> Art. 19 CE: “Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional. Asimismo, tienen derecho a entrar y salir libremente de España en los términos que la ley establezca. Este derecho no podrá ser limitado por motivos políticos o ideológicos”.

<sup>5</sup> Art. 21 CE: “1. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa. 2. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes”.

<sup>6</sup> Art. 16.1 CE: “Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley”.

<sup>7</sup> Art. 23 CE: “1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. 2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”.

<sup>8</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. “Los problemas de las medidas jurídicas contra el coronavirus: las dudas constitucionales sobre el Estado de Alarma y los excesos normativos”, *Diario La Ley*, nº 9641, 6 de mayo de 2020, pág. 9.

seguros, g) por causa de fuerza mayor o situación de necesidad, y h) cualquier otra actividad de análoga naturaleza.

De esta manera, cabe concluir que se establece una prohibición general de libertad de circulación de las personas, siendo que cualquier conducta que no encuentre su encaje en ninguno de los supuestos anteriores supondrá un incumplimiento de la obligación de confinamiento y, por tanto, podrá ser susceptible de reproche.

Cabe señalar que tras el cese definitivo del estado de alarma se han aprobado dos nuevas declaraciones de estado de alarma, si bien de menor incidencia en lo que respecta a restricción de derechos y libertades fundamentales. El RD 463/2020 fue objeto de sucesivas prórrogas hasta alcanzar un total de seis. Con la última de ellas se determinó el cese definitivo del estado de alarma de fecha 21 de junio. Sin embargo, dada la evolución de la pandemia los poderes ejecutivos vieron necesaria de nuevo la declaración del estado de alarma. Primero se decretó por medio del RD 900/2020, de 9 de octubre, en varios municipios de la Comunidad Autónoma de Madrid restringiendo la entrada y salida de los mismos, y finalmente en todo el territorio nacional mediante la aprobación del RD 926/2020, de 25 de octubre. La prórroga de la vigencia de este último ha sido aprobada por el Congreso de los Diputados, que se extenderá hasta el día 9 de mayo de 2021. Las principales medidas adoptadas por el mismo consisten en la restricción de la libertad de circulación por las vías o espacios de uso público entre las 23:00 horas y las 6:00 horas, y la limitación de entrada y salida de personas del territorio de cada comunidad autónoma, exceptuándose en ambos casos la realización de ciertas actividades tasadas. Por lo tanto, la principal diferencia es que mientras en este caso se restringe la libertad de movimientos en un horario concreto y se permite circular libremente por el territorio de cada comunidad autónoma, en el caso del RD 463/2020, de 14 marzo, se establecía una prohibición general de libertad de circulación de personas. Así, dada la especial incidencia en la restricción de libertades que supone el RD 463/2020, de 14 de marzo, el presente trabajo se centrará en la trascendencia del mismo.

## **2. Infracción administrativa y régimen sancionador.**

### *2.1. Tipificación y competencia administrativa.*

Durante el estado de alarma, tanto la competencia administrativa como la tipificación de las diferentes infracciones que pudieran cometerse suscitaron cierta controversia que fue motivo de consulta a resolver por la Abogacía General del Estado en su informe de 2 de mayo de 2020. El Informe de la Abogacía General del Estado intenta resolver la discrepancia de criterios existentes que había surgido relativos a la tipificación y determinación de la competencia administrativa para tramitar y resolver los procedimientos sancionadores que se hubieran podido incoar por presuntos incumplimientos de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma declarado por el RD 463/2020, de 14 de marzo<sup>9</sup>.

En este sentido, el mencionado RD en su art. 4.3 concede a los ministros designados como autoridades competentes delegadas la potestad de dictar las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas necesarias con el fin de garantizar la prestación de los servicios ordinarios y extraordinarios para la protección de las personas, bienes y lugares.

Por otro lado, en su art. 5.2 establece que los agentes de la autoridad podrán realizar sobre las personas, vehículos, locales y establecimientos las actuaciones necesarias dirigidas a comprobar, y en el caso que proceda, a impedir aquellos servicios y actividades no permitidos por el RD. Para ello, se les habilita para dictar las órdenes y prohibiciones necesarias, así como para suspender las actividades y servicios que se estén llevando a cabo por incumplimiento de las limitaciones establecidas. Asimismo, se advierte el deber de la ciudadanía de colaborar y no obstaculizar la labor de los agentes de la autoridad.

Así, del informe se deriva que constituyen agentes de la autoridad las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los miembros de los cuerpos policiales autonómicos y locales. Y no sólo estos, sino que de conformidad con el art. 5.6 las Fuerzas Armadas también podrán ser requeridas al efecto.

---

<sup>9</sup> CASTRO REY, C. “Consulta sobre tipificación y competencia administrativa para tramitar y resolver procedimientos sancionadores por incumplimiento de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma”, Abogacía General del Estado, 2 de abril de 2020, pág. 1.

A este respecto, ante la intervención de los cuerpos de los diferentes niveles territoriales (estatales, autonómicos y locales), se aprobó la Orden del Ministerio del Interior INT/226/2020, de 15 de marzo, por la que se adoptaron una serie de criterios comunes de actuación encaminados a garantizar una acción concertada por parte de los mismos y lograr la correcta implementación y cumplimiento de las medidas previstas en el RD en todo el territorio nacional. Cabe destacar que no solo hace referencia a los miembros de los cuerpos estatales, autonómicos y locales, sino también al personal y empresas de seguridad privada. En consecuencia, todos ellos estaban autorizados para formular denuncias por incumplimientos de las limitaciones y restricciones impuestas por razón de la declaración del estado de alarma, siendo que las infracciones que se cometían podían corresponder a materias que son competencia de unas y otras administraciones del territorio<sup>10</sup>.

En relación con la tipificación administrativa de las infracciones que pudieran haberse cometido respecto de las restricciones impuestas durante el estado de alarma, el escenario es el siguiente. El art. 20 del RD 463/2020, de 14 de marzo, hace alusión al régimen sancionador y establece que el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de las autoridades competentes en el estado de alarma será sancionada con arreglo a las leyes, en los términos establecidos en el art. 10 de la LOEAES. Este precepto dispone que el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la Autoridad competente en el estado de alarma será sancionado con arreglo a lo dispuesto en las leyes. Asimismo, de otra parte, la Orden del Ministerio del Interior INT/226/2020, de 15 de marzo, prevé que la ciudadanía tiene el deber cívico de colaborar y no obstaculizar la labor de los agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones, y conforme establecen el art. 10 de la LOEAES y el art. 20 del RD 463/2020, de 14 de marzo, el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la autoridad competente será sancionado con arreglo a lo dispuesto en las leyes.

En este sentido, cabe concluir que existe una genérica remisión a la aplicación de las leyes y, ante la falta de un régimen sancionador expreso, resultará de aplicación el régimen competencial vigente. Por lo tanto, el incumplimiento de las restricciones o limitaciones impuestas por el RD 463/2020 o el de las órdenes, instrucciones o

---

<sup>10</sup> CASTRO REY, C. “Consulta sobre tipificación y competencia administrativa para tramitar y resolver procedimientos sancionadores por incumplimiento de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma”, Abogacía General del Estado, 2 de abril de 2020, págs. 3-4.

disposiciones dictadas por las autoridades delegadas se sancionará por las administraciones competentes por razón de la normativa sectorial aplicable<sup>11</sup>.

## *2.2. Análisis de la concurrencia de los diferentes bloques normativos.*

Lo expuesto hasta ahora permite concluir que las infracciones administrativas cometidas por el incumplimiento de las restricciones impuestas podrán tener su encaje y ser sancionadas a través de un abanico variado de normas administrativas. La dispersión normativa en materia sancionadora puede concretarse principalmente en las siguientes normas de aplicación: la LO 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana (en adelante LOPSC), con el establecimiento de sanciones comprendidas entre 601€ y 30.000€; la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública (en adelante LGSP), con sanciones entre 3.001€ y 60.000€, pudiendo incluso alcanzar los 600.000€ y, finalmente, la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional Protección Civil (en adelante LSNPC), con sanciones entre 1.501€ y 30.000€, pudiendo alcanzar también la multa los 600.000€<sup>12</sup>. Al estudio de las mismas se dedica el apartado siguiente.

### A. LO 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana.

En primer lugar, la LOPSC reconoce como competentes en materia sancionadora tanto a la Administración General del Estado como a las CCAA dentro del ámbito de sus competencias en materia de seguridad ciudadana. Del mismo modo se efectúa tal reconocimiento a las entidades locales cuando las infracciones se cometieran en espacios públicos municipales o afecten a bienes de titularidad local, siempre que ostenten competencia sobre la materia de acuerdo con la legislación específica (art. 32). Por otra parte, cabe destacar que la propia Orden del Ministerio del Interior INT/226/2020, de 15 de marzo, hace alusión expresa a esta ley en los puntos tercero y cuarto de su apartado quinto<sup>13</sup>. Concretamente se invoca el art. 36.6 que tipifica la

---

<sup>11</sup> CASTRO REY, C. “Consulta sobre tipificación y competencia administrativa para tramitar y resolver procedimientos sancionadores por incumplimiento de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma”, Abogacía General del Estado, 2 de abril de 2020, págs. 3-4.

<sup>12</sup> MAGRO SERVET, V. “El reproche penal a los actos de desobediencia a agentes de la autoridad en el período de estado de alarma por el coronavirus”, *Diario La Ley*, nº 9604, 30 de marzo de 2020, pág. 6.

<sup>13</sup> Ap. Quinto: “3. De acuerdo con ello, sin perjuicio de otros delitos o infracciones en los que se pueda incurrir, conviene recordar que el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la Autoridad competente pueden ser constitutivos de delitos de atentados contra la autoridad, sus agentes y los

desobediencia a la autoridad o sus agentes como precepto susceptible de sancionar el incumplimiento de las restricciones impuestas por el RD.

Así, debe tenerse en cuenta que la desobediencia leve a la autoridad o sus agentes constituye un ilícito administrativo sancionado por el art. 36.6 de la ley referenciada, como consecuencia de la despenalización del art. 634 CP a través de la reforma de 2015<sup>14</sup>. No obstante, la desobediencia leve a la autoridad sí continúa tipificada en el CP como delito, pero no cuando es a sus agentes. El art. 36.6 de la LOPSC no tipifica el incumplimiento del mandato de una concreta norma jurídica, pues este ya será merecedor de su reproche particular, sino que tipifica el desconocimiento del principio de autoridad como desvalor adicional de la conducta cometida. Ese reproche adicional se desprende del acto de desobedecer a quien actúa investido legalmente de la condición de autoridad. Es por ello que para apreciar la comisión de una infracción administrativa por desobediencia necesariamente ha tenido que producirse un requerimiento previo, expreso e individualizado hacia el ciudadano por parte del agente de la autoridad, y que dicho requerimiento no haya sido atendido<sup>15</sup>.

Es importante señalar que el incumplimiento de lo prescrito por el RD no constituye en sí mismo un acto de desobediencia, ya que de lo contrario se estaría afirmando que la infracción de cualquier mandato o prohibición establecida en cualquier disposición general sería una infracción administrativa o un delito de desobediencia<sup>16</sup>.

Así, por ejemplo, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Vigo<sup>17</sup>, estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a la imposición

---

funcionarios públicos, y de resistencia y desobediencia, tipificados de forma específica en los artículos 550 a 556 del Código Penal.

4. Igualmente, el artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, considera como infracción grave, la desobediencia o la resistencia a la autoridad o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito, así como la negativa a identificarse a requerimiento de la autoridad o de sus agentes o la alegación de datos falsos o inexactos en los procesos de identificación”.

<sup>14</sup> Art. 634 CP: “Los que faltaren al respeto y consideración debida a la autoridad o sus agentes, o los desobedecieren levemente, cuando ejerzan sus funciones, serán castigados con la pena de multa de diez a sesenta días.”

<sup>15</sup> CASTRO REY, C. “Consulta sobre tipificación y competencia administrativa para tramitar y resolver procedimientos sancionadores por incumplimiento de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma”, Abogacía General del Estado, 2 de abril de 2020, págs. 8-9.

<sup>16</sup> DOPICO GÓMEZ-ALLER, J. “¿Puede calificarse como delito de desobediencia grave a la autoridad (art. 556.1 del código penal) el mero incumplimiento de la prohibición de circular por las vías públicas durante el período de confinamiento?”, *Guías sectoriales COVID-19, Sección de Derechos Humanos*, abril de 2020, págs. 9-11.

<sup>17</sup> SJCA núm. 1 Vigo 27/10/2020, núm. 208/2020 (JUR 2020\306220). Por tanto, tales preceptos y órdenes ministeriales que establecen una regulación abstracta y general, pasan a integrarse en la legalidad

de una sanción consistente en multa de 601 euros (300,50 € en importe bonificado), por infracción del art. 36.6 de la LOPSC. La denuncia formulada por los agentes de la Policía Nacional se limita a constatar como hecho denunciado que, con motivo del estado de alarma, el día 22 de marzo se observó a la recurrente pasear por un parque. El juzgado antes de entrar al fondo del asunto realiza una serie de aclaraciones sobre la tipificación del incumplimiento de las restricciones contempladas en el RD 463/2020. En este sentido, afirma que el artículo 10 de la LOEAES se refiere solo al incumplimiento o resistencia de las órdenes de la Autoridad competente, que debe entenderse que se concretan en actos administrativos, y no al incumplimiento genérico de las normas de conducta.

#### B. Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública.

En segundo lugar, dado que con la declaración del estado de alarma ante la crisis sanitaria originada por la COVID-19 el bien jurídico que se pretende proteger es la sanidad pública, los diversos incumplimientos normativos que pudieran darse podrán tener su encaje en la legislación sanitaria. El RD constituye una norma de policía sanitaria, siendo que las limitaciones que contempla tienen como fin la preservación de la salud humana y la evitación del contagio de la enfermedad, en definitiva, la protección de la salud pública<sup>18</sup>.

Si bien el artículo 149.1.16 de la CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de sanidad exterior, así como sobre las bases y coordinación general de la sanidad, son las CCAA las que han asumido las competencias ejecutivas o de gestión en materia de sanidad. Por lo tanto, la competencia para tramitar y resolver los correspondientes procedimientos sancionadores corresponderá a las mismas, ya que el

---

aplicable durante el estado de alarma, “de modo que se comete la referida infracción cuando se omite el comportamiento que ese concreto mandato impone, mientras que cuando se trata de una norma abstracta y general habrá simplemente incumplimiento o vulneración, que constituirá una infracción si el simple incumplimiento está tipificado como tal.” (FJ 6º). De esta manera, concluye la sentencia que “dicha infracción concurrirá cuando, habiendo incumplido el particular las limitaciones del estado de alarma, sea requerido para su cumplimiento por un agente de la autoridad, y el particular desatienda dicho requerimiento”, siendo que en el caso a juzgar no aprecia que hubiera existido un requerimiento expreso e individualizado por parte de los agentes hacia la recurrente y que la misma se hubiera negado a acatar; simplemente extendieron el boletín de denuncia por el hecho de que la misma se hallase en la vía pública. En consecuencia, resuelve estimar el recurso interpuesto por la recurrente.

<sup>18</sup> CASTRO REY, C. “Consulta sobre tipificación y competencia administrativa para tramitar y resolver procedimientos sancionadores por incumplimiento de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma”, Abogacía General del Estado, 2 de abril de 2020, pág. 11.

ejercicio de la potestad sancionadora tiene su encuadre en la competencia ejecutiva o de gestión, y no en la competencia normativa<sup>19</sup>.

La LGSP tipifica una serie de infracciones de carácter muy grave, grave o leve en función de la existencia de un riesgo o daño leve<sup>20</sup>, grave<sup>21</sup> o muy grave para la salud<sup>22</sup>.

En el caso de la Comunidad Foral de Navarra se aprobó el Decreto-Ley Foral 9/2020, de 16 de septiembre<sup>23</sup>, por el que se establece el régimen sancionador por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención sanitarias para afrontar la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19. Establece un marco sancionador mediante el que clasifica y tipifica diferentes conductas como infracciones leves, graves y muy graves. Entre las mismas se contempla expresamente el incumplimiento de una orden general de confinamiento decretado por la autoridad sanitaria competente (art. 5.11), así como el incumplimiento de la medida cautelar de cuarentena en caso de contacto estrecho con persona positiva por COVID-19 (art. 5.8), o el incumplimiento del deber de aislamiento domiciliario por personas que sean caso positivo confirmado por COVID-19 (art. 6.6).

#### C. Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional Protección Civil.

En tercer lugar, las infracciones cometidas contraviniendo lo dispuesto en el RD podrían incardinarse en la LSNPC. En su art. 5.2 define la emergencia de protección civil como la “situación de riesgo colectivo sobrevenida por un evento que pone en peligro inminente a personas o bienes y exige una gestión rápida por parte de los

---

<sup>19</sup> CASTRO REY, C. “Consulta sobre tipificación y competencia administrativa para tramitar y resolver procedimientos sancionadores por incumplimiento de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma”, Abogacía General del Estado, 2 de abril de 2020, pág. 6.

<sup>20</sup> En el art. 57.2 c) 1º se prevé la comisión de una infracción leve cuando se dé el incumplimiento de la normativa sanitaria vigente, si las repercusiones producidas han tenido una incidencia escasa o sin trascendencia directa en la salud de la población.

<sup>21</sup> En el art. 57.2 b) 1º y 3º tipifica como infracción grave tanto la realización de conductas u omisiones que puedan producir un riesgo o daño grave para la salud de la población, cuando esta no sea constitutiva de infracción muy grave; como el incumplimiento de las instrucciones recibidas de la autoridad competente, si comporta daños para la salud, cuando el mismo no sea constitutivo de infracción muy grave.

<sup>22</sup> En el art. 57.2 a) 1º recoge como infracción muy grave la realización de conductas u omisiones que produzcan un riesgo o daño muy grave para la salud de la población.

<sup>23</sup> Art. 8. Sanciones: “1. Las infracciones muy graves serán sancionadas con una multa de entre 60.001 euros y 600.000 euros. 2. Las infracciones graves serán sancionadas con multa de entre 3.001 euros y 60.000 euros. 3. Las infracciones leves serán sancionadas con multa de entre 100 y 3.000 euros. 4. Las infracciones previstas en el artículo 5, apartado 1, se sancionarán con un mínimo de 300 euros, si la persona infractora no respeta la distancia de seguridad física de 1,5 metros. 5. Las infracciones previstas en el artículo 5, apartado 9, se sancionarán con un mínimo de 600 euros”.



poderes públicos para atenderlas y mitigar los daños y tratar de evitar que se convierta en una catástrofe. Se corresponde con otras denominaciones como emergencia extraordinaria, por contraposición a emergencia ordinaria que no tiene afectación colectiva”.

Esta ley tipifica una serie de infracciones de carácter muy grave<sup>24</sup>, grave<sup>25</sup> o leve<sup>26</sup> en función de la existencia de una especial peligrosidad o trascendencia para la seguridad de las personas o los bienes.

No obstante, la propia Abogacía del Estado señala en su informe de 2 de mayo de 2020 que el concepto de la declaración de estado de alarma no coincide desde un punto de vista técnico-jurídico con la declaración de emergencia en el ámbito de protección civil, por lo que la aplicación de las infracciones de la LSNPC podría presentar inconvenientes. Añade además que la declaración del estado de alarma está prevista como un instrumento jurídico para hacer frente a situaciones extraordinarias, esto es, cuando no sea posible gestionar la situación a través de los instrumentos jurídicos ordinarios existentes, como lo es la declaración de emergencia de protección civil<sup>27</sup>.

En definitiva, la tipificación de cada infracción requerirá de la valoración y el análisis pormenorizado de las circunstancias particulares concurrentes en cada caso para la posterior subsunción de los hechos en la infracción legalmente prevista, siendo que la casuística puede resultar muy variada. Por ello, ante las diferentes calificaciones que de un mismo hecho pudieran derivarse, será recurrente la aparición de una colisión o concurrencia de normas que deberá resolverse por parte de los órganos competentes en la tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores, bajo los principios que

---

<sup>24</sup> Art. 45.3 b) LSNPC: “En las emergencias declaradas, el incumplimiento de las órdenes, prohibiciones, instrucciones o requerimientos efectuados por los titulares de los órganos competentes o los miembros de los servicios de intervención y asistencia, así como de los deberes de colaboración a los servicios de vigilancia y protección de las empresas públicas o privadas, cuando suponga una especial peligrosidad o trascendencia para la seguridad de las personas o los bienes”.

<sup>25</sup> Art. 45.4 b) LSNPC: “En las emergencias declaradas, el incumplimiento de las órdenes, prohibiciones, instrucciones o requerimientos efectuados por los titulares de los órganos competentes o los miembros de los servicios de intervención y asistencia, así como de los deberes de colaboración a los servicios de vigilancia y protección de las empresas públicas o privadas, cuando no suponga una especial peligrosidad o trascendencia para la seguridad de las personas o los bienes”.

<sup>26</sup> Art. 45.5 b) LSNPC: “Cualquier otro incumplimiento a esta ley que no constituya infracción grave o muy grave”.

<sup>27</sup> CASTRO REY, C. “Consulta sobre tipificación y competencia administrativa para tramitar y resolver procedimientos sancionadores por incumplimiento de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma”, Abogacía General del Estado, 2 de abril de 2020, pág. 10.

rigen en el Derecho administrativo sancionador. Tales principios devienen principalmente de los criterios que son de aplicación en el ámbito del Derecho penal, como son el de consunción, el de subsidiariedad y *non bis in idem*<sup>28</sup>.

### **3. El delito de desobediencia (art. 556 CP).**

#### *3.1. El principio de intervención mínima como límite al ius puniendi.*

El principio de intervención mínima es uno de los principios orientadores de la política criminal que exige que el legislador solo utilice el Derecho penal para proteger los derechos e intereses más importantes de la persona y la sociedad frente a los ataques más graves, y cuando otros recursos no penales de prevención de una conducta resulten inadecuados o insuficientes para la protección de los bienes jurídicos. En definitiva, el Derecho penal constituye la *ultima ratio*, es decir, el último recurso al que el Estado debe recurrir para hacer frente a conductas no deseadas. Así, si una conducta puede prevenirse mediante una sanción administrativa, no debería recurrirse a la sanción penal<sup>29</sup>.

De esta manera, la exigencia de este principio ha de tenerse muy presente en el contexto del estado de alarma y especialmente a la hora de determinar si el incumplimiento de la obligación de confinamiento constituye un ilícito administrativo o penal. Así lo recuerda la AP de las Islas Baleares<sup>30</sup> al afirmar que:

“el sistema sancionador constitucionalmente ordenado y legalmente desarrollado es un conjunto de normas a disposición del Estado para hacer frente a los más graves incumplimientos de la normativa, en este caso administrativa. En el supuesto de que la existencia de una norma prohibitiva no sea suficiente para conseguir el comportamiento legalmente obligado y se infrinja el mismo, es legítimo que el Estado recurra a su facultad sancionadora en los casos legalmente previstos, pero el sistema está ordenado de forma que debe recurrirse a lo establecido por normas sancionadoras menos graves y estigmatizadoras antes de hacer uso del arma más potente y agresiva que el ordenamiento prevé: la normativa penal. Por ello la Ley Orgánica reguladora del estado de alarma prevé expresamente el recurso a la sanción legalmente procedente. Sólo es legítimo recurrir al derecho penal ante una actitud rebelde al

---

<sup>28</sup> CASTRO REY, C. “Consulta sobre tipificación y competencia administrativa para tramitar y resolver procedimientos sancionadores por incumplimiento de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma”, Abogacía General del Estado, 2 de abril de 2020, pág. 11.

<sup>29</sup> RAMOS TAPIA, M.I. “Límites al poder punitivo del Estado (I)”, MORENO-TORRES HERRERA, M.R. (Dir.), *Lecciones de Derecho Penal, Parte General*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, págs. 47-48.

<sup>30</sup> AAP Islas Baleares 24/04/2020, núm. 318/2020 (JUR 2020\124228).

cumplimiento de tal gravedad que, frente a ella, se ha revelado inútil la imposición de la sanción administrativa en una pluralidad de ocasiones.”

En este sentido, la principal labor de los agentes de la autoridad debe ser la de control y prevención y no la de sancionar, puesto que deben guardar la debida proporcionalidad entre el control previo, la sanción administrativa y la respuesta penal. De esta manera, ante un posible incumplimiento de la restricción de movimientos impuesta por el RD 463/2020, la adecuada actuación de los agentes exige que primero requieran los motivos por los que la persona se encuentra en la vía pública para valorar y graduar si concurre una infracción administrativa, siendo que en el caso de apreciar la misma han de instar a la persona para que regrese a su domicilio con la imposición de la correspondiente sanción. Por lo tanto, tan solo en el supuesto de negativa a aceptar tal requerimiento y apreciar consecuentemente la existencia de desobediencia, se puede entrar a valorar la posible concurrencia del ilícito penal<sup>31</sup>. Me parece muy importante recordar en este punto, tal como se ha avanzado anteriormente, que, el mero incumplimiento de las limitaciones establecidas por el RD 463/2020 no puede ser constitutivo de un delito de desobediencia<sup>32</sup>.

Cabe concluir por tanto que el delito de desobediencia tan solo se refiere al acto de desobedecer el requerimiento personalmente dirigido al desobediente y no la infracción de una norma general. Asimismo, es necesario advertir la variedad de situaciones que se pueden producir tanto por los supuestos de hechos que las provocan, como por las posibilidades de cumplimiento del mandato, por ejemplo, ante el requerimiento de que regrese a su casa a quien no la tiene<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> MAGRO SERVET, V. “El reproche penal a los actos de desobediencia a agentes de la autoridad en el período de estado de alarma por el coronavirus”, *Diario La Ley*, nº 9604, 30 de marzo de 2020, pág. 3.

<sup>32</sup> Así lo aprecia el TS en la sentencia del caso del *Proceso*, STS 14/10/2019, núm. 459/2019 (RJ 2019\3900): “En efecto, es entendible que en aquellas ocasiones en las que el delito de desobediencia se imputa a un particular (cfr. arts. 556, 348.4.c, 616 quáter CP), el carácter personal del requerimiento adquiera una relevancia singular. Solo así se evita el sinsentido de que un ciudadano sea condenado penalmente por el simple hecho de desatender el mandato abstracto ínsito en una norma imperativa. De ahí que el juicio de subsunción exija que se constate el desprecio a una orden personalmente notificada, con el consiguiente apercibimiento legal que advierta de las consecuencias del incumplimiento”.

<sup>33</sup> JERICÓ OJER, L. “Responsabilidad penal en época de coronavirus: una reivindicación de las garantías penales ante el nuevo escenario de riesgo”, LUQUIN BERGARECHE, R. (Dir.), *COVID-19: Conflictos jurídicos actuales y otros desafíos*, Wolters Kluwer, 2020, pág. 466.

### 3.2. Bien jurídico protegido: el principio de autoridad.

El delito de desobediencia grave tipificado en el art. 556.1 CP está ubicado en el Título XXII del CP bajo la rúbrica “Delitos contra el orden público” y más concretamente en el Capítulo II “De los atentados contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos, y de la resistencia y desobediencia”. Así, este precepto dispone lo siguiente:

“1. Serán castigados con la pena de prisión de tres meses a un año o multa de seis a dieciocho meses, los que, sin estar comprendidos en el artículo 550, resistieren o desobedecieren gravemente a la autoridad o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, o al personal de seguridad privada, debidamente identificado, que desarrolle actividades de seguridad privada en cooperación y bajo el mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.”

La jurisprudencia mayoritaria concluye que el bien jurídico protegido en este delito es el principio de autoridad, mientras que una parte minoritaria considera que se trata de la garantía del buen funcionamiento de los servicios y funciones públicas. Este principio de autoridad se protege a través de la tutela del servidor público, pero no debe entenderse la misma como un merecimiento u honorabilidad personal. Es decir, no se protege a la autoridad en sí misma, sino las funciones y servicios que esta ejerce y presta. De esta manera, el bien jurídico a proteger debe concebirse desde una perspectiva funcional y democrática, entendida como la potestad del Estado de adoptar e imponer determinadas decisiones en beneficio del interés general como medio indispensable para asegurar el buen funcionamiento de los servicios y funciones públicas. Así, se demanda un respeto especial de los ciudadanos respecto del servidor público, en tanto que el mismo presta servicios a la sociedad, cuya alteración redundaría en perjuicio de esta. Por ello, la protección del principio de autoridad constituye una garantía del buen funcionamiento de la actividad pública. Asimismo, es importante tener en cuenta que el mandato, indirectamente o de forma refleja, también va a proteger otros intereses distintos al bien jurídico protegido (p. ej. la salud pública). No obstante, el grado de afectación del principio de autoridad por la norma que ampara el concreto mandato será tenido en cuenta para la graduación de la gravedad de la desobediencia<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> COLOMER BEA, D. “Delito de desobediencia e incumplimiento de la prohibición de circular sin causa justificada durante el estado de alarma”, *Diario La Ley*, N° 9635, 19 de mayo de 2020, págs. 2-3; JERICÓ OJER, L. “Responsabilidad penal en época de coronavirus: una reivindicación de las garantías penales ante el nuevo escenario de riesgo”, LUQUIN BERGARECHE, R. (Dir.), *COVID-19: Conflictos jurídicos actuales y otros desafíos*, Wolters Kluwer, 2020, pág. 465.

### 3.3. *Requisitos y elementos del tipo.*

Al respecto, el Auto núm. 318/2020, de 24 de abril, de la AP de las Islas Baleares, dictado por tanto durante el estado de alarma, viene a recordar la jurisprudencia del TS relativa a los elementos propios de la conducta de desobediencia:

“De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, ( STS 821/2003,1615/2003) el delito de desobediencia requiere: a) un mandato expreso, concreto y terminante de hacer o no hacer una específica conducta, emanado de la Autoridad o sus agentes y que debe hallarse dentro de sus legales competencias; b) que la orden, revestida de todas las formalidades legales, haya sido claramente notificada al obligado a cumplirla, de manera que éste haya podido tomar pleno conocimiento de su contenido; c) la resistencia del requerido a cumplimentar aquello que se le ordena, lo que equivale a la exigible concurrencia del dolo de desobedecer, que implica que frente al mandato persistente y reiterado se alce el obligado a acatarlo y cumplirlo en una oposición tenaz, contumaz y rebelde, obstinada y recalcitrante; y e) en todo caso, debe alcanzar una especial gravedad al objeto de diferenciar el delito de la falta de desobediencia prevista en el artículo 634 CP . Ante la actual despenalización de la falta deberíamos hablar aquí de infracción administrativa.”

Así, en primer lugar es necesaria la existencia de un mandato concreto, expreso y determinante de hacer o no hacer una conducta específica dirigida a un particular. En este sentido, la inobservancia de normas generales tan solo puede dar lugar a cumplimientos o incumplimientos, pero no a delitos de desobediencia. El acto de desobedecer solo se da respecto de un mandato concreto. Aunque la norma general introduzca prohibiciones no es susceptible de ser desobedecida en sí misma en un sentido penal. De esta manera, el mandato tiene que ser concreto objetiva y subjetivamente, es decir, debe existir un acto que concrete la previsión general de la norma en un mandato determinado, así como que este emane de una autoridad o sus agentes dirigido a una persona en concreto. No se exige, al contrario de lo que ocurría anteriormente en la jurisprudencia, que se advierta de la posible comisión de un delito de desobediencia en el supuesto de no acatar y actuar conforme lo ordenado<sup>35</sup>.

En segundo lugar, esa orden o mandato debe ser dictada por una autoridad o sus agentes<sup>36</sup>, incluido el personal de seguridad privada, dentro del ejercicio de sus

---

<sup>35</sup> ÁLVAREZ GARCÍA, F. J., CARRASCO ANDRINO, M. M. “Delitos de atentados, resistencia y desobediencia”, ÁLVAREZ GARCÍA, F. J. (Dir.), *Tratado de Derecho Penal Español Parte Especial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, págs. 223 y ss.; AJI núm. 2 de Pontevedra 16/04/2020 (ARP 2020\883).

<sup>36</sup> Art. 24 CP: “A los efectos penales se reputará autoridad al que por sí solo o como miembro de alguna corporación, tribunal u órgano colegiado tenga mando o ejerza jurisdicción propia. En todo caso, tendrán la consideración de autoridad los miembros del Congreso de los Diputados, del Senado, de las Asambleas

competencias legales y revestir todas las formalidades legales. A efectos penales se entenderá que son agentes de la autoridad aquellos funcionarios que se encargan de ejecutar las órdenes de la autoridad, en concreto las Fuerzas y los Cuerpos de Seguridad del Estado, así como los Cuerpos de Policía de las CCAA y de las Corporaciones Locales<sup>37</sup>. En el contexto del estado de alarma las Fuerzas Armadas también quedaron subsumidas en este concepto (art. 5.6 RD 463/2020, de 14 de marzo).

En este sentido, los agentes de la autoridad encargados de dictar un concreto mandato deben asegurarse de que ha sido debidamente notificado, es decir, que la orden emitida es conocida tanto por la forma como por el contenido por parte de la persona a la que va dirigida. De esta manera, el acto de desobedecer tiene lugar siempre que la persona conozca el mandato, su deber de acatarlo y el hecho de no atenderlo. Resulta discutible la exigencia de que se produzca un apercibimiento formal de la consecuencia penal, si bien “su ausencia puede en algún caso derivar en ausencia de dolo entendido como conocimiento de esos elementos típicos: el mandato, lo mandado y las consecuencias de la desatención”<sup>38</sup>.

En tercer lugar, en ese acto de desobedecer intencionalmente se requiere por parte del obligado a acatar el mandato una oposición tenaz, contumaz y rebelde que adquiera una especial gravedad para diferenciarla de la desobediencia leve. El incumplimiento de la orden debe traducirse en la ausencia de adecuación de la conducta del sujeto a lo ordenado por el agente. Pero además, se requiere cierta inmediatez entre la orden dictada y su incumplimiento, es decir, una proximidad temporal entre el mandato concreto y la desobediencia a la misma, así como cercanía física entre el agente y el sujeto. De lo contrario, de no exigir ese incumplimiento inmediato el delito de desobediencia se convertiría en un medio de ejecución de resoluciones o actos administrativos. Cabe señalar que para apreciar la comisión del delito de desobediencia es necesario que no se den los requisitos del delito de resistencia del art. 550 CP, esto es, que la oposición persistente y tenaz no se produzca mediante agresión o acometimiento a los agentes u oponiendo resistencia grave mediante violencia o intimidación graves. Si bien aquellos supuestos en los que se dé una violencia o

---

Legislativas de las Comunidades Autónomas y del Parlamento Europeo. Se reputará también autoridad a los funcionarios del Ministerio Fiscal.”

<sup>37</sup> VERA SÁNCHEZ, J.S. “Delitos contra el orden público y la Constitución”, CORCOY BIDASOLO, M. (Dir.), *Manual de Derecho Penal Parte Especial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, págs. 793 y ss.

<sup>38</sup> AJI núm. 2 de Pontevedra 16/04/2020 (ARP 2020\883).

intimidación moderadas y de carácter defensivo o neutralizador quedarán subsumidos en el tipo del art. 556.1 CP<sup>39</sup>.

Por otro lado cabe señalar que la desobediencia leve tipificada en el art. 556.2 CP tan solo hace referencia a la falta de respeto y consideración debida a la autoridad. Respecto de los agentes de la autoridad, como he señalado anteriormente la desobediencia leve está actualmente despenalizada y constituye una infracción administrativa (art. 36.6 LOPSC).

Por tanto, la infracción administrativa se distinguirá de la desobediencia constitutiva de delito atendiendo a la intensidad del incumplimiento inmediato y a la persistencia en la negativa a cumplir voluntariamente lo ordenado<sup>40</sup>. Algunos autores en cambio entienden que lo determinante para la distinción entre un ilícito y otro es atender a la mayor o menor afección del bien jurídico<sup>41</sup>. Asimismo, es defendido por otros autores el criterio de que se tengan que tener en cuenta las circunstancias concurrentes en cada caso concreto, pero especialmente en el contexto del estado de alarma. En este sentido, defienden que las conductas cometidas han de enmarcarse dentro de la situación de excepcionalidad que supone la declaración del estado de alarma con ocasión de la crisis sanitaria originada por la COVID-19. Así, entendiendo que la orden dictada por un agente de la autoridad supone la concreción de las prohibiciones establecidas en el RD del estado de alarma, pretendiendo con ello proteger de forma refleja la seguridad colectiva, consideran que la graduación de la desobediencia debe relacionarse con el objeto específico del mandato dado. De esta manera, la persona que no acata la orden recibida por el agente de la autoridad de regresar a su domicilio no sólo estaría afectando al principio de autoridad, sino que supondría un riesgo de contagio para el resto de la población, y tal comportamiento habría excedido la frontera del ilícito administrativo debiendo imputársele un delito de desobediencia grave. Incluso la obstinación del sujeto a escuchar las primeras advertencias del agente de la autoridad y su persistencia en la negativa a cumplir la orden será considerada una

---

<sup>39</sup> ÁLVAREZ GARCÍA, F. J., CARRASCO ANDRINO, M. M. “Delitos de atentados, resistencia y desobediencia”, ÁLVAREZ GARCÍA, F. J. (Dir.), *Tratado de Derecho Penal Español Parte Especial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, págs. 235 y ss.; COLOMER BEA, D. “Delito de desobediencia e incumplimiento de la prohibición de circular sin causa justificada durante el estado de alarma”, *Diario La Ley*, Nº 9635, 19 de mayo de 2020, págs. 4 y ss.

<sup>40</sup> COLOMER BEA, D. “Delito de desobediencia e incumplimiento de la prohibición de circular sin causa justificada durante el estado de alarma”, *Diario La Ley*, Nº 9635, 19 de mayo de 2020, pág. 5.

<sup>41</sup> CUERDA ARNAU, M. L. “Lección XLI, Delitos contra el orden público”, GONZÁLEZ CUSSAC, J. L. (Coord.) *Derecho penal: parte especial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pág. 787.

desobediencia de carácter grave y no leve en atención a la excepcionalidad de la situación<sup>42</sup>.

Pero la aplicación automática de este criterio presenta inconvenientes, resultando interesante al respecto el pronunciamiento del Juzgado de Instrucción núm. 2 de Pontevedra<sup>43</sup> rebatiendo la idea anteriormente expuesta:

“En segundo alegar se apela al peligro que puede suponer para la salud pública el no cumplimiento del confinamiento. No procede en absoluto cuestionar en esta resolución tal medida adoptada respecto a toda la población ni su trascendencia en el momento en el que nos encontramos. Pero sí es preciso advertir que no cabe inferir de la gravedad general de la situación, ni de lo beneficioso que con carácter general sea el confinamiento de la población, la consecuencia de que cualquier individual infracción supone el mismo grado de peligro. [...] De ese cuadro normativo se deriva que la respuesta si lo que se quiere conjurar es un riesgo para la salud pública no se encuentra en el derecho penal y en el proceso de esa naturaleza. Queda claro, de nuevo, que lo protegido en este tipo penal es el orden público y es la afección a él la que debe ser valorada tanto para determinar la gravedad del caso concreto como el origen de medidas cautelares.”

Y, asimismo, advierte que el hecho de que una persona sea denunciada en varias ocasiones no supone necesariamente la comisión de un delito, sino que simplemente se trata de una reiteración de infracciones administrativas no constitutiva de la conducta típica, esto es, desatender mandatos concretos.

En este sentido, entender que la graduación de la gravedad de la desobediencia se determina por la relevancia de la orden dictada implica realmente orientar las infracciones de desobediencia a la protección del bien jurídico de la norma en la que se ampara cada mandato concreto. De esta manera, se vacía de contenido autónomo el delito de desobediencia, pasando a convertirse en un instrumento para reforzar penalmente el cumplimiento de las normas y poniendo en juego principios básicos como el de subsidiariedad y proporcionalidad. Tal interpretación nos lleva a la identificación entre el bien jurídico del delito y el de la orden infringida, siendo que el

---

<sup>42</sup> MAGRO SERVET, V. “El reproche penal a los actos de desobediencia a agentes de la autoridad en el período de estado de alarma por el coronavirus”, *Diario La Ley*, nº 9604, 30 de marzo de 2020, págs. 9 y ss.

<sup>43</sup>AJI núm. 2 de Pontevedra 16/04/2020 (ARP 2020\883).



bien jurídico de la norma en la que se ampara el mandato debe ser objeto de tutela por el correspondiente sector del ordenamiento jurídico<sup>44</sup>.

Por ejemplo, en un caso enjuiciado por el Juzgado de lo Penal núm. 2 de Vitoria-Gasteiz no se aprecia la existencia de delito de desobediencia ante los siguientes hechos probados<sup>45</sup>. El denunciado había sido interceptado por agentes de la Ertzaintza en tres ocasiones, elaborando en todas ellas las correspondientes actas de denuncia por un incumplimiento de las restricciones a la libertad de movimientos impuesta por el RD de estado de alarma. Por estos hechos fue condenado por sentencia firme de conformidad por la comisión de un delito de desobediencia a la autoridad, decretándose finalmente la suspensión de la ejecución de la pena. Sin embargo, en ese lapso de tiempo volvió a ser interceptado otro día de nuevo por agentes de la Ertzaintza quienes procedieron a su detención por incumplimiento reiterado de las restricciones del RD. La sentencia estima que los hechos son penalmente atípicos, siendo que la simple inobservancia de lo dispuesto en el RD y la reiteración en su incumplimiento no son subsumibles en el tipo del art. 556.1 CP. Concluye que no existió requerimiento expreso e individualizado al ciudadano por parte los agentes para que cumpliera las limitaciones impuestas por el estado de alarma, y respecto de la reiteración añade que, lo procedente podría ser la imposición de una sanción económicamente mayor de acuerdo con la normativa administrativa.

Sin embargo, en otro caso enjuiciado por el Juzgado de lo Penal núm. 1 de A Coruña se declaran como hechos probados que la persona denunciada había sido vista en la vía pública hasta por lo menos en cinco ocasiones, siendo que en las dos últimas se procedió a su detención<sup>46</sup>. A pesar de haber sido sancionado en todas estas ocasiones y haberle condenado en una de ellas por un delito de desobediencia grave a la autoridad o sus agentes, estos últimos vuelven a hallar al denunciado en la vía pública sin motivo justificado contraviniendo las medidas de seguridad impuestas por el RD de estado de alarma. Por ello finalmente se le condena por la comisión de un delito de desobediencia del art. 556.1 CP. Ha de señalarse que se le condena de conformidad y que la mayoría

---

<sup>44</sup>ALONSO RIMO, A. “Aspectos esenciales del delito y la infracción administrativa de desobediencia a la autoridad (más allá de la pandemia de COVID-19)”, *Diario La Ley*, nº 9689, 4 de septiembre de 2020, págs. 4 y 5.

<sup>45</sup> SJP núm. 2 Vitoria 11/05/2020, núm. 101/2020 (JUR\2020\176102).

<sup>46</sup> SJP núm. 1 A Coruña 28/04/2020, núm. 97/2020 (JUR 2020\174657).

de sentencias condenatorias habidas por este delito ante el incumplimiento de las restricciones a la libertad de movimientos, lo son por conformidad de las partes.

### **III. TRATAMIENTO PENAL DE LAS *FAKE NEWS*.**

#### **1. Documento de la FGE: incriminación a través de distintos tipos penales.**

El fenómeno de las *fake news*, bulos o noticias falsas es ampliamente conocido a día de hoy y no ha sido un factor ajeno a la situación de excepcionalidad vivida durante el estado de alarma. Los bulos son noticias falsas que se divulgan con algún fin a través de medios de comunicación de radio y televisión, prensa, redes sociales, etc., cuyo objetivo es la desinformación, intentando hacer creer a un grupo de personas que algo falso es real. Son configuradas con la intención deliberada de engañar, inducir a error o manipular decisiones presentando como reales hechos falsos<sup>47</sup>.

El mayor uso de estos medios y redes sociales durante el estado de alarma fomentó el crecimiento del fenómeno de la desinformación. Al crecer las expresiones a través de estos medios también aumentaron las de todo tipo, pero especialmente las de mal gusto, las mentiras y las medias verdades. No obstante, es necesario tener en cuenta que este tipo de expresiones no han de confundirse con la incitación al odio a determinados grupos de la población, con injurias y calumnias, o el enaltecimiento del terrorismo y humillación a sus víctimas. Estas últimas conductas sí que son susceptibles de reproche penal y no quedan amparadas por la libertad de expresión. En este sentido, este límite no ha cambiado con ocasión de la excepcionalidad de la situación, por lo que únicamente cuando una expresión adquiera la suficiente gravedad y cumpla con los elementos del tipo penal se entenderá que se ha excedido del derecho a la libertad de expresión y alcanza la barrera del delito<sup>48</sup>.

Precisamente, la libertad de expresión a diferencia de la libertad de información implica “el derecho a formular juicios y opiniones sin pretensión de sentar hechos o afirmar datos objetivos”. Así, en principio el hecho de mentir no es jurídicamente reprochable, sino más bien una conducta amparada por el Derecho. No obstante, el

---

<sup>47</sup> VIVÓ CABO, S. “‘Fake news’ y el Derecho penal durante el COVID-19”, *Tribuna, Instituto de Derecho Iberoamericano*, 24 de junio de 2020.

<sup>48</sup> MIRÓ LLINARES, F. “Libertad de expresión ante el COVID-19”, *Guías Sectoriales COVID-19, Sección de Derechos Humanos*, abril de 2020, pág. 13.

derecho a la libertad de expresión no puede amparar todo y tiene su límite en el respeto a los derechos fundamentales. De esta manera, aunque podamos llegar a entender que la acción típica del delito se configura desde la mentira, no es esta el objeto de reproche penal sino el resultado que produce la misma<sup>49</sup>. Por lo tanto, los bulos o *fake news* no están contemplados en el CP puesto que de lo contrario, se estaría atentando contra el derecho a la libertad de expresión y el principio de legalidad penal de los arts. 25 y 26 CE. Desde el ámbito del Derecho penal se podrán supervisar las consecuencias que se hayan podido derivar respecto de la proliferación de noticias falsas<sup>50</sup>.

En relación a esta cuestión la FGE hizo público un listado sobre los distintos tipos penales que podía integrar la difusión de noticias falsas en función del contenido de estas y de la intención con la que pretendían ser difundidas.

En primer lugar, hace referencia al delito de odio del art. 510.2 a) CP que castiga con pena de prisión de seis meses a dos años y multa de seis a doce meses a quienes lesionen la dignidad de las personas mediante acciones que entrañen humillación, menosprecio o descrédito de un grupo de la población, de una parte del mismo o de cualquier persona determinada por motivos racistas, antisemitas, ideológicos, de religión o creencias, etnia u origen nacional, sexo, orientación o identidad sexual, género, enfermedad o discapacidad. La FGE pone como ejemplo la publicación de expresiones en la red social *Twitter* por parte de dos ciudadanos, quienes atribuían falsamente hechos delictivos al grupo de los menores extranjeros no acompañados (despectivamente conocidos como MENAS). Se expone que del contenido de tales mensajes podía inferirse la voluntad de los autores de menoscabar la dignidad y generar descrédito respecto de este grupo de personas.

En segundo lugar, menciona que si la desinformación va acompañada de revelación de datos personales auténticos podría dar lugar a un concurso con el delito de descubrimiento y revelación de secretos del art. 197.3 CP. Este precepto castiga con pena de prisión de dos a cinco años a quienes difundan, revelen o cedan a terceros los datos o hechos descubiertos o las imágenes captadas que vulneren la intimidad de otro sin su consentimiento. Cabe destacar que los conceptos de bulo y secreto se entiende

---

<sup>49</sup> DE LAS HERAS VIVES, L. “Las fake news ante el Derecho Penal Español”, *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, nº12 bis, mayo 2020, págs. 70-77.

<sup>50</sup> VIVÓ CABO, S. “‘Fake news’ y el Derecho penal durante el COVID-19”, *Tribuna, Instituto de Derecho Iberoamericano*, 24 de junio de 2020.

que son incompatibles, por lo que para que realmente el referido precepto resulte de aplicación es necesaria la veracidad y secreto de la información difundida. De lo contrario, de tratarse de información falsa no estaríamos ante un delito del art. 197.3 CP. De manera que lo que realmente permite aplicar este precepto es la revelación de datos auténticos y secretos, con independencia de la existencia de un bulo<sup>51</sup>.

En tercer lugar, la FGE hace alusión para casos de extrema gravedad al delito contra la integridad moral de la persona previsto en el art. 173.1 CP. Este delito lleva aparejada la pena de prisión de seis meses a dos años a quien infligiera a otra persona un trato degradante menoscabando gravemente su integridad moral.

En cuarto lugar, refiere que las afirmaciones falsas o simulaciones de mensajes de alarma, atentados terroristas o catástrofes que pueden desencadenar situaciones de peligro para la sociedad o hacer necesaria la intervención de los servicios de emergencia, pueden ser constitutivas de un delito de desórdenes públicos de los arts. 561 y 562 CP que lleva aparejada penas de prisión de tres meses y un día a un año o multa de tres a dieciocho meses.

En quinto lugar, la difusión de bulos podría integrar delitos de injurias y calumnias de los arts. 209 y 206 CP respectivamente. En ambos supuestos lo que penalmente se castiga es la difusión de información falsa dolosa, mientras que en aquellos en los que sólo se difunda información falsa se deberá acudir a la LO 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen<sup>52</sup>.

En sexto lugar, considera susceptibles de aplicación los delitos contra la salud pública de los arts. 359 y ss. CP, el delito de estafa de los arts. 248 y ss. CP y el delito de intrusismo del art. 403 CP. En este sentido, señala que entre los delitos contra la salud pública de los arts. 359 y ss. CP quedarían integradas aquellas conductas consistentes en dar a conocer métodos curativos no contrastados médicamente o claramente ineficaces. Si bien, respecto a la acción típica de estos tipos penales indica que tiene lugar cuando se dan las acciones de fabricar, importar, exportar, suministrar, intermediar o comercializar, por lo que advierte acerca de la dificultad de condenar

---

<sup>51</sup> DE LA MATA BARRANCO, N. “Bulos, Derecho Penal y estado de alarma”, *Almacén de Derecho*, 19 de abril de 2020.

<sup>52</sup> DE LA MATA BARRANCO, N. “Bulos, Derecho Penal y estado de alarma”, *Almacén de Derecho*, 19 de abril de 2020.

aquella conducta que simplemente da a conocer medicamentos atribuyéndoles falsas propiedades. Sin embargo, en el supuesto de que la anterior conducta vaya acompañada de un negocio usando como medio los bulos o noticias falsas para atribuir falsas propiedades a determinadas sustancias, podríamos estar ante un delito de estafa de los arts. 248 y ss. CP. Asimismo, si la actividad desarrollada precisara de titulación oficial acreditativa de la capacitación profesional necesaria y que habilite legalmente para su ejercicio, y la persona no poseyera dicho título podría existir un delito de intrusismo del art. 403 CP. La FGE expone haber detectado durante la situación del estado de alarma estafas varias que tenían como objetivo captar dinero para curar la COVID-19, o enlaces de internet con falsos diagnósticos de la enfermedad para la obtención de datos personales.

Y, por último, la FGE señala que la proliferación de noticias falsas podría llegar a integrar delitos contra el mercado y los consumidores de los arts. 282 y ss. CP, en relación con la falsedad informativa y el devenir de los mercados financieros en este ámbito.

## **2. Análisis de los tipos penales en los que con mayor frecuencia se ha iniciado un procedimiento penal.**

### *2.1. Delito de odio del art. 510 CP.*

El delito de odio previsto en el art. 510 CP se ubica dentro de los delitos cometidos con ocasión del ejercicio de los derechos fundamentales y de las libertades públicas garantizados por la Constitución<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Art. 510 CP: “1. Serán castigados con una pena de prisión de uno a cuatro años y multa de seis a doce meses: a) Quienes públicamente fomenten, promuevan o inciten directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra un grupo, una parte del mismo o contra una persona determinada por razón de su pertenencia a aquél, por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, por razones de género, enfermedad o discapacidad. b) Quienes produzcan, elaboren, posean con la finalidad de distribuir, faciliten a terceras personas el acceso, distribuyan, difundan o vendan escritos o cualquier otra clase de material o soportes que por su contenido sean idóneos para fomentar, promover, o incitar directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra un grupo, una parte del mismo, o contra una persona determinada por razón de su pertenencia a aquél, por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, por razones de género, enfermedad o discapacidad. c) Públicamente nieguen, trivialicen gravemente o enaltezcan los delitos de genocidio, de lesa humanidad o contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado, o enaltezcan a sus autores, cuando se hubieran cometido contra un grupo o una parte del mismo, o contra una persona determinada por razón de su pertenencia al mismo, por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a

Si bien este precepto recoge múltiples conductas, la mayoría constituyen actos preparatorios, esto es, conductas que suponen un adelantamiento de la barrera penal a una efectiva lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido<sup>54</sup>. Es por ello que la incriminación de algunas conductas a través de este tipo penal ha sido y es objeto de crítica, ya que desata grandes problemas de colisión con el derecho a la libertad de expresión, así como con las exigencias de intervención mínima y proporcionalidad<sup>55</sup>.

El delito de odio consiste en la realización de alguna de las conductas que tipifica el art. 510 CP mediante la que el autor expresa un mensaje de odio o discriminación contra un grupo de la población o persona determinada perteneciente al mismo por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, por razones de género, enfermedad o discapacidad.

El bien jurídico protegido es de carácter pluriofensivo y tiene por objeto la tutela de la dignidad, el honor y el derecho a la igualdad y no discriminación. En los supuestos de incitación directa e indirecta a la discriminación se pena la puesta en peligro

---

la ideología, religión o creencias, la situación familiar o la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, por razones de género, enfermedad o discapacidad, cuando de este modo se promueva o favorezca un clima de violencia, hostilidad, odio o discriminación contra los mismos.

2. Serán castigados con la pena de prisión de seis meses a dos años y multa de seis a doce meses:

a) Quienes lesionen la dignidad de las personas mediante acciones que entrañen humillación, menosprecio o descrédito de alguno de los grupos a que se refiere el apartado anterior, o de una parte de los mismos, o de cualquier persona determinada por razón de su pertenencia a ellos por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, por razones de género, enfermedad o discapacidad, o produzcan, elaboren, posean con la finalidad de distribuir, faciliten a terceras personas el acceso, distribuyan, difundan o vendan escritos o cualquier otra clase de material o soportes que por su contenido sean idóneos para lesionar la dignidad de las personas por representar una grave humillación, menosprecio o descrédito de alguno de los grupos mencionados, de una parte de ellos, o de cualquier persona determinada por razón de su pertenencia a los mismos.

b) Quienes enaltezcan o justifiquen por cualquier medio de expresión pública o de difusión los delitos que hubieran sido cometidos contra un grupo, una parte del mismo, o contra una persona determinada por razón de su pertenencia a aquél por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, por razones de género, enfermedad o discapacidad, o a quienes hayan participado en su ejecución.

Los hechos serán castigados con una pena de uno a cuatro años de prisión y multa de seis a doce meses cuando de ese modo se promueva o favorezca un clima de violencia, hostilidad, odio o discriminación contra los mencionados grupos.”

<sup>54</sup> GORJÓN BARRANCO, M. C. *Ciberterrorismo y delito de odio motivado por ideología*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, págs. 240-241.

<sup>55</sup> CUERDA ARNAU, M. L. “Lección XL, Delitos contra la Constitución”, GONZÁLEZ CUSSAC, J. L. (Coord.) *Derecho penal: parte especial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pág. 753.

abstracto del derecho a la igualdad del grupo social afectado. Por otro lado, en aquellos supuestos de incitación a la violencia se protege simultáneamente el derecho a la igualdad del colectivo y se pena el peligro que supone para la seguridad del mismo la incitación a la práctica de actos violentos y discriminatorios. Así, las modalidades de peligro abstracto de los delitos de odio implican que no es necesario un resultado de puesta en peligro, ni que la incitación a la discriminación o violencia exija la proximidad de la lesión del bien jurídico igualdad o seguridad del colectivo, siendo suficiente la peligrosidad de la conducta *ex ante*. No se requiere una acreditación de que la provocación ha llegado a sus destinatarios<sup>56</sup>.

Es importante señalar quién constituye el sujeto pasivo de esta clase de delito. El art. 510 CP se refiere a un grupo social en concreto, a parte del mismo o a una persona determinada que pertenezca a aquel. En este sentido, cuando la conducta típica se dirige contra una persona determinada el autor no la elige por lo que es individualmente, sino por lo que representa en la medida en que se le vincula a un colectivo. Ahora bien, no todo colectivo es automáticamente sujeto pasivo de estos delitos. El amparo se otorga a aquellos grupos sociales más vulnerables que necesitan de una especial protección para que la paz y convivencia de la sociedad no se vean amenazadas<sup>57</sup>.

Durante la vigencia del RD 463/2020, de 14 de marzo, los bulos aumentaron, especialmente los difundidos a través de las redes sociales de internet, algunos haciéndose más virales que otros. Así, entre los más destacables se encuentra el relativo a las acusaciones contra los menores extranjeros no acompañados por las que se les atribuía falsamente la comisión de hechos delictivos a raíz de la difusión de unos vídeos que reproducían escenas violentas. También, se inició un procedimiento penal por un posible delito de odio ante el Juzgado de Instrucción nº1 de Torreveja ante la difusión por la red social de *Twitter* de un mensaje mediante el que su autor manifestaba que tanto él como otras 4.000 personas más se habían trasladado desde Madrid hasta Torreveja para contagiar a toda la población allí residente. El auto del referido juzgado resuelve decretar la medida cautelar de prohibición de residencia en esta última localidad en atención a la “innegable” gravedad de las expresiones vertidas y su

---

<sup>56</sup> PORTILLA CONTRERAS, G. “La represión penal del ‘discurso del odio’”, ÁLVAREZ GARCÍA, F. J. (Dir.) *Tratado de derecho penal español: parte especial. IV, Delitos contra la Constitución*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pág. 360-364.

<sup>57</sup> JERICÓ OJER, L. “Responsabilidad penal en época de coronavirus: una reivindicación de las garantías penales ante el nuevo escenario de riesgo”, LUQUIN BERGARECHE, R. (Dir.), *COVID-19: Conflictos jurídicos actuales y otros desafíos*, Wolters Kluwer, 2020, págs. 472-473.

viralización en el contexto de la grave crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19. Reconoce además, una clara incitación al odio contra los residentes de este municipio al desearles en reiteradas ocasiones que “se jodan” o que “les den por culo” deseando que se produzca un contagio masivo de la enfermedad. Estima que ello alteró la paz pública de los vecinos ante las numerosas llamadas solicitando una actuación ante el estado de inseguridad generado y el menosprecio mostrado hacia la población y personas afectadas por la COVID-19<sup>58</sup>. Asimismo, se conoció la difusión a través de distintos grupos de *WhatsApp* el contenido de un vídeo mediante el que una persona simulaba el fusilamiento de varios miembros del Gobierno en una galería de tiro de Málaga<sup>59</sup>.

Las conductas descritas podrían observarse y ser objeto de análisis de posibles delitos de odio de los arts. 510.1 a) CP (prisión de 1 a 4 años y multa de 6 a 12 meses) y 510.2 a) CP (prisión de 6 meses a 2 años y multa de 6 a 12 meses). El primero de ellos consiste en el fomento, promoción o incitación directa o indirecta al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra un grupo, parte del mismo o una persona determinada por razón de su pertenencia a aquel por los motivos discriminatorios anteriormente descritos. La incitación equivaldría a la provocación y el fomento y la promoción a conductas de favorecimiento más indirectas. Es necesario que la conducta sea idónea, es decir, que resulte objetivamente adecuada para incitar, promover o fomentar su reiteración hasta el punto de poder llegar a afectar el ejercicio de un derecho fundamental del grupo social afectado. Para que resulte de aplicación la idoneidad de la conducta dolosa, esta debe ser capaz de colocar al colectivo o sus miembros en una situación sistemática de inferioridad y potencial denegación del ejercicio de los derechos fundamentales<sup>60</sup>.

La jurisprudencia del TS ha establecido cuáles son elementos a tener en cuenta a fin de esclarecer cuando una conducta no puede entenderse que queda amparada por el derecho fundamental a la libertad de expresión y permite abrir el paso a la intervención penal. En este sentido, aclara lo siguiente<sup>61</sup>:

---

<sup>58</sup> AJI Torreveja 11/04/2020, núm. 551/2020 (JUR 2020\110114).

<sup>59</sup> JERICÓ OJER, L. “Responsabilidad penal en época de coronavirus: una reivindicación de las garantías penales ante el nuevo escenario de riesgo”, LUQUIN BERGARECHE, R. (Dir.), *COVID-19: Conflictos jurídicos actuales y otros desafíos*, Wolters Kluwer, 2020, pág. 472.

<sup>60</sup> GÓMEZ MARTÍN, V. “Delitos de discriminación (arts. 510-512)”, CORCOY BIDASOLO, M. (Dir.), *Manual de Derecho Penal Parte Especial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, págs. 216-217.

<sup>61</sup> STS 14/12/2018, núm. 646/2018 (RJ 2018\5588).



“La necesaria ponderación de los valores en juego, libertad de expresión y agresión a través de expresiones generadores de un odio, ha de realizarse a partir de la constatación de los siguientes elementos: a) en primer lugar, el autor debe seleccionar a sus víctimas por motivos de intolerancia, y dentro de los colectivos vulnerables a los que alude la norma, exigencia que también juega respecto de las víctimas de delitos terroristas. b) en segundo lugar, la conducta no sólo atemoriza a la persona destinataria del mensaje, sino a todo el colectivo al cual pertenece, creando sentimientos de lesión de la dignidad, de inseguridad y de amenaza. c) las expresiones realizadas deben agredir, también, a las normas básicas de convivencia basadas en el respeto y la tolerancia, de manera que toda la sociedad se vea concernida por la expresión de las ideas que contrarían abiertamente los mensajes de tolerancia que el ordenamiento jurídico, como instrumento de control social, expone a la ciudadanía que los hace propios, lo que permitiría excluir de la consideración aquellas opiniones sobre personas de notoriedad pública por su actuación y sometidas a cuestionamiento ciudadano. d) Además, debe tratarse de mensajes que merezcan una calificación de graves y serios para la incitación a la comisión de actos terroristas (art. 579 CP), o la generación del sentimiento de odio, aptitud y seriedad para conformar un sentimiento lesivo a la dignidad. e) El ánimo que persigue el autor es el de agredir, lo que permitiría excluir las manifestaciones pretendidamente hilarantes y las que se efectúan desde la venganza puntual, desprovistas de la necesaria medida.

[...] En el sentido indicado, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por su parte, ha señalado en reiteradas ocasiones, que la libertad de expresión encuentra límites en el dominado discurso ofensivo del odio siendo preciso indagar elementos de interpretación de la norma que no lleven a una desmesura en su aplicación, tales como elementos de contextualización, el contenido del mensaje, su expresión oral o escrita, la intención, el impacto del texto y la proporcionalidad de la sanción. En todo caso, no ha de olvidarse que se trata de delitos circunstanciales y que han de ser interpretados de acuerdo a la realidad social del tiempo en que se aplica la norma.”

Asimismo, la Circular 7/2019, de 14 de mayo, de la FGE recoge los criterios que configuran el denominado “Test de severidad” y que fija las pautas para la interpretación de los delitos de odio del art. 510 CP. Se resumen en los siguientes: “a) el contexto en el que se utiliza el discurso de odio en cuestión (especialmente si ya existen tensiones graves relacionadas con este discurso en la sociedad); b) la capacidad que tiene la persona que emplea el discurso de odio para ejercer influencia sobre los demás (con motivo de ser por ejemplo un líder político, religioso o de una comunidad); c) la naturaleza y contundencia del lenguaje empleado (si es provocativo y directo, si utiliza información engañosa, difusión de estereotipos negativos y estigmatización, o si es capaz por otros medios de incitar a la comisión de actos de violencia, intimidación, hostilidad o discriminación); d) el contexto de los comentarios específicos (si son un hecho aislado o reiterado, o si se puede considerar que se equilibra con otras expresiones pronunciadas por la misma persona o por otras, especialmente durante el

debate); e) el medio utilizado (si puede o no provocar una respuesta inmediata de la audiencia como en un acto público en directo) y f) la naturaleza de la audiencia (si tiene o no los medios para o si es propensa o susceptible de mezclarse en actos de violencia, intimidación, hostilidad o discriminación)”<sup>62</sup>.

Por otro lado, el art. 510.2 a) CP castiga cualquier conducta de humillación, menosprecio o descrédito dirigida contra alguno de los grupos del art. 510.1 CP o alguno de sus miembros por los motivos discriminatorios descritos en el tipo, así como la elaboración, posesión o distribución de escritos o materiales con contenido idóneo para lesionar la dignidad de las personas por representar una grave humillación. Para la interpretación de los términos humillación, menosprecio o descrédito deberá estarse a la doctrina y jurisprudencia existente en torno a los delitos contra el honor, si bien se requiere de la concurrencia de un elemento adicional. Esto es, que dicha conducta de humillación o menosprecio sea objetivamente idónea para lesionar la dignidad del colectivo, y facilite el paso a potenciales manifestaciones de odio, violencia o discriminación contra el mismo. De no resultar la conducta idónea se aplicarán los tipos penales contra el honor. Lo que realmente se castiga aquí no son los actos concretos, ni la creación del clima que los pueda favorecer, sino la creación de la antesala del clima. De esta manera, para que la libertad de expresión no se vea restringida hay que distinguir entre las informaciones que describen hechos objetivos interpretables al amparo de la libertad de expresión y creencias, y aquellas inquisiciones que simbolizan la burla o humillación del colectivo afectado<sup>63</sup>.

De lo expuesto y en relación a las conductas descritas anteriormente que tuvieron lugar durante el estado de alarma, las mismas resultan de difícil encaje en alguno de los tipos penales de conformidad con los criterios y pautas señalados, principalmente porque la mayoría de las conductas resultan inidóneas para una verdadera afectación del bien jurídico, siendo que no han llegado a traducirse en una

---

<sup>62</sup> JERICÓ OJER, L. “Responsabilidad penal en época de coronavirus: una reivindicación de las garantías penales ante el nuevo escenario de riesgo”, LUQUIN BERGARECHE, R. (Dir.), *COVID-19: Conflictos jurídicos actuales y otros desafíos*, Wolters Kluwer, 2020, págs. 474-475.

<sup>63</sup> PORTILLA CONTRERAS, G. “La represión penal del ‘discurso del odio’”, ÁLVAREZ GARCÍA, F. J. (Dir.) *Tratado de derecho penal español: parte especial. IV, Delitos contra la Constitución*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pág. 382; GÓMEZ MARTÍN, V. “Delitos de discriminación (arts. 510-512)”, CORCOY BIDASOLO, M. (Dir.), *Manual de Derecho Penal Parte Especial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pág. 220; JERICÓ OJER, L. “Responsabilidad penal en época de coronavirus: una reivindicación de las garantías penales ante el nuevo escenario de riesgo”, LUQUIN BERGARECHE, R. (Dir.), *COVID-19: Conflictos jurídicos actuales y otros desafíos*, Wolters Kluwer, 2020, pág. 475.

situación sistemática de inferioridad respecto de ninguno de los colectivos afectados. Así, el adelantamiento de la barrera penal en este ámbito y la colisión entre este tipo de delitos y el derecho fundamental a la libertad de expresión sigue siendo la misma, y presentado los mismos inconvenientes que ya existían con anterioridad a la declaración del estado de alarma.

## 2.2. Delito de desórdenes públicos del art. 561 CP.

El art. 561 CP tipifica el delito de desórdenes públicos en la modalidad específica de generación de falsa alarma:

“Quien afirme falsamente o simule una situación de peligro para la comunidad o la producción de un siniestro a consecuencia del cual es necesario prestar auxilio a otro, y con ello provoque la movilización de los servicios de policía, asistencia o salvamento, será castigado con la pena de prisión de tres meses y un día a un año o multa de tres a dieciocho meses.”

En primer lugar, tras la reforma introducida por la LO 1/2015, de 30 de marzo, se elimina la exigencia del elemento subjetivo adicional consiste en el ánimo de atentar contra la paz pública, de manera que este requisito ya no es exigible. Lo que se persigue es castigar la mera movilización injustificada de los servicios públicos y de emergencia, sin exigir la exigencia de la alteración de la paz pública en ningún supuesto<sup>64</sup>.

Si bien es importante tener en cuenta que este tipo penal se encuentra ubicado dentro de los delitos contra el orden público, siendo que el mismo se configura como el bien jurídico a proteger entendido como la buena convivencia y la paz social. Así, aunque una afirmación falsa de una situación de peligro para la comunidad sea apta para llegar a movilizar los servicios públicos, no supone necesariamente que *ex ante* sea objetivamente idónea para alterar el orden público. Es necesario que la generación de falsa alarma provoque la movilización de los servicios públicos y una alteración del orden público<sup>65</sup>.

Por tanto, el elemento subjetivo exigido es el dolo que implica conocer que la situación de peligro o producción del siniestro que requiere de auxilio es falsa, siendo consciente que tal conducta provocará la movilización de los servicios públicos de

---

<sup>64</sup> VERA SÁNCHEZ, J. S. “Delitos contra el orden público y la Constitución”, CORCOY BIDASOLO, M. (Dir.), *Manual de Derecho Penal Parte Especial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, págs. 821-822.

<sup>65</sup> JERICÓ OJER, L. “Responsabilidad penal en época de coronavirus: una reivindicación de las garantías penales ante el nuevo escenario de riesgo”, LUQUIN BERGARECHE, R. (Dir.), *COVID-19: Conflictos jurídicos actuales y otros desafíos*, Wolters Kluwer, 2020, págs. 476-477.

emergencia, y la voluntad del autor de que esto así ocurra. Podría aceptarse la comisión del delito por dolo eventual, pero no por imprudencia. Asimismo, se requiere que la información difundida sea completamente falsa, no meramente imprecisa, y que la situación de peligro anunciada muestre elementos de credibilidad. Por último, al configurarse como un delito de resultado será necesario que se dé la prestación de auxilio mediante la movilización efectiva de los servicios de policía, asistencia o salvamento<sup>66</sup>.

Entre los numerosos bulos o noticias falsas ampliamente difundidas durante el estado de alarma se pueden enumerar ejemplos varios. Así por ejemplo, la nota de prensa o las numerosas cadenas de mensajes por las que se daba a conocer la restricción de suministro de alimentos y productos básicos en supermercados por desabastecimiento. Por otro lado, el bulo sobre los efectos adversos que podría suponer la ingesta de ibuprofeno para aquellas personas infectadas por la COVID-19 o la difusión de múltiples audios por redes sociales de sanitarios alertando de situaciones casi catastróficas en los hospitales. Así como la difusión de imágenes con decenas de ataúdes que no correspondían a España y que falsamente se hacían pasar por personas fallecidas por la COVID-19 fue también objeto de denuncia, pero la Fiscalía de la Audiencia Nacional interesó su archivo estimando que tal actuación y acusaciones de ocultación de información y comisión de irregularidades contra el Gobierno estaban amparadas por la libertad de expresión<sup>67</sup>.

Sin embargo, atendiendo a las exigencias del tipo del art. 561 CP, y especialmente a su configuración como delito de resultado, resulta muy difícil que alguno de los bulos difundidos por redes sobre simulación de situaciones de peligro llegue a provocar la movilización efectiva de los servicios de policía, asistencia o salvamento<sup>68</sup>. No parece que las noticias falsas difundidas hayan alcanzado una entidad suficiente para generar una situación de peligro, siendo además que no llegó a producirse ninguna movilización efectiva de servicios de asistencia. Principalmente estas noticias se han dirigido a particulares y no directamente a los servicios públicos y

---

<sup>66</sup> GUTIÉRREZ MAYO, E. “Delito de desórdenes públicos según el artículo 561 del Código Penal”, *elderecho.com*, 20 abril de 2020.

<sup>67</sup> JERICÓ OJER, L. “Responsabilidad penal en época de coronavirus: una reivindicación de las garantías penales ante el nuevo escenario de riesgo”, LUQUIN BERGARECHE, R. (Dir.), *COVID-19: Conflictos jurídicos actuales y otros desafíos*, Wolters Kluwer, 2020, pág. 476-477.

<sup>68</sup> MIRÓ LLINARES, F. “Libertad de expresión ante el COVID-19”, *Guías Sectoriales COVID-19, Sección de Derechos Humanos*, abril de 2020, págs. 13-14.

de emergencia, siendo que resulta difícil que los ciudadanos no contrasten la veracidad de dicha información y le otorguen plena credibilidad actuando motivados solo por ella, llegando a producirse finalmente una efectiva movilización de los servicios públicos. Así pues, aunque este tipo de conductas puedan ser merecedoras de algún tipo de reproche, no lo será desde el ámbito de aplicación de este tipo penal<sup>69</sup>.

#### **IV. LA PRESCRIPCIÓN DEL DELITO.**

##### **1. Análisis de la DA 2ª y de la DA 4ª del RD 463/2020, de 14 de marzo.**

*1.1. Naturaleza de la prescripción como institución de derecho penal material. Jurisprudencia del TC y del TS.*

La aprobación del RD 463/2020, de 14 de marzo también ha puesto en duda la afectación que pudo generar a la institución penal de la prescripción. En este sentido, la DA 2.ª dispone que se suspenden e interrumpen todos los términos y plazos procesales para todos los órdenes jurisdiccionales, reanudándose el cómputo de los mismos en el momento en el que pierda vigencia el referido RD o, en su caso, las prórrogas del mismo. Y concretamente, para el orden jurisdicción penal exceptúa la aplicación de esta suspensión en los procedimientos de *habeas corpus*, en las actuaciones encomendadas a los servicios de guardia, en las actuaciones con detenido, en las órdenes de protección, en las actuaciones urgentes en materia de vigilancia penitenciaria y en cualquier medida cautelar en materia de violencia sobre la mujer o menores. Por su parte, la DA 4.ª establece que los plazos de prescripción y caducidad de cualesquiera acciones y derechos también quedan suspendidos durante el plazo de vigencia del estado de alarma. Asimismo, el RDL 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia previó en su art. 2 el reinicio del cómputo de los plazos procesales tras la finalización del estado de alarma, sin tener en cuenta de esta manera el plazo ya transcurrido previamente a la declaración del estado de alarma. La interpretación y aplicación de estos preceptos cobra especial relevancia respecto de los efectos que podría producir en los delitos con un plazo de prescripción de un año, o aquellos que

---

<sup>69</sup> GUTIÉRREZ MAYO, E. “Delito de desórdenes públicos según el artículo 561 del Código Penal”, *elderecho.com*, 20 abril de 2020.

por su compleja particularidad suelen llegar al procedimiento penal cerca del límite de la prescripción<sup>70</sup>.

Lo dispuesto en ambas normas en cambio no parece que afecte a la institución de la prescripción penal del delito si atendemos a la naturaleza de esta y su verdadera trascendencia desde el punto de vista de la doctrina y jurisprudencia del TC<sup>71</sup> y del TS<sup>72</sup>. En este sentido, la jurisprudencia reconoce la prescripción como una institución de naturaleza material o sustantiva. Así, el hecho de que se establezca un plazo de prescripción para los delitos no nace de la voluntad de limitar temporalmente el ejercicio de la acción penal a las personas denunciadas, sino que tiene su fundamento en la voluntad expresa del propio legislador penal de limitar temporalmente el ejercicio del *ius puniendi* del Estado en consonancia con los fines preventivos de la pena y bajo la concepción de que el simple transcurso del tiempo minimiza la necesidad de dar una respuesta penal, ya que el reproche tardío carecería de sentido habiendo sido este olvidado por la colectividad e incluso por su autor.

De esta manera, la jurisprudencia concibe que la naturaleza material o sustantiva de la prescripción se funda en principios de orden público, interés general y de política criminal que vienen a integrarse en el principio de necesidad de la pena y en la exigencia de intervención mínima del Estado en el ejercicio de su *ius puniendi*. De acuerdo con estas consideraciones la prescripción supone que la misma depende exclusivamente de elementos objetivos de paralización del procedimiento y del transcurso de los plazos legales, con independencia de la conducta procesal del titular de la acción penal.

Así pues, la jurisprudencia desde hace tiempo sentó el significado de esta institución otorgándole en sus sentencias la definición del siguiente tenor:

“La prescripción penal, institución de larga tradición histórica y generalmente aceptada, supone una autolimitación o renuncia del Estado al *ius puniendi* por el transcurso del tiempo, que encuentra también fundamentos en principios y valores constitucionales, pues toma en consideración la función de

---

<sup>70</sup> JERICÓ OJER, L. “Responsabilidad penal en época de coronavirus: una reivindicación de las garantías penales ante el nuevo escenario de riesgo”, LUQUIN BERGARECHE, R. (Dir.), *COVID-19: Conflictos jurídicos actuales y otros desafíos*, Wolters Kluwer, 2020, pág. 477-478.

<sup>71</sup> STC 18/10/1990, núm. 157/1990 (RTC 1990\157); STC 28/01/1991, núm. 12/1991, (RTC 1991\12); STC 14/03/2005, núm. 63/2005 (RJ RTC 2005\63); STC 14/07/2008, núm. 79/2008 (RTC 2008\79); STC 1/02/2016, núm. 14/2016 (RTC 2016\14), entre otras.

<sup>72</sup> STS 31/05/1976 (RJ 1976\2492); STS 11/06/1976 (RJ 1976\3033); STS27/06/1986 (RJ 1986\3208); STS28/06/1988 (RJ 1988\5378); STS 03/10/2017, núm. 651/2017 (RJ 2017\4789), entre otras.

la pena y la situación del presunto inculpado, su derecho a que no se dilate indebidamente la situación que supone la virtual amenaza de una sanción penal»; a lo que añadíamos que dicho instituto «en general, encuentra su propia justificación constitucional en el principio de seguridad jurídica», si bien, por tratarse de una institución de libre configuración legal, no cabe concluir que su establecimiento suponga una merma del derecho de acción de los acusadores ni que las peculiaridades del régimen jurídico que el legislador decida adoptar –delitos a los que se refiere, plazos de prescripción, momento inicial de cómputo del plazo o causas de interrupción del mismo– afecten, en sí mismas consideradas, a derecho fundamental alguno de los acusados.”

De ello se desprende que el plazo de la prescripción penal es un elemento indisponible para las partes actuantes de un procedimiento penal, puesto que lo que prescribe no es la acción penal para perseguir el delito sino el delito en sí mismo, hecho que solo ocurrirá por medio de la persecución por parte de los órganos que en nombre del Estado ejerzan su *ius puniendi* o dejen transcurrir dicho plazo sin llevar a cabo actuación alguna. Por tanto, tan sólo el Juez mediante su actuación de dirigir un concreto procedimiento penal contra la persona será capaz de interrumpir el plazo de prescripción del delito (art. 132.2 CP). Esta interpretación resulta la más acorde con la finalidad del proceso penal y con el fundamento material de la prescripción en los principios de seguridad jurídica, intervención mínima y las finalidades de prevención general y de prevención especial de la pena.

Por lo tanto, analizada la naturaleza y significado de la prescripción del delito no cabe concluir que lo dispuesto en la DA 2.<sup>a</sup> y en la DA 4.<sup>a</sup> le sea de aplicación, ya que la prescripción no constituye un plazo procesal, siendo además que se trata de un plazo que transcurre fuera del procedimiento hasta el momento que se da inicio al mismo y se dirige contra el autor del delito. Ni tampoco constituye la prescripción de la acción penal en atención a su naturaleza de carácter material o sustantivo, siendo que lo que prescribe es el delito en sí mismo. Así, hay que distinguir por un lado la prescripción del delito como causa extintiva de la responsabilidad penal del art. 130.6 CP y por otro lado el plazo para ejercitar la acción penal. La suspensión del cómputo del plazo de prescripción implicaría aplicar retroactivamente una ampliación al plazo de prescripción del delito que estaba vigente en el momento de su comisión. Ello tendría como consecuencia la vulneración de la prohibición de retroactividad de las disposiciones penales materiales desfavorables (art. 2 CP). Ni siquiera resultaría de aplicación para los delitos cometidos durante la vigencia del estado de alarma, ya que a los mismos se

seguiría aplicando el plazo de prescripción correspondiente conforme al art. 131 CP y la forma de computarlo no permitiría una ampliación de este desfavorable para el reo<sup>73</sup>.

Asimismo, cabe destacar que el RD 463/2020, de 14 de marzo no es la norma o instrumento jurídico adecuado para modificar los presupuestos y el ejercicio del *ius puniendi* del Estado. Ciertamente, este RD no posee el mismo valor que otros reales decretos, sino que como bien reconoció el TC se trata de una norma con rango y valor de ley. Sin embargo, la mayoría de la doctrina y el TC concluyen que los plazos de prescripción del delito y de las penas son normas de derecho material cuya regulación y modificación requieren de una LO. Por lo que la suspensión del plazo de prescripción del delito, institución de naturaleza material y materia reservada a LO, no puede ser modificada sin más por el RD de estado de alarma<sup>74</sup>.

### *1.2. Afectación del art. 132 del CP.*

Este precepto hace referencia al cómputo de los plazos de prescripción de los delitos, así como al momento en el que se entiende que se produce la interrupción de la misma quedando sin efecto el plazo transcurrido hasta dicho momento. En este sentido, el plazo se computa desde el día en que se haya cometido la infracción punible, y su interrupción se producirá cuando el procedimiento se dirija contra la persona indiciariamente responsable del delito, comenzado a correr de nuevo cuando se paralice el procedimiento o este termine sin condena de acuerdo con las siguientes reglas (art. 132.2 CP):

“1.<sup>a</sup> Se entenderá dirigido el procedimiento contra una persona determinada desde el momento en que, al incoar la causa o con posterioridad, se dicte resolución judicial motivada en la que se le atribuya su presunta participación en un hecho que pueda ser constitutivo de delito.

2.<sup>a</sup> No obstante lo anterior, la presentación de querrela o la denuncia formulada ante un órgano judicial, en la que se atribuya a una persona determinada su presunta participación en un hecho que pueda ser constitutivo de delito, suspenderá el cómputo de la prescripción por un plazo máximo de seis meses, a contar desde la misma fecha de presentación de la querrela o de formulación de la denuncia.

---

<sup>73</sup> DÓPICO GÓMEZ-ALLER, J. “Plazos de prescripción del delito y estado de alarma”, *Diario la ley*, n° 9640, 5 de mayo de 2020, págs. 2 y ss.; MORENO VERDEJO, J., DÍAZ TORREJÓN, P. “Plazos de prescripción de los delitos durante el estado de alarma declarado por el COVID-19”, Blog Sepin, 2020, págs. 2 y ss.

<sup>74</sup> DÓPICO GÓMEZ-ALLER, J. “Plazos de prescripción del delito y estado de alarma”, *Diario la ley*, n° 9640, 5 de mayo de 2020, págs. 2 y ss.; MORENO VERDEJO, J., DÍAZ TORREJÓN, P. “Plazos de prescripción de los delitos durante el estado de alarma declarado por el COVID-19”, Blog Sepin, 2020, págs. 2 y ss.



Si dentro de dicho plazo se dicta contra el querellado o denunciado, o contra cualquier otra persona implicada en los hechos, alguna de las resoluciones judiciales mencionadas en la regla 1.ª, la interrupción de la prescripción se entenderá retroactivamente producida, a todos los efectos, en la fecha de presentación de la querella o denuncia.

Por el contrario, el cómputo del término de prescripción continuará desde la fecha de presentación de la querella o denuncia si, dentro del plazo de seis meses, recae resolución judicial firme de inadmisión a trámite de la querella o denuncia o por la que se acuerde no dirigir el procedimiento contra la persona querellada o denunciada. La continuación del cómputo se producirá también si, dentro de dicho plazo, el juez de instrucción no adoptara ninguna de las resoluciones previstas en este artículo.”

Mediante la aprobación de la LO 5/2010, de 22 de junio se introdujo una modificación en el art. 132.2 CP poniendo fin a la polémica surgida entre el TC y el TS, y que estableció la tesis según la cual la mera presentación de denuncia o querella no es, por sí sola, suficiente para interrumpir la prescripción. Con anterioridad a dicha modificación, el TS consideraba suficiente la interposición de denuncia o querella para producirse la interrupción de la prescripción. En cambio, el TC consideraba necesario la exigencia de un acto judicial para entender dirigido el procedimiento contra una persona determinada y en consecuencia, interrumpido el plazo de prescripción<sup>75</sup>.

De esta manera, la regulación actual combina ambos criterios siendo que la interposición de denuncia o querella producirá la interrupción de la prescripción, siempre que en el plazo de seis meses inmediatamente posterior a la interposición de la misma se dicte una resolución judicial motivada en la que se atribuya a una persona la presunta participación en unos hechos que puedan ser constitutivos de delito. Esto se traduce en la efectiva admisión judicial de la denuncia o querella. No obstante, si dentro del plazo de seis meses desde la interposición de la denuncia o la querella no recayera resolución judicial firme de inadmisión a trámite de la misma o por la que se acuerda no dirigir el procedimiento contra la persona denunciada o querellada, el cómputo del plazo de prescripción continuará desde la fecha en que se presentó aquella<sup>76</sup>.

En consecuencia, se concluye que al acto interruptivo de la prescripción lo constituye el auto de admisión a trámite de la denuncia o querella, siendo que la mera interposición de las mismas deja en suspenso el plazo de prescripción del delito hasta

---

<sup>75</sup> MORENO VERDEJO, J., DÍAZ TORREJÓN, P. “Plazos de prescripción de los delitos durante el estado de alarma declarado por el COVID-19”, Blog Sepin, 2020, págs. 2 y ss.; STS 03/10/2017, núm. 651/2017 (RJ 2017\4789).

<sup>76</sup> STS 03/10/2017, núm. 651/2017 (RJ 2017\4789).

que el órgano judicial dicte la resolución interruptiva. Así, de conformidad con estas consideraciones el plazo habilitado de seis meses para dictar dicha resolución judicial, sí quedó suspendido durante la vigencia del estado de alarma dada su naturaleza como plazo procesal que escapa a la naturaleza material de la prescripción en su sentido estricto y que, por tanto, no precisa de LO para su regulación<sup>77</sup>.

## V. CONCLUSIONES.

Como se ha podido observar el RD 463/2020, de 14 de marzo, que declaró el estado de alarma en España para hacer frente a la crisis de emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19, ha tenido importantes efectos dentro del Derecho penal afectando más en unos ámbitos que en otros.

I. Especialmente, tras analizar las consecuencias derivadas del incumplimiento de la obligación de confinamiento general, podemos concluir que este nuevo escenario ha supuesto una relajación de las garantías penales exigibles en este ámbito y concretamente, en la interpretación del tipo penal del delito de desobediencia del art. 556 CP. En este sentido, el estado de alarma ha provocado una restricción, que no suspensión, de derechos fundamentales siendo el principal afectado el de la libertad ambulatoria y de reunión, quedando exceptuadas una serie de actividades tasadas a su libre ejercicio.

1. Desde la perspectiva del Derecho administrativo sancionador no se previó en la norma un régimen sancionador específico, por lo que ante la remisión genérica a la aplicación de las leyes el incumplimiento de las limitaciones impuestas se sancionará conforme al régimen competencial vigente y según la normativa sectorial aplicable.

En la práctica este reproche por el incumplimiento de las restricciones del RD se ha traducido en una incorrecta aplicación de la infracción administrativa de desobediencia a la autoridad o sus agentes tipificada en el art. 36.6 LOPSC. Para su aplicación es necesario que haya existido un requerimiento previo, expreso e individualizado hacia el ciudadano por parte del agente de la autoridad, y que dicho requerimiento no haya sido atendido. Por tanto, el incumplimiento de lo prescrito por el

---

<sup>77</sup> MORENO VERDEJO, J., DÍAZ TORREJÓN, P. “Plazos de prescripción de los delitos durante el estado de alarma declarado por el COVID-19”, Blog Sepin, 2020, págs. 2 y ss.

RD no constituye en sí mismo un acto de desobediencia, ya que de lo contrario se estaría afirmando que la infracción de cualquier mandato o prohibición establecida en cualquier disposición general sería una infracción administrativa o un delito de desobediencia.

2. Desde el Derecho penal la problemática surgida es similar.

Se concluye que el delito de desobediencia tan sólo se refiere al acto de desobedecer el requerimiento personalmente dirigido al desobediente y no la infracción de una norma general, como es el RD del estado de alarma. Por lo que la inobservancia de esta norma tan solo puede dar lugar a cumplimientos o incumplimientos, pero no a delitos de desobediencia. El acto de desobedecer solo se da respecto de un mandato concreto. Aunque la norma general introduzca prohibiciones no es susceptible de ser desobedecida en sí misma en un sentido penal. A ello le sigue la exigencia de una oposición tenaz, obstinada y contumaz, que alcance la suficiente gravedad. Solo así se entenderá que tiene lugar la conducta típica, pues su comisión leve deviene en la aplicación de la infracción administrativa.

Por tanto, la infracción administrativa se distinguirá de la desobediencia constitutiva de delito atendiendo a la intensidad del incumplimiento inmediato y a la persistencia en la negativa a cumplir voluntariamente lo ordenado, así como las circunstancias concurrentes en cada caso. La principal circunstancia concurrente es de la situación de excepcionalidad creada por la declaración del estado de alarma ante la crisis originada por la COVID-19, sin embargo, el hecho de encuadrar la comisión de estas conductas dentro de la misma no puede suponer otorgar el mismo grado de peligro y gravedad por igual a toda infracción individual cometida. Si la principal consecuencia que se deriva de tal situación de excepcionalidad es la del riesgo para la salud pública, su respuesta no se halla en el derecho penal y menos a través de este tipo penal. Lo que se protege a través de este delito es el orden público y es la afección a él la que debe ser valorada para determinar la gravedad de cada caso concreto.

Asimismo, hecho de que una persona sea denunciada en varias ocasiones no supone necesariamente la comisión de un delito, sino que simplemente se trata de una reiteración de infracciones administrativas no constitutiva de la conducta típica, esto es, desatender mandatos concretos.

II. Respecto al tratamiento penal de las *fake news*, bulos o noticias falsas se ha podido constatar que el mayor uso de los medios de comunicación y redes sociales durante el estado de alarma fomentó el crecimiento del fenómeno de la desinformación. Si bien es cierto que el derecho a la libertad de expresión no lo ampara todo y su límite está en el respeto a los derechos fundamentales, dicho límite no ha cambiado con ocasión de la excepcionalidad de la situación, por lo que únicamente cuando una expresión adquiriera la suficiente gravedad y cumpla con los elementos del tipo penal se entenderá que se ha excedido del derecho a la libertad de expresión y alcanza la barrera del delito.

1. Así de los delitos que pueden llegar a integrar los bulos difundidos durante el estado de alarma según el documento publicado por la FGE, aquellos en los que con más frecuencia se ha iniciado un procedimiento penal son los delitos de odio del art. 510 CP y delitos de desórdenes públicos del art. 561 CP. En cambio, del análisis de cada uno de los tipos no se concluye que las *fake news* difundidas hayan causado resultados con una entidad suficiente como para que los mismos resulten de aplicación.

En este sentido, en relación con el delito de odio del art. 510 CP la mayoría de las conductas realizadas durante el estado de alarma se han revelado inidóneas para una verdadera afectación del bien jurídico, esto es, la dignidad y el derecho de igualdad y no discriminación de los colectivos vulnerables de la sociedad. Para concluir que este bien jurídico ha sido efectivamente lesionado la conducta llevada a cabo debe ser capaz de generar una situación sistemática de inferioridad respecto de tales grupos sociales, cosa que no ha ocurrido. Por tanto, el adelantamiento de la barrera penal en este ámbito y la colisión entre este tipo de delito y el derecho fundamental a la libertad de expresión sigue siendo la misma, y presentado los mismos inconvenientes que ya existían con anterioridad a la declaración del estado de alarma.

2. Lo mismo ocurre en relación con el delito de desórdenes públicos del art. 561 CP. En atención a las exigencias del tipo y especialmente a su configuración como delito de resultado, entendiendo por tal que para la aplicación de este tipo es necesario que la generación de falsa alarma provoque la movilización de los servicios públicos y una alteración del orden público, las noticias falsas difundidas no han alcanzado tal grado de idoneidad como para llegar a generar una situación de peligro y forzar la movilización de los servicios de asistencia.

Por tanto, de lo expuesto se concluye que el tratamiento penal de las *fake news*, a pesar del considerable aumento de las mismas, sigue bajo los mismos parámetros de interpretación que con anterioridad a la declaración del estado de alarma sin que se haya producido una relajación de las garantías penales.

III. Por último, cabe concluir que lo dispuesto en la DA 2.<sup>a</sup> y en la DA 4.<sup>a</sup> del RD 463/2020, de 14 de marzo, no afecta a los plazos de prescripción de los delitos. Tales preceptos hacen referencia a la suspensión e interrupción de todos los términos y plazos procesales para todos los órdenes jurisdiccionales, así como de los plazos de prescripción y caducidad de cualesquiera acciones y derechos durante el plazo de vigencia del estado de alarma. Es decir, únicamente se refiere a la prescripción del ejercicio de la acción penal. La prescripción de los delitos queda fuera de tal previsión.

La institución de la prescripción penal se configura como una causa extintiva de la responsabilidad penal y de conformidad con la jurisprudencia del TC y del TS se le dota de una naturaleza de carácter material o sustantivo, por lo que queda fuera de toda materia procesal. Aunque guarde relación con el plazo para el ejercicio de la acción penal, es independiente de esta.

Lo que prescribe no es la acción penal para perseguir el delito sino el delito en sí mismo. La suspensión del cómputo del plazo de prescripción implicaría aplicar retroactivamente una ampliación al plazo de prescripción del delito que estaba vigente en el momento de su comisión. Ello tendría como consecuencia la vulneración de la prohibición de retroactividad de las disposiciones penales materiales desfavorables. Además, el RD 463/2020, de 14 marzo, no resulta el instrumento jurídico adecuado para modificar la interrupción de la prescripción penal, ya que a pesar de tener reconocido valor y rango de ley, los plazos de prescripción del delito y de las penas son normas de derecho material cuya regulación y modificación requieren de una LO.

Por tanto, el único plazo que quedó afectado por la suspensión establecida en el RD es el referido al plazo de seis meses del art. 132.2 CP, término procesal del que dispone el órgano judicial desde la presentación de la denuncia o querrela para dictar resolución judicial motivada dirigiendo el procedimiento contra una persona determinada. Solo así se entiende interrumpida la prescripción. De esta manera, una vez expirado el plazo procesal de seis meses sin dictar resolución judicial o resolución por la

que se inadmite a trámite la denuncia o querrela, el plazo de la prescripción del delito que había quedado en suspenso continuará desde la fecha en que se presentó aquella.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

- ALONSO RIMO, A. “Aspectos esenciales del delito y la infracción administrativa de desobediencia a la autoridad (más allá de la pandemia de COVID-19)”, *Diario La Ley*, nº 9689, 4 de septiembre de 2020, 1-30.
- ÁLVAREZ GARCÍA, F. J., CARRASCO ANDRINO, M. M. “Delitos de atentados, resistencia y desobediencia”, ÁLVAREZ GARCÍA, F. J. (Dir.), *Tratado de Derecho Penal Español Parte Especial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, 41-265.
- CASTRO REY, C. “Consulta sobre tipificación y competencia administrativa para tramitar y resolver procedimientos sancionadores por incumplimiento de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma”, Abogacía General del Estado, 2 de abril de 2020, 1-11.
- COLOMER BEA, D. “Delito de desobediencia e incumplimiento de la prohibición de circular sin causa justificada durante el estado de alarma”, *Diario La Ley*, Nº 9635, 19 de mayo de 2020, 1-10.
- CUERDA ARNAU, M. L. “Lección XL, Delitos contra la Constitución”, GONZÁLEZ CUSSAC, J. L. (Coord.) *Derecho penal: parte especial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, 739-773.
- CUERDA ARNAU, M. L. “Lección XLI, Delitos contra el orden público”, GONZÁLEZ CUSSAC, J. L. (Coord.) *Derecho penal: parte especial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, 775-826.
- DE LA MATA BARRANCO, N. “Bulos, Derecho Penal y estado de alarma”, *Almacén de Derecho*, 19 de abril de 2020. Recuperado de: <https://almacenederecho.org/bulos-derecho-penal-y-estado-de-alarma> 2/12/2020.
- DE LAS HERAS VIVES, L. “Las fake news ante el Derecho Penal Español”, *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, nº12 bis, mayo 2020, 70-77.
- DOPICO GÓMEZ-ALLER, J. “¿Puede calificarse como delito de desobediencia grave a la autoridad (art. 556.1 del código penal) el mero incumplimiento de la

- prohibición de circular por las vías públicas durante el período de confinamiento?”, *Guías sectoriales COVID-19, Sección de Derechos Humanos*, abril de 2020, 9-11.
- DÓPICO GÓMEZ-ALLER, J. “Plazos de prescripción del delito y estado de alarma”, *Diario la ley*, nº 9640, 5 de mayo de 2020, 1-6.
  - FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. “Los problemas de las medidas jurídicas contra el coronavirus: las dudas constitucionales sobre el Estado de Alarma y los excesos normativos”, *Diario La Ley*, nº 9641, 6 de mayo de 2020, 1-21.
  - GÓMEZ MARTÍN, V. “Delitos de discriminación (arts. 510-512)”, CORCOY BIDASOLO, M. (Dir.), *Manual de Derecho Penal Parte Especial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, 214-233.
  - GORJÓN BARRANCO, M. C. *Ciberterrorismo y delito de odio motivado por ideología*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.
  - GUTIÉRREZ MAYO, E. “Delito de desórdenes públicos según el artículo 561 del Código Penal”, *elderecho.com*, 20 abril de 2020. Recuperado de: <https://elderecho.com/los-desordenes-publicos-del-articulo-561-codigo-penal-la-seccion-jurisprudenciatuitatuit> 14/12/2020.
  - JERICÓ OJER, L. “Responsabilidad penal en época de coronavirus: una reivindicación de las garantías penales ante el nuevo escenario de riesgo”, LUQUIN BERGARECHE, R. (Dir.), *COVID-19: Conflictos jurídicos actuales y otros desafíos*, Wolters Kluwer, 2020, 461-483.
  - MAGRO SERVET, V. “El reproche penal a los actos de desobediencia a agentes de la autoridad en el período de estado de alarma por el coronavirus”, *Diario La Ley*, nº 9604, 30 de marzo de 2020, 1-15.
  - MIRÓ LLINARES, F. “Libertad de expresión ante el COVID-19”, *Guías Sectoriales COVID-19, Sección de Derechos Humanos*, abril de 2020, 12-14.



- MORENO VERDEJO, J., DÍAZ TORREJÓN, P. “Plazos de prescripción de los delitos durante el estado de alarma declarado por el COVID-19”, *Blog Sepin*, 2020, 1-5.
- PORTILLA CONTRERAS, G. “La represión penal del ‘discurso del odio’”, ÁLVAREZ GARCÍA, F. J. (Dir.) *Tratado de derecho penal español: parte especial. IV, Delitos contra la Constitución*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, 356-387.
- RAMOS TAPIA, M.I. “Límites al poder punitivo del Estado (I)”, MORENO-TORRES HERRERA, M.R. (Dir.), *Lecciones de Derecho Penal, Parte General*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, 47-61.
- VERA SÁNCHEZ, J.S. “Delitos contra el orden público y la Constitución”, CORCOY BIDASOLO, M. (Dir.), *Manual de Derecho Penal Parte Especial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, 791-879.
- VIVÓ CABO, S. “‘Fake news’ y el Derecho penal durante el COVID-19”, *Tribuna, Instituto de Derecho Iberoamericano*, 24 de junio de 2020. Recuperado de: <https://idibe.org/tribuna/fake-news-derecho-penal-covid-19/> 27/12/2020.

## **JURISPRUDENCIA.**

- STC 18/10/1990, núm. 157/1990 (RTC 1990\157).
- STC 28/01/1991, núm. 12/1991, (RTC 1991\12).
- STC 14/03/2005, núm. 63/2005 (RJ RTC 2005\63).
- STC 14/07/2008, núm. 79/2008 (RTC 2008\79).
- STC 1/02/2016, núm. 14/2016 (RTC 2016\14).
- STC 28/04/2016, núm. 83/2016 (RTC 2016\83).
- STS 31/05/1976 (RJ 1976\2492).
- STS 11/06/1976 (RJ 1976\3033).
- STS 27/06/1986 (RJ 1986\3208).
- STS 28/06/1988 (RJ 1988\5378).
- STS 03/10/2017, núm. 651/2017 (RJ 2017\4789).
- STS 14/12/2018, núm. 646/2018 (RJ 2018\5588).
- STS 14/10/2019, núm. 459/2019 (RJ 2019\3900).
- SJP núm. 1 A Coruña 28/04/2020, núm. 97/2020 (JUR 2020\174657).
- SJP núm. 2 Vitoria 11/05/2020, núm. 101/2020 (JUR\2020\176102).
- SJCA núm. 1 Vigo 27/10/2020, núm. 208/2020 (JUR 2020\306220).
- AJI Torrevieja 11/04/2020, núm. 551/2020 (JUR 2020\110114).
- AJI núm. 2 de Pontevedra 16/04/2020 (ARP 2020\883).
- AAP Islas Baleares 24/04/2020, núm. 318/2020 (JUR 2020\124228).

## **LEGISLACIÓN.**

- CE de 1978.
- LO 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio.
- LO 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.
- LO 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.
- LO 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.
- LO 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.
- LO 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana.
- Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública.
- Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional Protección Civil.
- RDL 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia.
- RD 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo.
- RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.
- RD 900/2020, de 9 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.
- RD 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.
- Decreto-Ley Foral 9/2020, de 16 de septiembre, por el que se establece el régimen sancionador por el incumplimiento de las medidas de prevención y

contención sanitarias para afrontar la situación de crisis sanitaria ocasionada por COVID-19, en la Comunidad Foral de Navarra.

- Circular 7/2019, de 14 de mayo, de la Fiscalía General del Estado, sobre pautas para interpretar los delitos de odio tipificados en el artículo 510 del Código Penal.
- Orden INT/226/2020, de 15 de marzo, por la que se establecen criterios de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en relación con el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.