



**TRABAJO FIN DE ESTUDIOS DE GRADO EN DERECHO**

**DELITOS DE DESÓRDENES PÚBLICOS**

**Iñigo Ortigosa Vera**

**DIRECTORA**

**María Soledad Barber Burusco**

**Pamplona / Iruñea**

**9 de enero de 2017**



**RESUMEN:** El principal objetivo de este trabajo es el análisis de los delitos de desórdenes públicos tal y como aparecen regulados por el CP de 1995. Para ello, realizaré una aproximación al concepto de orden público, bien jurídico protegido por esta clase de delitos, que ha experimentado una notable evolución desde la Ley de Orden Público de 1959. Asimismo, trataré la regulación de los delitos de desórdenes públicos anterior a la reforma de 2015, cuya redacción ya pecaba de deficiencias técnicas, a la vez que haré referencia a la reforma penal de 2003. Sin embargo, la parte más importante del trabajo consiste en la regulación actual de estos delitos tras la reforma penal de 2015, la cual ha contribuido a fomentar la *vis* punitiva del Derecho Penal, violentando principios tan elementales como el de intervención mínima. En consecuencia, la reforma obliga a una complejísima labor de interpretación y de aplicación de los vigentes delitos de desórdenes públicos.

**PALABRAS CLAVE:** DESÓRDENES PÚBLICOS, ORDEN PÚBLICO, PAZ PÚBLICA, SEGURIDAD PÚBLICA, REFORMA PENAL.

**SUMMARY:** The main objective of this essay is the analyzation of public disorders crimes just like they are regulated by the Penal Code of 1995. To attain this, I will do an approximation to the concept of public order, legal good protected by this kind of crimes, which has experienced a remarkable development since the Public Order Law of 1959. Furthermore, I will study the regulation of public disorder crimes before the reform of 2015, whose redaction suffered technical faults. Additionally, I will refer to the penal reform of 2003. However, the main important part of this essay consists of the current regulation of these crimes after the penal reform of 2015, which has contributed to foster the punitive *vis* of Penal Law, attacking basic principles like the principle of minimal intervention. Consequently, the reform forces to play and apply current public disorder crimes, which supposes a complex task.

**KEYWORDS:** PUBLIC DISORDERS, PUBLIC ORDER, PUBLIC PEACE, PUBLIC SECURITY, PENAL REFORM.

## ÍNDICE DE ABREVIATURAS

|        |   |
|--------|---|
| AP:    | AUDIENCIA PROVINCIAL                        |
| CC:    | CÓDIGO CIVIL                                |
| CE:    | CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA                       |
| CGPJ:  | CONSEJO GENERAL PODER JUDICIAL              |
| CP:    | CÓDIGO PENAL                                |
| CPC:   | CUADERNOS POLÍTICA CRIMINAL                 |
| DDHH:  | DERECHOS HUMANOS                            |
| DRAE:  | DICCIONARIO REAL ACADEMIA ESPAÑOLA          |
| EPB:   | ENCICLOPEDIA PENAL BÁSICA                   |
| EPC:   | ESTUDIOS PENALES CRIMINOLÓGICOS             |
| FJ:    | FUNDAMENTO JURÍDICO                         |
| JIP:   | JUZGADO INSTRUCCIÓN PENAL                   |
| LO:    | LEY ORGÁNICA                                |
| LOFSC: | LEY ORGÁNICA FUERZAS CUERPOS SEGURIDAD      |
| LOPSC: | LEY ORGÁNICA PROTECCIÓN SEGURIDAD CIUDADANA |
| SAP:   | SENTENCIA AUDIENCIA PROVINCIAL              |
| SJIP:  | SENTENCIA JUZGADO INSTRUCCIÓN PENAL         |
| SSTC:  | SENTENCIAS TRIBUNAL CONSTITUCIONAL          |
| SSTS:  | SENTENCIAS TRIBUNAL SUPREMO                 |
| STC:   | SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL           |
| STS:   | SENTENCIA TRIBUNAL SUPREMO                  |
| TC:    | TRIBUNAL CONSTITUCIONAL                     |
| TS:    | TRIBUNAL SUPREMO                            |

TEDH: TRIBUNAL EUROPEO DERECHOS HUMANOS  
UE: UNIÓN EUROPEA

## ÍNDICE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>I. INTRODUCCIÓN</b> .....   | <b>8</b>  |
| <b>II. EL CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO</b> .....  | <b>9</b>  |
| <b>III. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD CIUDADANA</b> .....   | <b>12</b> |
| <b>IV. LOS DELITOS DE DESÓRDENES PÚBLICOS CONFORME AL CP DE 1995</b> .....   | <b>15</b> |
| <b>1. Bien jurídico protegido</b> .....  | <b>15</b> |
| <b>2. Los tipos de desórdenes públicos regulados por el CP de 1995</b> .....   | <b>22</b> |
| 2.1 <i>El tipo básico de desórdenes públicos regulado en el art. 557.1</i> .....   | <b>22</b> |
| 2.2 <i>Los subtipos agravados, incorporados mediante la LO 15/2003, regulados en el art. 557.2</i> .....   | <b>26</b> |
| 2.3 <i>Los otros delitos regulados en el Capítulo III del Título XII</i> .....   | <b>29</b> |
| 2.3.1 <i>El delito de grave perturbación del orden público en determinados lugares u ocasiones regulado en el art. 558</i> .....                       | <b>29</b> |
| 2.3.2 <i>El delito de grave perturbación del orden público para impedir el ejercicio de derechos cívicos regulado en el art. 559</i> .....             | <b>32</b> |
| 2.3.3 <i>El delito de falsas afirmaciones de existencia de explosivos y similares para atentar contra la paz pública regulado en el art. 561</i> ..... | <b>33</b> |
| <b>V. LA REFORMA PENAL DE 2015</b> .....   | <b>35</b> |
| <b>1. El tipo básico de desórdenes públicos regulado en el art. 557</b> .....  | <b>36</b> |
| 1.1 <i>El tipo básico de desórdenes públicos regulado en el art. 557.1</i> .....   | <b>36</b> |
| 1.2 <i>El nuevo tipo de incitación a la comisión de desórdenes públicos regulado en el art. 557.2</i> .....  | <b>40</b> |
| <b>2. Los subtipos agravados de desórdenes públicos regulados en el art. 557 bis</b> .....   | <b>43</b> |
| <b>3. El delito de ocupación de oficinas o locales regulado en el art. 557 ter</b> .....   | <b>47</b> |

|  |           |
|--|-----------|
| 4. El delito de difusión pública de mensajes incitadores o reforzadores de la decisión de cometer desórdenes públicos agravados del art. 559 ..... | 51        |
| 5. El delito de generación de alarmas falsas regulado en el art. 561 .....   | 56        |
| <b>VI. CONSIDERACIONES FINALES</b> .....   | <b>60</b> |
| <b>VII. BIBLIOGRAFÍA</b> .....   | <b>62</b> |
| <b>VIII. JURISPRUDENCIA</b> .....  | <b>64</b> |

## I. INTRODUCCIÓN

En este trabajo de fin de Grado analizo los delitos de desórdenes públicos. Son múltiples las razones por las que me he decidido a ello, aunque las más importantes son las que a continuación detallo. En primer lugar, porque se trata de una temática muy relacionada con las legítimas limitaciones al ejercicio de los derechos y libertades constitucionalmente protegidos, en la medida en que estos delitos estén adecuadamente tipificados y respeten los principios del derecho penal “del hecho” y los criterios de intervención mínima que deben regir en un Estado social y democrático de Derecho. En segundo lugar, porque la regulación ha sido modificada de forma reciente mediante LO 1/2015, de 30 de marzo, transformando de forma notable el contenido del Capítulo.

Para abordar el estudio del tema propuesto, me ha parecido importante efectuar, antes que nada, una breve aproximación al concepto de orden público y de otros términos que guardan grandes similitudes con éste, ya que estos conceptos se relacionan directamente con el objeto de protección de estas conductas típicas.

A continuación, me ocupo del estudio de los delitos de desórdenes públicos conforme a la redacción dada por el CP de 1995, y distingo la notable evolución en relación a la regulación del CP 1944/73. Éste es un paso necesario para comprender y valorar las reformas introducidas. La parte más importante del trabajo es la destinada al análisis de la reciente reforma de 2015. Del contenido de esta reforma estudio el tipo básico contenido en el art. 557.1, la nueva forma de incitación del art. 557.2, los subtipos cualificados del art. 557 bis, la nueva figura de ocupación de locales del art. 557 ter, el acto preparatorio elevado a la categoría de delito autónomo del art. 559 y el delito de generación de alarmas falsas del art. 561. Esta selección se relaciona con el hecho de que, en algunos casos, tipos ya existentes han sido modificados de forma notable; y, en otros, nos encontramos ante nuevos delitos.

Para la realización del trabajo he consultado las publicaciones más importantes previas a la última reforma, y todas las publicadas a propósito de la LO 1/2015. También he trabajado con la jurisprudencia más relevante en la materia.



## II. CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO

Pocos conceptos poseen unos contornos tan difusos como el de orden público, el cual es empleado también en diferentes disciplinas a la penal. El CC habla de él en los arts. 1.3, 1.255 y 12.3. En el primero de ellos se establece el orden público como criterio restrictivo frente a la costumbre, mientras que el segundo se constituye como límite de la autonomía privada. Por su parte, el art. 12.3 lo incorpora como barrera a la aplicación de la ley extranjera, cuando aquélla resulte contraria al orden público, empleándose este concepto fundamentalmente en el ámbito del Derecho internacional privado.

Asimismo, la CE hace referencia al orden público en dos ocasiones, y lo emplea en ambas como criterio limitador del ejercicio de los derechos fundamentales a la libertad religiosa del art. 16.2 y al derecho de reunión del art. 21.2.

Por tanto, a pesar de las diferencias existentes en la regulación de tal concepto por las diversas ramas del Derecho, podemos afirmar que en todas las acepciones conferidas por ellas, el orden público tiene una nota común: su carácter limitador. En este sentido se expresa SMITH<sup>1</sup>, afirmando que el orden público “funciona como un concepto límite, determinativo de la esfera de libertad de los individuos en los que concierne la posibilidad de realización de ciertos actos u omisiones frente a determinados supuestos”.

Por otra parte, desde una perspectiva más “metajurídica”, se entiende que el orden público es un conjunto de reglas no escritas, que no son normas jurídicas, sino valores éticos y sociales, y que conforma una estructura paralela a la normativa. Tales valores constituyen principios esenciales para la convivencia social en un determinado momento histórico<sup>2</sup>.

Frente a esta posición, aparece una concepción crítica, denominada “jurídica” o “juridificante”, que defiende que cualquier acuerdo sobre los valores sociales mayoritarios es siempre un acto de naturaleza política, que para ser vinculante requiere en todo caso estar sometido a la vía legislativa parlamentaria, por lo que el orden público sólo puede tratarse de un orden de carácter jurídico<sup>3</sup>. Desde tal postura se identifica orden público con ordenamiento jurídico, argumentando que el deber del Estado no es el mantenimiento del orden público, sino únicamente del orden jurídico.

---

<sup>1</sup> SMITH, a quien cita TORRES FERNÁNDEZ, *Los delitos de desórdenes públicos*, 2001, pág. 33.

<sup>2</sup> CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, *Los problemas de la coacción directa*, 1977, págs. 612 y ss.

<sup>3</sup> CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, *Los problemas de la coacción directa*, 1977, pág. 621.

En esa línea, se ha definido el orden público como “aquel estado general de la Sociedad en el que el todo social y cada uno de sus miembros, en el desarrollo de sus fuerzas reconocidas y protegidas por el Derecho, están garantizados frente a toda lesión o amenaza de lesión que la ley consiente de sancionar como delito o como contravención”<sup>4</sup>.

Otra clásica controversia reside en la diferenciación entre *orden público ideal* y *orden público material*. Por el primero se entiende el conjunto de principios e instituciones fundamentales de cuya inmutabilidad y continuidad depende la supervivencia del ordenamiento, mientras que se concibe el segundo como la convivencia inmune de violencia<sup>5</sup>. En otras palabras, constituye el orden público ideal el conjunto de valores inmanentes al sistema jurídico, a la vez que el orden público material hace referencia a aquella situación de pacífica convivencia social, resultante de dos componentes: objetivo, de orden exterior, y subjetivo, de sentimiento colectivo de seguridad.

Dentro de esta amplia interpretación doctrinal, se concibe el orden público ideal como un complejo de principios fundamentales de la convivencia civil en relación con la finalidad del Derecho penal en el Estado social de Derecho: garantizar la convivencia ciudadana, por contraposición a orden público material, entendido como estado de ausencia de violencia pública. De este modo, quedan separadas la función que cumple una y otra clase de orden, distinguiendo entre objeto de protección, es decir, el bien jurídico penal, función desempeñada por el orden público material, y tutela completa del sistema penal, función que recae sobre el orden público ideal, resaltando el carácter complementario de ambos conceptos pues la tranquilidad pública no podrá sobrepasar el límite que constituyen los derechos fundamentales.

De este modo, la tutela de los derechos fundamentales queda incorporada al concepto de orden público, moldeando la forma del Estado de Derecho y delimitando el orden público material como bien jurídico del Derecho penal de un Estado democrático.

Encuadrándose el orden público dentro de un amplio contexto de derechos y libertades, identificándose “lo público” con lo social, y no refiriéndose a la relación en la

---

<sup>4</sup> Definición atribuida a RANELLETTI por CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, *Los problemas de la coacción directa*, 1977, pág. 615

<sup>5</sup> Definición atribuida a FIANDACA y MUSCO por TORRES FERNÁNDEZ, *Los delitos de desórdenes públicos*, 2001, pág. 35.

que se contraponen individuo y Estado, el orden público pasa a cumplir una función de garantía social, frente a posibles abusos en el ejercicio de las libertades, constituyendo un orden basado en el respeto de la libertad.

Por ello podrían considerarse dos acepciones de orden público, una perteneciente al Derecho privado, más como criterio jurídico complementario de los silencios del legislador, y otra acepción integrada por las condiciones materiales de una convivencia pacífica, las cuales requieren unos mínimos de seguridad, salubridad, tranquilidad y moralidad. También cabría basar el concepto de orden público en el Derecho Administrativo, definiéndolo, más restringidamente, como el conjunto de facultades de policía detentadas por la Administración.

Sin embargo, la cuestión de mayor trascendencia radica en la diferencia entre orden público “amplio”, entendido como una cláusula de cierre del sistema, y orden público “restringido”, considerado como una situación de tranquilidad en una comunidad, aceptándose esta última acepción como válida por la doctrina mayoritaria<sup>6</sup>. En este sentido cabe citar la definición que proporciona acerca de este concepto la Ley de Orden Público de 1959<sup>7</sup> en su Artículo Primero: “El normal funcionamiento de las Instituciones públicas y privadas, el mantenimiento de la paz interior y el libre y pacífico ejercicio de los derechos individuales políticos y sociales, reconocidos en las Leyes constituyen el fundamento del orden público”.

La definición que proporciona esta ley acerca del orden público es tan amplia que viene a confundirse con el Ordenamiento Jurídico en su conjunto, perdiéndose toda utilidad como concepto. En variadas ocasiones las definiciones de orden público propiciadas por determinados reglamentos se acercan a posiciones metajurídicas, pues aluden al orden social sin dar incluir connotación jurídica alguna. La redacción del artículo primero por la Ley de 1959 es un claro ejemplo de ello, haciendo referencia a conceptos tan abstractos y difusos como “paz interior”, la cual sobrepasa los campos estrictamente jurídicos para afectar a otras materias de diversa índole. El resultado de la redacción de este precepto proporciona constancia de la inexistencia de unas garantías jurídicas que amparen el ejercicio de unos nulos derechos fundamentales frente a posibles

---

<sup>6</sup> IZU BELLOSO, *Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana*, 1988, pág. 234.

<sup>7</sup> La Ley 45/1959 de 30 de julio, exactamente.

violaciones o injerencias exteriores, principalmente por parte de las instituciones y órganos del Estado franquista, a lo largo de toda la dictadura.

Mención especial merece la referencia a las “Instituciones...privadas” cuando el precepto se refiere al normal funcionamiento de ellas como requisito indispensable del orden público, apreciándose, una vez más, la concepción amplia de dicho término ya no sólo refiriéndose a las instituciones públicas y demás órganos del Estado, cuyo normal funcionamiento facilita la prestación de los servicios públicos y demás labores de policía entre otras, las cuales en el ámbito de un Estado dictatorial brillan por su intensivo ejercicio frente a las primeras, sino señalando también las Instituciones de carácter privado.

De este modo, cabe rechazar tal definición de orden público, desde la remisión realizada a la CE, concretamente desde los derechos fundamentales de libertad religiosa y de reunión, regulados en sus arts. 16 y 21 respectivamente, en los cuales observa una cierta hostilidad del legislador constituyente al empleo del concepto en cuestión, más aún incluso después de la extensión progresiva de que fue objeto en la etapa franquista, en tanto que las fricciones que puedan surgir con ocasión de las exteriorizaciones del ejercicio de ambos derechos serán desórdenes, que suponen el conflicto de personas que ejercen cualquiera de sendos derechos y otras que concurren en el ejercicio de otros. Esta argumentación nos conduciría a un concepto material o restringido de orden público<sup>8</sup>.

### III. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD CIUDADANA

La Carta Magna no solamente se refiere al orden público, sino que en varios artículos hace mención a otros conceptos con meras variaciones léxicas, pero relevantes consecuencias. Así, el art. 104.1 de la CE habla de “seguridad ciudadana” cuando confiere a las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado “la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”, mientras que el art. 149.1. 29.<sup>a</sup> de la CE confiere la competencia de la “seguridad pública” al Estado.

Puede definirse seguridad como “calidad de seguro”<sup>9</sup>, definiéndose, a su vez, este adjetivo como “libre y exento de todo peligro, daño o riesgo”<sup>10</sup>, mientras que seguridad ciudadana es “aquel estado en el cual los ciudadanos gozan de una situación de

---

<sup>8</sup> IZU BELLOSO, *Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana*, 1988, pág. 242.

<sup>9</sup> Según recoge el DRAE.

<sup>10</sup> Según recoge el DRAE.

tranquilidad y estabilidad tal, que les permite ejercitar los derechos y libertades reconocidos constitucionalmente”<sup>11</sup>. También podría definirse comúnmente como “seguridad personal de todos los ciudadanos”<sup>12</sup>.

Reformado el CP, concretamente el Capítulo III, del Título XII, referente a los desórdenes públicos<sup>13</sup>, el concepto de seguridad ciudadana ha sido uno de los más controvertidos desde entonces, aunque las dificultades a la hora de precisar su contenido siempre han sido palpables. No existe ningún cuerpo legal en el Derecho español que lo defina, ni la LO 2/1986, de 1 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, como tampoco la propia LO 11/2003. Ni siquiera la LO 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la seguridad ciudadana ha sido capaz de proporcionar una definición consistente de seguridad ciudadana.

Asimismo, existen cuatro acepciones de seguridad con pequeñas pero relevantes variaciones léxicas; “seguridad jurídica”<sup>14</sup>; “seguridad personal”<sup>15</sup>; y “seguridad social”<sup>16</sup>.

La seguridad jurídica es un principio general del Ordenamiento jurídico, así como un mandato dirigido a los poderes públicos pero que no configura derecho alguno en favor de la ciudadanía. La seguridad personal es un bien jurídico fundamentalmente individual configurado de tal modo que sirve de apoyo a la libertad entendida como derecho fundamental<sup>17</sup>.

Mientras, la seguridad pública hace referencia a las normas que regulan el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, constituyendo una materia más objeto de reparto, implicando por ello actividad, la cual “consiste en la protección de personas y bienes y el mantenimiento de la tranquilidad y orden ciudadano”<sup>18</sup>. De este modo, la seguridad pública debe interpretarse en el contexto de competencia sanitaria, incardinándose dentro de orden público la salud pública y, más concretamente, la salubridad. Este concepto de seguridad pública posee un carácter instrumental, en orden

---

<sup>11</sup> JIMÉNEZ DÍAZ, *Seguridad ciudadana y Derecho penal*, 2006, pág. 15.

<sup>12</sup> BARCELONA LLOP, *Policía y Constitución*, 1997, pág. 226.

<sup>13</sup> A través de la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros.

<sup>14</sup> Regulado en el art. 9.3 de la CE.

<sup>15</sup> Regulado en el art. 17.1 de la CE.

<sup>16</sup> Regulado en el art. 41 de la CE.

<sup>17</sup> STC 325/1994, de 12 de diciembre, en su FJ 2.º.

<sup>18</sup> STC 33/1982, de 8 de junio, en su FJ 3.º.

a conseguir la protección de personas y bienes, por un lado, y el mantenimiento del orden, por otro<sup>19</sup>.

En todo caso, el ámbito de la actividad de seguridad pública ejercida por el Estado y las Comunidades Autónomas, en la medida en que lleven a cabo la creación de cuerpos de policía, a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad como competencia propia viene delimitada por el concepto de violencia. Tal término implica la existencia de situaciones de agresión o peligro. Ahora bien, no todos los riesgos objeto de prevención en pos de la seguridad son necesariamente violentos por lo que en tales casos cabría ampliar el ámbito de la seguridad a todos los riesgos producidos por la voluntad humana.

Podemos concluir que el genérico concepto de seguridad pública elaborado por la Jurisprudencia del TC engloba los conceptos de seguridad ciudadana: “actividad dirigida a la protección de personas y bienes”, y orden público: “mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano”, y que cuando el art. 104.1 de la CE define la misión de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, realmente está encomendándoles la seguridad pública, dado que el empleo de la conjunción copulativa “y” entre las dos funciones descritas en el precepto denota que son diferentes y que junto a la seguridad ciudadana existe otra función que define el orden público en sentido estricto, el único capaz de ser asumido en relación con la CE: “proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades”.

La diferenciación de tales conceptos proporcionada por la jurisprudencia del TC en este sentido induce a la confusión. La STC 325/1994, de 12 de diciembre, en el FJ 2.º indica que la seguridad personal “...aparece conectada a... la seguridad pública”<sup>20</sup> también llamada “ciudadana”, que equivale a la tranquilidad en la calle.

Así pues, seguridad pública, seguridad ciudadana y orden público parecen ser lo mismo. El problema reside en aunar esta tesis con la que ha venido defendiendo con anterioridad el TC a través de sus diferentes pronunciamientos, en los cuales ha defendido un concepto de seguridad pública que en ningún caso puede ser objeto de identificación respecto de los otros dos. En este sentido, el TC sentó que la seguridad pública consiste en una “actividad” encaminada a la “protección de personas y bienes” y al “mantenimiento de la tranquilidad y orden ciudadano”<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> SSTC 117/1984, de 5 de diciembre, en su FJ 2.º, 123/1984, de 18 de diciembre, en su FJ 3.º, 59/1985, de 6 de mayo, en su FJ 2.º y 194/1989, de 16 de noviembre, en su FJ 3.º.

<sup>20</sup> Según regula el art. 149.1. 29 de la CE.

<sup>21</sup> STC 33/1982, de 8 de junio, en su FJ 3.º.

Por su parte, a través de otros pronunciamientos, dicho tribunal trata de acotar el concepto de seguridad pública estableciendo que no toda seguridad de personas y bienes puede incluirse en el título competencial de seguridad pública, ya que si así fuese todas las normas del Ordenamiento jurídico serían normas de seguridad pública, y por ende competencia del Estado, cuando afirma que es un concepto más estricto, en el que deben englobarse los medios instrumentales<sup>22</sup>, especialmente las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad<sup>23</sup>. Continuando tal línea jurisprudencial, en su objetivo de restringir el concepto de seguridad pública, el TC especifica que el ámbito material de tal concepto puede ir más allá de las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, definidas como “intervenciones de la policía de seguridad”, alcanzando a órganos y autoridades administrativas<sup>24</sup>.

La jurisprudencia más reciente viene a continuar esta línea interpretativa, indicando que seguridad pública “se refiere a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano”<sup>25</sup>.

A vista de lo anterior, se puede concluir que sólo un concepto de orden público en sentido “estricto o material” puede ser objeto de tutela penal y cumplir los fines que se le atribuyen a ese elemento de la teoría del delito, y es por ello por lo que el orden público “ideal”, a lo sumo, puede desempeñar un “papel de ratio de tutela” del entero sistema penal en su conjunto. Así, el concepto de orden público que se configura en la Constitución es un “concepto material de orden público”, que, lejos de permanecer al margen de los derechos fundamentales, los incorpora a su contenido, y que el orden público puede quedar definido como la “situación o estado de normalidad para el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales”<sup>26</sup>.

#### **IV. LOS DELITOS DE DESÓRDENES PÚBLICOS CONFORME AL CP DE 1995**

##### **1. Bien jurídico protegido**

Han sido muchas y variadas las opiniones doctrinales acerca de cuál es el bien jurídico que se trata de proteger en la regulación del delito de desórdenes públicos en el

---

<sup>22</sup> STC 59/1985, de 6 de mayo, en su FJ 2.º.

<sup>23</sup> Según regula el art. 104 de la CE.

<sup>24</sup> STC 148/2000, de 1 de junio, en su FJ 6.º.

<sup>25</sup> STC 25/2004, de 26 de febrero, en su FJ 6.º.

<sup>26</sup> TORRES FERNÁNDEZ, *Los delitos de desórdenes públicos*, 2001, pág. 51.

art. 557 del CP. Pero, para ello, primero es necesaria una aproximación al concepto de orden público desde la perspectiva del Derecho penal.

Bien se podría definir el orden público como la “normalidad de la vida social y la garantía del ejercicio de todos los derechos ante situaciones de muy grave perturbación social”, suponiendo que en las situaciones normales ordinarias el imperio de la ley se restablece y asegura fácilmente con la mera y simple aplicación del CP, o, desde una perspectiva más metajurídica, como la “tranquilidad general, base fundamental de estabilidad y progreso de las humanas sociedades”<sup>27</sup>. También podría afirmarse que una de las notas más características de los delitos de desórdenes públicos es, al igual que en los delitos de rebeldía y sedición, la violencia pública, es decir, aquella ejercida contra bienes jurídicos protegidos como la libertad, la seguridad y la tranquilidad de los ciudadanos.

Pero es a partir de 1933, cuando surge una corriente doctrinal que realiza sendas remisiones a la definición legal proporcionada por la Ley de Orden Público de ese mismo año, consistente en “tranquilidad general”. Tal corriente, liderada por QUINTANO RIPOLLÉS, considera imprescindible la existencia de un mínimo de “condiciones de vida ciudadana ordinaria” para poder hablar de orden público. Así, defiende que el concepto de orden público está compuesto por el respeto hacia los órganos a través de los cuales se concreta la ley en un Estado de Derecho, lo que convierte en delitos contra el Estado los relativos a los desórdenes públicos<sup>28</sup>.

Frente a esta concepción amplia del orden público, hay un sector doctrinal que defiende un concepto restringido, proporcionando un nuevo cariz a dicho concepto al definirlo como aquella situación de ausencia de perturbación material, la cual podría llevarse a cabo por ciudadanos “fundamentalmente en grupo”. Se habla así, a la hora de precisar el término paz pública, de manifestaciones “colectivas”, las cuales deben ejercerse en un plano de tranquilidad. De este modo se conceptúa el orden público como la tranquilidad o paz pública que debe regir en las manifestaciones colectivas de la vida ciudadana, más explícitamente en las manifestaciones exteriores que resultan del ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente a los ciudadanos<sup>29</sup>. En

---

<sup>27</sup> Definición atribuida a VIADA Y VILASECA, a quien cita TORRES FERNÁNDEZ, *Los delitos de desórdenes públicos*, 2001, pág. 66.

<sup>28</sup> TORRES FERNÁNDEZ, *Los delitos de desórdenes públicos*, 2001, pág. 67.

<sup>29</sup> MUÑOZ CONDE, *Parte especial*, 2015, pág. 756.



tal sentido, se comprende dentro del concepto de orden público una referencia expresa a la normalidad en la prestación de los servicios públicos, señalándose que su alteración imposibilita “el normal curso prestacional de los poderes públicos”<sup>30</sup>.

Sin embargo, la referencia a las manifestaciones “colectivas” genera ciertas dudas en cuanto a su traslación al ámbito constitucional en ponderación con los derechos fundamentales. En este sentido, cabría preguntarse si la alteración del orden público podría llevarse a cabo únicamente por parte de ciudadanos “fundamentalmente en grupo”, y si dicho grupo podría requerir unos actos previos de preparación y organización para acometer tal alteración, los cuales podrían ser objeto de ilícito penal. Lo más relevante de esta tesis es cómo conjuga el delito de desórdenes públicos y colectividad, remitiéndose a los derechos fundamentales de reunión y manifestación<sup>31</sup>, en una dimensión colectiva, no individual, forma en que se reconocen los derechos fundamentales en la CE al ciudadano, cuando describe los actos que pueden conducir al ilícito penal de desórdenes públicos, como si dicho acto no pudiese derivarse de un acto individual espontáneo, carente de previos actos preparatorios, en el ejercicio del derecho, por poner un ejemplo, a la libertad de expresión<sup>32</sup>.

En otras palabras, siempre se ha situado el delito de desórdenes públicos en el contexto del libre ejercicio de los derechos de reunión y manifestación, lo cual deviene acertado ya que existe una gran conexión entre ambos preceptos, manifestándose tal a través de determinados aspectos, como la mención al orden público que se realiza en la Carta Magna: “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>33</sup>. Por tanto, resulta indudable la correlación entre sendos derechos y el tipo penal objeto de análisis.

Sin embargo, la doctrina defensora de la realización una concepción amplia del orden público, empleando la fórmula interpretativa indicada en el párrafo anterior, va un paso más allá respecto del resto de autores exponiendo que la alteración del orden público se produce “fundamentalmente en grupo”, como si la concurrencia de un elevado número

---

<sup>30</sup> QUERALT JIMÉNEZ, *Derecho penal español*, 1992, pág. 642.

<sup>31</sup> Regulados en el art. 21 CE.

<sup>32</sup> Regulado en el art. 20 CE.

<sup>33</sup> Según regula el art. 21.2 CE.

de personas suficiente para constituir un “grupo”, en ejercicio de su derecho fundamental, individual, de manifestación y reunión, facilitase la comisión de un delito de desórdenes públicos, cuando cualquier ciudadano en ausencia de “grupo” puede alterar, y de manera igual o más notoria, la paz o tranquilidad ciudadana<sup>34</sup>.

El orden público siempre ha estado conexo con dicho concepto: la paz pública. Ya sea defendiendo su identificación u oponiéndose a ella basándose en la separación de tales conceptos, la doctrina difiere también en este aspecto. MUÑOZ CONDE defiende la equivalencia entre orden público y paz pública, aunque admitiendo las diferencias latentes en sus respectivos significados<sup>35</sup>.

Sin embargo, puede considerarse mayoritaria la opinión contraria, de quienes distinguen entre orden y paz pública, y ello no sólo desde concepciones amplias de orden público, que entienden que la paz pública se corresponde en mayor medida con la tranquilidad colectiva que el orden público, sino también desde concepciones restringidas de paz pública. Tal corriente doctrinal defiende que orden y paz pública no son equivalentes, ya que mientras que el orden público es el funcionamiento regular de la convivencia ciudadana, la paz pública es la tranquilidad, o quietud o calma en otras variaciones léxicas, opuesta a la guerra o a posibles enfrentamientos o belicismos, pero no al desorden. Tal tesis es apoyada por la formulación del delito de desórdenes públicos por el legislador<sup>36</sup>, refiriéndose a alterar el orden público con el fin de atentar contra la paz pública, diferenciándose de tal modo con suficiente claridad ambos conceptos.

En defensa de esta tesis, POLAINO NAVARRETE también considera que los conceptos de orden público y paz pública no son equivalentes. Para ello parte de considerar que los diferentes tipos ubicados bajo la rúbrica legal de desórdenes públicos son tan heterogéneos que no resulta viable su clasificación conforme a un criterio uniforme, argumentando que el orden público está complementado por otros bienes jurídicos, como la paz pública. Tal autor define el orden público como “orden de la convivencia ciudadana constitucionalmente caracterizado por el recíproco respeto de las libertades públicas y derechos fundamentales de la persona que son inherentes a Estado de Derecho”, el cual ha de resultar lesionado por la realización del tipo, mientras que la paz pública se define como “la tranquilidad y el sosiego de los ciudadanos en la

---

<sup>34</sup> MUÑOZ CONDE, *Parte especial*, 2015, pág. 757.

<sup>35</sup> TORRES FERNÁNDEZ, *Los delitos de desórdenes públicos*, 2001, pág. 71.

<sup>36</sup> Regulado en el art. 557 del CP.

convivencia social”, no siendo necesario que se llegue a lesionar, sino que basta se dirija a alterarla, con independencia de que se consiga o no”<sup>37</sup>.

Por su parte, la Jurisprudencia, emanada en mayor parte por el TS, coincide, a pesar de las ligeras diferencias entre una y otra STS, en torno a la definición de orden público dada por MUÑOZ CONDE, concibiéndose tal como la tranquilidad o paz en las manifestaciones colectivas de la vida ciudadana. Ahora bien, resulta necesario realizar un análisis de la actividad jurisprudencial acerca del concepto de orden público, especialmente a partir del momento en que se instaura el actual Estado social y democrático de Derecho.

Durante el Estado dictatorial previo al mencionado momento, la jurisprudencia se limitaba a señalar la seguridad interior del Estado como el bien jurídico protegido en los delitos contra el orden público<sup>38</sup>, no entrando en ningún caso a definir el concepto de orden público. Sí se repite la técnica argumentativa, trazada por la Ley de este mismo nombre<sup>39</sup>, acerca de qué es el orden público, recurriendo para ello al concepto “seguridad interior del Estado”<sup>40</sup>. Tal aclaración no sólo cumple la función explicativa a la que ha sido encomendada, sino que lo hace aún más difuso y abstracto ante la dificultad de encontrar un significado jurídico a tal “seguridad interior del Estado”, concepto que, por cierto, abarca realidades más allá de lo estrictamente jurídico.

Asimismo, se habla de “ataque a esa seguridad”<sup>41</sup> como presupuesto básico para la comisión de cualquiera de los delitos de desórdenes públicos, denominados delitos contra la Seguridad Interior del Estado. Lo cierto es que este concepto es extremadamente amplio y extenso, pudiendo abarcar un gran número de actuaciones por parte de la ciudadanía, ya sean relacionados con sus derechos o no, los cuales se antojan nulos en un contexto histórico de inexistencia de Estado Democrático y de Derecho alguno capaz de garantizarlos.

También se hace especial hincapié en la idea de “respeto de los gobernados al poder constituido” a la vez que se alude expresamente al “principio primario de subordinación de los órganos del Estado”<sup>42</sup>, según el cual debe existir un “mínimum” de

---

<sup>37</sup> TORRES FERNÁNDEZ, *Los delitos de desórdenes públicos*, 2001, pág. 71.

<sup>38</sup> En el CP 1944/73, concretamente.

<sup>39</sup> Ley 45/1959, de 30 de julio, de Orden Público.

<sup>40</sup> STS de 11 de marzo de 1961, 30 de junio de 1971 y la de 28 de octubre de 1987.

<sup>41</sup> STS de 11 de marzo de 1961.

<sup>42</sup> STS de 11 de octubre de 1969, 15 de febrero de 1972 y de 18 de julio de 1984.

tranquilidad, serenidad y seguridad, indispensables requisitos para la existencia de un Estado de Derecho en que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones. Tal principio, a pesar de tener una concepción amplia respecto de la posibilidad de ejercitar los derechos por la ciudadanía en un ambiente de libertad y respeto mutuo, no deja de tener cierto carácter autoritario, en la medida que el adjetivo “primario” supone la preferencia de la obediencia y subrogación de la ciudadanía al Estado, así como al poder instituido, quedando en una línea difusa los derechos pertenecientes a esta última.

Sin embargo, es a partir de 1978 cuando la jurisprudencia del TS adquiere mayor trascendencia, pudiéndose dividir ésta en dos corrientes. Por un lado, la que tiende a equiparar orden público y paz pública. Por otro, la que diferencia entre orden público y paz pública.

La primera de ellas aboga por una identificación entre los conceptos de orden público y paz pública, “conceptos que a efectos penales vienen a tener consideraciones análogas”<sup>43</sup>.

Mientras que la segunda corriente jurisprudencial establece la distinción entre orden público, entendido como la “buena disposición de las cosas entre sí”, y paz pública, la cual define, no como “concepto estático, sino dinámico que se perfecciona fundamentalmente por el ejercicio de los derechos”<sup>44</sup>. Ahondando en tal distinción, se señala que el concepto de orden goza de mayor amplitud que el de paz pública, argumentando que, si por “orden” se entiende la observancia de las normas que regulan la convivencia entre las personas, refiriéndose a cualquier clase de convivencia, mientras por “paz”, como contrario a guerra, entiende la observancia de las normas que regulan la convivencia refiriéndose a una convivencia especial, desarrollada en el exterior, entendiéndose, por tanto, como paz pública el conjunto de condiciones externas que posibilitan la convivencia ciudadana<sup>45</sup>.

Esta interpretación jurisprudencial defiende que los conceptos de “paz pública” y de “orden público” no son los mismos en un sistema autocrático que en un Estado social y democrático de Derecho y, por consiguiente, han de ser interpretados conforme a la Constitución<sup>46</sup>. Como hemos analizado anteriormente, el concepto de orden público

---

<sup>43</sup> STS de 30 de enero de 1984, en su Considerado 2.º.

<sup>44</sup> STS de 17 de marzo de 1989, en su FJ 2.º.

<sup>45</sup> STS de 29 de noviembre de 1984, en su FJ 6.º.

<sup>46</sup> STC 59/1990, de 29 de marzo, en su FJ 4.º.

expuesto por la jurisprudencia anterior a la CE varía considerablemente respecto al defendido por las resoluciones emanadas a partir de 1978. Desde el empleo de expresiones como “principio primordial de subordinación” hasta “seguridad interior del Estado”, se aprecia durante el último período de la dictadura franquista la inexistencia de unos derechos fundamentales, los cuales debieran copar las definiciones propiciadas de orden público y demás términos con escasas variaciones léxicas. Así pues, esta tesis jurisprudencial supone un gran paso en el fortalecimiento del Estado de Derecho al priorizar tales derechos, poniendo de relieve su interpretación conforme la Carta Magna al relacionarlos con los conceptos de orden y paz pública, resaltando la trascendencia de la que gozan.

De este modo, se enmarca el orden público en el contexto de la existencia de un peligro para las personas o bienes, constituyendo tal situación de peligro un elemento sustantivo que define el contenido de este precepto<sup>47</sup>, basándose en que las reuniones en lugares de tránsito público sólo podrán ser prohibidas “cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes”<sup>48</sup>. Nuevamente observamos cómo el TC vuelve a conferir especial trascendencia a los derechos fundamentales a la hora de hacer un ejercicio de ponderación de los bienes jurídicos que protege el orden público, lo que supone la reafirmación del Estado de Derecho. Ya no repara en los posibles fines que la jurisprudencia anterior confiere al orden público con el deber de garantizarlos, tales como el normal desempeño de las funciones inherentes a los organismos públicos o la normalidad en el funcionamiento de los servicios públicos, sino que la protección derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos constituyen el fundamento del orden público.

Así pues, el tribunal expone que tampoco cabe hablar de infracción del “orden público”, ya que los recurrentes, condenados por un delito de desórdenes públicos al ocupar la calzada impidiendo el tránsito de vehículos, ejercitaban un derecho fundamental que también integra el concepto de “orden público” en su regulación constitucional<sup>49</sup>.

Esta afirmación sentada por el TC concuerda perfectamente con el principio de intervención mínima del Derecho penal, ya que “el Derecho penal que debe cumplir el fin de reducción de la violencia social, ha de asumir también, en su configuración

---

<sup>47</sup> STC 66/1995, de 8 de mayo, en su FJ 1.º.

<sup>48</sup> Según regula el art. 21.2 de la CE.

<sup>49</sup> Regulado en el art. 21 de la CE.

moderna, el fin de reducir la propia violencia punitiva del Estado. Esta reducción tiene lugar por dos maneras: sobre la base del principio utilitarista de la intervención mínima y sobre la base de los principios garantísticos individuales”<sup>50</sup>.

De este modo, cabe concluir que el límite al derecho de reunión ejercido en espacios públicos no está modulado por el orden público únicamente, sino que está configurando también el concepto de seguridad pública. No obstante, el bien jurídico protegido en los delitos de desórdenes públicos no es otro que el orden público, definido como el estado de normalidad, tranquilidad o paz en las manifestaciones externas de la vida ciudadana.

## **2. Los tipos de desórdenes públicos regulados por el CP de 1995**

El CP de 1995 seleccionó los tipos penales referentes a la tranquilidad ciudadana adecuados y les confirió una formulación técnica propia de un Estado democrático y de Derecho, eliminando tipos que evocaban claramente tiempos autoritarios, en que la represión contra las revueltas estudiantiles y académicas era una prioridad. Cuestión aparte es si la promulgación del CP de 1995 ha conseguido tal objetivo.

### *2.1 El tipo básico de desórdenes públicos regulado en el art. 557.1*

Los desórdenes públicos aparecen regulados en el Capítulo III del Título XXII, tipificándose el delito de alteración en grupo del orden público para atentar contra la paz pública en el art. 557: “Serán castigados con la pena de prisión de seis meses a tres años los que, actuando en grupo, y con el fin de atentar contra la paz pública, alteren el orden público causando lesiones a las personas, produciendo daños en las propiedades, obstaculizando las vías públicas o los accesos a las mismas de manera peligrosa para los que por ellas circulen, o invadiendo instalaciones o edificios sin perjuicio de las penas que les puedan corresponder conforme a otros preceptos de este Código”. Este precepto procede, con ciertas modificaciones, del delito regulado en el art. 246 del CP 1944/73.

El primer elemento que requiere el tipo penal es actuar “en grupo”, para lo cual se necesita la concurrencia de una pluralidad de personas, sin entrar el precepto a estipular un número exacto. Se trata, pues, de un delito plurisubjetivo, no exigiéndose un acuerdo previo ni una estructura asociativa común, bastando con el encuentro de conductas

---

<sup>50</sup> SILVA SÁNCHEZ, *Parte especial*, 2015, pág. 156.

individuales que convergen en la finalidad de alterar la paz pública<sup>51</sup>. Por ello se admite como delito de desórdenes públicos las conductas llevadas a cabo por una muchedumbre que se conforma con un acuerdo de improviso.

También demanda el tipo que dicho grupo actúe con un fin común, el de alterar el orden público, lo que deriva en dificultades a la hora de averiguar si, realmente, en caso de no consumación del tipo penal, la intención del grupo era esa y si era común a todas las personas, ya que, si no, no habría grupo. Esto supone adelantar al elemento de pertenencia en grupo las exigencias de otro de los que se compone el tipo pues, naturalmente, la mera pertenencia al grupo todavía no permite imputar responsabilidad penal alguna a cada interviniente en concreto.

No hay que olvidar que se pena individualmente a cada individuo del grupo que incurre en responsabilidad penal por tal alteración siempre que, claro está, concurren en su persona los demás requisitos de responsabilidad penal, aunque será necesario discernir entre qué conductas son llevadas a cabo por el grupo (desórdenes públicos) y cuáles de ellas son llevadas a cabo como resultado de la presencia del grupo (de responsabilidad individual).

En este sentido la jurisprudencia establece que la simple participación de los sujetos en la manifestación no conlleva a la comisión del delito y, por tanto, la imputación de la conducta típica de los desórdenes públicos solamente se realizará si los partícipes han asumido la “dinámica comisiva a título de dolo eventual”, ya sea por previo acuerdo o por la forma en que se ha desarrollado la actividad<sup>52</sup>. Es decir, los sujetos deben haber participado materialmente en el desorden.

El art. 557 dispone que la mera presencia en el desorden no es constitutiva de delito, sino que es necesaria la participación del sujeto en un acto de la “masa”, requiriéndose prueba suficiente de ello con el fin de probar su participación activa<sup>53</sup>. Ahora bien, la jurisprudencia más reciente ha señalado que es “posible la incorporación en concepto de autores de sujetos que no hayan participado en los actos iniciales, pero que, sin embargo, asumiendo lo ya realizado y aceptando sus efectos, se unen a la ejecución, o bien contribuyen de forma relevante al mantenimiento de las conductas

---

<sup>51</sup> BENÍTEZ ORTÚZAR, en: MORILLAS CUEVA (coord.), *Sistema de Derecho penal español*, 2011, pág. 1162.

<sup>52</sup> SAP de Barcelona 624/2004, de 16 de junio.

<sup>53</sup> SAP de Lleida 21/2005, de 25 de enero.

típicas, soportando con su aportación la pervivencia del desorden provocado e impidiendo la restauración de la normalidad”<sup>54</sup>.

Asimismo, tratar de demostrar el “fin de atentar contra la paz pública”, en caso de la no consumación del tipo penal, posee extraordinarias dificultades pues el concepto de atentar contra la paz pública puede, o no, comprender un gran número de actos constitutivos de atentado contra la paz pública, según las circunstancias de cada caso, así como la interpretación que se haga de ellas. Constituye un concepto enormemente subjetivo, distinto del elemento subjetivo del dolo, pues hallar un fin común a un conjunto de personas que individualmente ejercen una actividad, en función del libre ejercicio de sus derechos constitucionalmente reconocidos, supone gran dificultad.

Por ello, se antoja necesario dotar a la paz pública de un sentido distinto, que hace que el fin de atentar contra ella constituya un elemento subjetivo del injusto añadido al dolo que, simplificada, consistiría en la intención de desestabilizar en alguna medida, de atacar de un modo “no extremadamente virulento” los principios de organización y funcionamiento del Estado y sus poderes, contenidos en la Carta Magna<sup>55</sup>.

La jurisprudencia ha declarado que la inexistencia del elemento teleológico, acotado en la específica finalidad de los sujetos de alterar la paz pública, hace desaparecer la antijuridicidad misma de la conducta<sup>56</sup>. Por otra parte, se admite la comisión por omisión en el delito de desórdenes públicos, siempre que el sujeto se encuentre en una posición de garante del orden público, como la figura de un alcalde, quien, siendo garante del orden en un acto público, no impidió la alteración del mismo cuando pudo y debió hacerlo<sup>57</sup>.

Más fácil resulta averiguar dicha finalidad común si se consuma el segundo elemento del tipo penal regulado en el art. 557 del CP: la alteración del orden público. Se trata de un delito de resultado<sup>58</sup>, admitiendo, consiguientemente, la tentativa, lo que no puede predicarse, en cambio, del delito de alarmas falsas<sup>59</sup> por ser de simple actividad.

---

<sup>54</sup> STS 1154/2010, de 12 de enero, en su FJ 2.º.

<sup>55</sup> De esta opinión: DÍAZ Y GARCÍA CONLLEDO, en: LUZÓN PEÑA (dir.), EPB, 2002, pág. 590.

<sup>56</sup> SSTS de 18 de junio de 1990, 15 de febrero de 1992, y 20 de febrero de 1993.

<sup>57</sup> STS de 27 de octubre de 1995.

<sup>58</sup> Al igual que lo son los comprendidos en los arts. 558, 559 y 560 CP.

<sup>59</sup> Regulado en el art. 561 del CP: “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”.



Este elemento implica la producción de un desorden, perturbación de la tranquilidad o normalidad, en las manifestaciones de la vida ciudadana, lo que, a la postre, hace referencia a un acto, de carácter menos abstracto y más objetivo que el anterior, cuya descripción se complementa con las diferentes actuaciones que se describen en el tercer elemento. Por tanto, puede afirmarse que se exige la alteración efectiva de la tranquilidad en las manifestaciones exteriores de los ciudadanos<sup>60</sup>.

El tercer elemento consiste en la “provocación de lesiones a las personas o daños en las propiedades, o la obstaculización de las vías públicas y sus accesos de manera peligrosa para los que por ellas circulen o la invasión de instalaciones y edificios”, constituyendo el delito de desórdenes públicos un delito de medios determinados, pudiendo realizarse solamente mediante los medios concretos comisivos determinados<sup>61</sup>. Respecto del art. 246 del CP 1944/73, ha sido suprimido el término de “vejación” a las personas, acotando con más exactitud el delito de desórdenes público, restándole amplitud al tipo penal.

También es reseñable la exigencia, no contenida en el citado CP 1944/73, de que, en el supuesto de obstaculización de vías públicas o sus accesos, la misma sea peligrosa para los que por ellas circulen. Esto supone una restricción del ámbito del precepto y seguramente la finalidad sea excluir del mismo las conductas de los manifestantes que cortan carreteras produciendo incomodidades y perjuicios a los usuarios de las mismas, pero sin llegar a poner en peligro su vida, integridad física o salud o los vehículos en que circulan<sup>62</sup>.

En esta línea se ha pronunciado la jurisprudencia sentando que la colisión entre los derechos de reunión y libre circulación debe resolverse a favor del primero “cuando no exista una situación de peligro para las personas y sus bienes”, debiendo entonces restringirse las limitaciones a su fijación y ejercicio<sup>63</sup>.

El cuarto y último elemento confiere carácter acumulativo al delito de desórdenes públicos respecto de otros delitos que protejan bienes jurídicos, siempre que se atente contra estos últimos con los medios de comisión determinados: “sin perjuicio de las penas

---

<sup>60</sup> BENÍTEZ ORTÚZAR, en: MORILLAS CUEVA (coord.), *Sistema de Derecho penal español*, 2011, pág. 1163.

<sup>61</sup> BENÍTEZ ORTÚZAR, en: MORILLAS CUEVA (coord.), *Sistema de Derecho penal español*, 2011, pág. 1163.

<sup>62</sup> DÍAZ Y GARCÍA CONLLEDO, en: LUZÓN PEÑA (dir.), EPB, 2002, pág. 589.

<sup>63</sup> STS de 29 de marzo de 1990, en su FJ 4.º.

que les puedan corresponder conforme a otros preceptos de este código”<sup>64</sup>. Este inciso final contiene una “innecesaria cláusula concursal” que remite a las penas que pudieran corresponder a los autores por los posteriores resultados lesivos causados, y que resulta obvio el “concurso ideal de delitos que surge a tales efectos entre el presente delito y las “lesiones” a las personas o “daños” en las propiedades que su comisión hubiera ocasionado”<sup>65</sup>.

## *2.2. Los subtipos agravados, incorporados mediante la LO 15/2003, regulados en el art. 557.2*

El apartado 2 del art. 557 del CP es el resultado de la reforma introducida por la LO 15/2003, que creó esta modalidad agravada. La citada reforma fue motivada por los desafortunados y lamentables sucesos que despertaron gran alarma social, acaecidos con ocasión de la celebración de ciertos espectáculos deportivos de “masas”, en los que se congreguen un gran número de personas en espacios reducidos.

El segundo apartado al art. 557 del CP contiene dos modalidades típicas agravadas, si bien sólo la primera de ellas constituye un tipo cualificado de desórdenes públicos producidos con motivo de celebrarse los citados espectáculos o eventos, mientras que la segunda, más que una versión agravada del primer apartado del mencionado precepto, pudiera a primera vista parecer que contiene mayor conexión con el tipo del art. 558, en el sentido de que podría ser un “delito especial”, diferenciado por una cláusula de “peligro potencial” o “abstracto-concreto”<sup>66</sup>.

Realmente puede decirse que es un tipo cualificado en atención a los desórdenes públicos generados con ocasión de la celebración de estos eventos, de un lado, o en el interior del lugar en que se celebran los mismos, recogiendo dos modalidades diferenciadas con un mismo hecho común: producción del desorden público en eventos o espectáculos deportivos capaces de congregarse a un gran número de personas<sup>67</sup>.

La primera modalidad agravada hace referencia “a los autores de los actos allí citados cuando éstos se produjeran con ocasión de la celebración de eventos que

---

<sup>64</sup> Según regula el art. 557 CP.

<sup>65</sup> CARMONA SALGADO, en: COBO DEL ROSAL (coord.), *Derecho penal español*, 1999, pág. 1122.

<sup>66</sup> CARMONA SALGADO, en: COBO DEL ROSAL (coord.), *Derecho penal español*, 1999, pág. 1122.

<sup>67</sup> BENÍTEZ ORTÚZAR, en: MORILLAS CUEVA (coord.), *Sistema de Derecho penal español*, 2011, pág. 1164.

congreguen a gran número de personas”<sup>68</sup>, constituyendo dicho tipo penal una modalidad típica agravada de la conducta penada anteriormente<sup>69</sup>, puesto que la realización de tal conducta supone aumentar en grado la pena prevista para los actos penados en dicho apartado, concretándose el tipo de manera más cualificada al delimitarlo a este tipo de eventos o espectáculos.

La segunda modalidad típica agravada supone la especialización de la anterior modalidad típica agravada ampliándola a tales conductas como “provocar avalanchas u otras reacciones en el público que pusieren e situación de peligro a parte o a la totalidad de los asistentes”. Constituye un tipo notablemente extenso y, a su vez, abstracto, pues es verdaderamente amplio el conjunto de diversos escenarios capaces de poner en situación de peligro a parte o a la totalidad de los asistentes, más aun teniendo en cuenta las circunstancias personales de cada uno de ellos, pudiendo variar enormemente de uno a otro.

La primera modalidad típica agravada se fundamenta en el riesgo que desentraña la celebración de espectáculos o eventos de estas magnitudes respecto de las personas que acuden o regresan de ellos. Independientemente de si estos acuden o regresan de ellos, o de si se celebran al aire libre o en espacios cerrados, este tipo agravado puede regular un extenso conjunto de actos que pueden ser objeto de delito, así como tampoco tiene que coincidir en momento de celebración del evento con el de la causación de dichos desórdenes, siempre que pueda establecerse una lógica conexión entre ambos.

Lo que sí parece claro es que quedan fuera de esta modalidad las alteraciones producidas dentro del recinto en que se celebra el evento deportivo o el espectáculo de masas<sup>70</sup>, en tanto que en estos casos parece más oportuno el inciso segundo del precepto<sup>71</sup>.

Al igual que en el tipo básico, son requisitos indispensables para la concreción del tipo que la producción de los desórdenes públicos se produzca “en grupo”, que concorra el elemento subjetivo del injusto consistente en que la actuación del grupo “atente contra la paz pública”, y que de ella puedan derivarse unos resultados materiales que poder imputar individualmente a cada uno de los integrantes del grupo. Mientras, la segunda

---

<sup>68</sup> Según regula el art. 557.2 del CP.

<sup>69</sup> Regulada en el art. 557.1 del CP.

<sup>70</sup> BENÍTEZ ORTÚZAR, en: MORILLAS CUEVA (coord.), *Sistema de Derecho penal español*, 2011, pág. 1164.

<sup>71</sup> Concretamente el art. 557.2 del CP.

modalidad típica únicamente requiere que los desórdenes públicos se ejecuten “dentro del recinto”, pero no en la vía pública, no siendo precisa la concurrencia del factor “grupo”, tal conducta típica puede ejercerse por un individuo aislado. Se trata, en este caso, de un tipo unisubjetivo.

Tampoco se requiere la realización del elemento subjetivo del injusto, basta con la existencia del dolo de colocar al público “en situación de peligro”. Ni siquiera han de producirse resultados materiales como consecuencia de la adopción de comportamientos que “provoquen o sean susceptibles de provocar avalanchas en el público”.

Así pues, el tipo equipara la provocación de avalanchas con los hechos susceptibles de provocarlas, con lo que se trata de un delito de peligro abstracto que no exige ni el elemento subjetivo de actuar con la finalidad de alterar la paz pública, ni el concreto peligro para el público, sino que sólo exige la alteración del orden público de gravedad potencial para provocar dichas avalanchas<sup>72</sup>.

Esta no exigencia de resultados materiales para penar tal conducta parece atentar contra el principio de intervención mínima limitador del Derecho penal, pues, en determinados encuentros de máxima rivalidad o de gran trascendencia deportiva, resulta delicado determinar qué actos de los asistentes a esta clase de eventos son “susceptibles de provocar avalanchas en el público” y qué actos, pudiendo integrarse éstos dentro del comportamiento propio de un “hincha”<sup>73</sup>, no lo son.

Parece que lo que el legislador ha pretendido, con mayor o menor grado de acierto, sancionar bajo un mismo precepto con idéntica pena las dos concretas manifestaciones que en la práctica suele presentar este lamentable fenómeno social: una, más estricta en cuanto a la concurrencia de requisitos legales, y otra, menos rigurosa desde una perspectiva legal, que se materializa en la causación de tales desórdenes por “quienes se encuentren en el interior de los recintos donde se celebren esos sean susceptibles de provocar avalanchas u otras reacciones en el público”<sup>74</sup>.

En ambos casos la gravedad de la pena es la misma, si bien la privativa de derecho que se establece en la segunda modalidad típica agravada constituye una sanción de carácter facultativo: “en estos casos se podrá...”, cuando debiera ser obligatoriamente

---

<sup>72</sup> BENÍTEZ ORTÚZAR, en: MORILLAS CUEVA (coord.), *Sistema de Derecho penal español*, 2011, pág. 1165.

<sup>73</sup> “Partidario entusiasta de alguien o algo, especialmente de un equipo deportivo”, según el DRAE.

<sup>74</sup> CARMONA SALGADO, en: COBO DEL ROSAL (coord.), *Derecho penal español*, 1999, pág. 1123.

impuesta, dado su más que probable poder disuasorio en esta categoría, apelando al principio de prevención del Derecho penal.

### *2.3. Los otros delitos regulados en el Capítulo III del Título XII*

El CP de 1995 regula en los siguientes cuatro artículos de este mismo Capítulo seis conductas típicas más que atentan contra el orden público.

#### *2.3.1 El delito de grave perturbación del orden público en determinados lugares u ocasiones regulado en el art. 558*

El delito de grave perturbación del orden público en determinados lugares u ocasiones aparece regulado en el art. 558 de la siguiente manera: “Serán castigados con la pena de prisión de tres a seis meses o multa de seis a 12 meses, los que perturben gravemente el orden en la audiencia de un tribunal o juzgado, en los actos públicos propios de cualquier autoridad o corporación, en colegio electoral, oficina o establecimiento público, centro docente o con motivo de la celebración de espectáculos deportivos o culturales. En estos casos se podrá imponer también la pena de privación de acudir a los lugares, eventos o espectáculos de la misma naturaleza por un tiempo superior hasta tres años a la pena de prisión impuesta”.

A diferencia del precepto anterior<sup>75</sup>, el tipo definido en este artículo puede materializarse por cualquier persona, ya que la condición de “sujeto activo de este delito” “puede recaer perfectamente en una sola persona”<sup>76</sup>, no exigiéndose la existencia de unos posteriores daños graves para la salud o cualquier otro bien jurídico protegido. De este modo, la conducta típica solo requiere que “se perturbe gravemente el orden” en determinados “actos o lugares”, tales como la “audiencia de un tribunal o juzgado, en los actos públicos propios de cualquier autoridad o corporación, un colegio electoral, oficina o establecimiento público, centro docente o con motivo de la celebración de espectáculos deportivos o culturales”.

Atendiendo a estos actos o lugares, el concepto de orden público que en ese precepto se trata adquiere un carácter más orgánico, no tanto como referido a la tranquilidad o calma ciudadana que posibilite el ejercicio de los derechos fundamentales, sino más bien referido a posibilitar un contexto de normal funcionamiento de las

---

<sup>75</sup> Concretamente el art. 557.2 del CP.

<sup>76</sup> SJP n.º 1 de San Sebastián Nº 216/2005.

diferentes instituciones del Estado, en tanto que puedan realizar sus labores sin injerencias externas. Cabe decir que tales instituciones tienen unas labores de suma importancia, desde desempeñar el poder judicial, reconocido constitucionalmente a través de la figura de los juzgados y tribunales<sup>77</sup>, hasta el recuento de los votos emitidos por la ciudadanía, de ahí que aparezcan citadas en el Capítulo del CP correspondiente a los desórdenes públicos, confiriéndole el legislador una especial protección a estos efectos. En este sentido, durante la sustanciación de los procesos se entiende concretado el tipo cuando el acusado mantiene una conducta creadora “un estado de tensión y desarrollando unos actos de violencia, dándose lugar a la suspensión del juicio que habría de celebrarse, ante la salida de los acusados en manifiesta actitud insolente e irrespetuosa”<sup>78</sup>.

Sorprende ver de nuevo la referencia que por orden público se hace a los espectáculos deportivos, la cual había sido descrita en el anterior precepto. La motivación del legislador para incidir tanto en los espectáculos de este cariz reside en los sucesos acaecidos a raíz del incipiente “hooliganismo” en España durante la última década del siglo pasado, los cuales alcanzaron su punto álgido en 1998 en la ciudad de Madrid con el homicidio de un aficionado de la Real Sociedad de Fútbol a manos de integrantes de “Bastión”, sección perteneciente al grupo ultra de aficionados del Club Atlético de Madrid denominado Frente Atlético, violento y con notados tintes de ideología de extrema derecha.

Respecto de estos hechos, la jurisprudencia estableció que “para que se dé el hecho delictivo no es necesario agotar la producción de todos los resultados previstos en el tipo siendo suficiente con que se produzcan o alcancen alguno de ellos”<sup>79</sup>. “No exige el tipo delictivo que todos los sujetos activos se hayan puesto previamente de acuerdo, sino que solo exige que se actúe en grupo pudiendo surgir el acuerdo de forma improvisada, es decir, cuando se observa que un grupo de personas inicia la acción delictiva puede surgir en ese momento el acuerdo de otros de los que están presentes para unirse a dicha acción”<sup>80</sup>. En cuanto a la finalidad de atentarse contra la paz pública, considera que “dicho ánimo tendencial necesariamente ha de deducirse, a falta de reconocimiento expreso de los autores del delito, de los hechos que se han llevado a cabo”<sup>81</sup>.

---

<sup>77</sup> Según regula el art. 117 de la CE.

<sup>78</sup> STS de 3 de marzo de 1994.

<sup>79</sup> SAP de Madrid 115/2005, de 28 de noviembre.

<sup>80</sup> STS 452/2007, de 23 de mayo.

<sup>81</sup> STS 452/2007, de 23 de mayo.

Lejos de establecer concluyentes afirmaciones acerca de si este nuevo marco normativo ha contribuido a ofrecer una respuesta del sistema penal más eficaz a las conductas propias de este “hooliganismo”, resulta evidente que dichos actos vandálicos ha ido *in crescendo*, no consumándose, a pesar de que el control que realiza el Derecho penal es un control ex post, el fin de prevención general del cual está dotado dicho sistema, aunque siempre desde la estricta observancia del principio de intervención mínima. Esta escalada de la violencia con ocasión del festejo de eventos deportivos derivó en el homicidio de un integrante de “Los Suaves”, facción parte del grupo de seguidores radical del Real Club Deportivo de La Coruña denominado “Riazor Blues”, por parte de miembros del mencionado ya Frente Atlético con motivo de una pelea tumultuaria que congregó a ambos colectivos radicales durante las horas previas a la celebración del espectáculo deportivo que enfrentaba a sus equipos predilectos en la ciudad de Madrid.

Lo cierto es que, a día de hoy, esta realidad social continúa siendo ignorada por los cargos políticos electos al Congreso de los Diputados, integrantes del poder legislativo, así como por los diferentes clubes españoles del panorama futbolístico, cuyas gradas prosiguen ocupando estos grupos ultras. Ni si quiera el DRAE define este fenómeno social, adoptando el anglicismo de “hooliganismo” para hacer referencia a conductas protagonizadas por *hooligans*<sup>82</sup>.

Continuando con el análisis de este tipo cualificado<sup>83</sup>, en lo que concierne al elemento subjetivo del injusto consistente en la finalidad del agente de atentar contra el orden público, y aunque el tipo del mencionado precepto no lo exija expresamente, la doctrina jurisprudencial dominante lo viene requiriendo teniendo en cuenta la ubicación del precepto. En cuanto a la pena prevista para tal delito, la misma ha sido sustituida por la LO 13/2003 pasando a ser la siguiente: “prisión de seis a doce meses”, además de la optativa “privativa del derecho de acudir a los lugares, eventos o espectáculos similares por tiempo superior hasta tres años a la pena de prisión impuesta”, poseyendo la privativa de derechos carácter facultativo, al igual que las anteriores modalidades típicas agravadas<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> Según la DRAE: “hinchas británicos de comportamiento violento y agresivo”.

<sup>83</sup> Regulado en el art. 558 del CP.

<sup>84</sup> Regulados en el art. 557.2 del CP.

### 2.3.2 *El delito de grave perturbación del orden público para impedir el ejercicio de derechos cívicos regulado en el art. 559*

Este tipo cualificado se regula del siguiente modo: “Los que perturben gravemente el orden público con objeto de impedir a alguna persona el ejercicio de sus derechos cívicos, serán castigados con las penas de multa de tres a doce meses y de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo por tiempo de dos a seis años”<sup>85</sup>.

Se trata de una modalidad típica cualificada que genera discrepancias doctrinales. De un lado, se afirma que “lo más sensato es solicitar, de *lege ferenda*, su absoluta derogación pues, en verdad, el citado precepto nada nuevo aporta en lo que a la tutela del orden público se refiere”<sup>86</sup>. Mientras que, de otro lado, se afirma que tutela el precepto las condiciones mínimas de tranquilidad y sosiego que posibilitan el pacífico disfrute de los derechos cívicos, por lo que su ubicación sistemática aparece plenamente justificada, por alinearse con el concepto estricto y constitucionalmente orientado al orden público, por mucho que irradie también su tutela a los derechos cívicos<sup>87</sup>.

Este delito no ofrece prácticamente ninguna diferencia sustancial a nivel de “conducta típica” con la descrita en los dos delitos precedentes<sup>88</sup>, pues en los tres se trata de “perturbar gravemente el orden público”, si bien en este caso concreto con la expresa finalidad de “impedir el ejercicio de sus derechos cívicos” a otra persona, elemento subjetivo del tipo. Por ello, se entiende que el bien jurídico protegido por este delito<sup>89</sup> aparece a su vez salvaguardado por la protección que le dispensan los otros dos delitos de desórdenes públicos<sup>90</sup> que le anteceden dentro del Capítulo III<sup>91</sup>, a los que hay que sumarle la falta contra el orden público del Título IV del CP<sup>92</sup> a razón de perturbar “el orden en la audiencia de un tribunal o juzgado, en los actos públicos, en espectáculos deportivos o culturales, solemnidades o reuniones numerosas”<sup>93</sup>.

---

<sup>85</sup> Según regula el art. 559 del CP.

<sup>86</sup> CARMONA SALGADO, en: COBO DEL ROSAL (coord.), *Derecho penal español*, 1999, pág. 1126.

<sup>87</sup> GARCÍA ALBERO, a quien cita CARMONA SALGADO, en: COBO DEL ROSAL (coord.), *Derecho penal español*, 1999, pág. 1122.

<sup>88</sup> Regulados en los arts. 557 y 558 del CP.

<sup>89</sup> Concretamente el art. 559 del CP.

<sup>90</sup> Regulados en los arts. 557 y 558 del CP.

<sup>91</sup> Capítulo XXII CP: Delitos contra el orden público.

<sup>92</sup> Libro III CP: Faltas y sus penas.

<sup>93</sup> Según regula el art. 633 CP.



No obstante, surge un problema, pues en esa falta la perturbación del orden debe ser leve y se parte de supuestos en que es grave, por lo que aparentemente el principio de legalidad penal impediría la inclusión de tal conducta en dicho tipo de falta<sup>94</sup>.

Además, como delito de tendencia que es, esta figura de desórdenes públicos sólo admite, como las restantes del Capítulo III<sup>95</sup>, la comisión dolosa, siendo difícil de apreciar la tentativa por tratarse de una infracción de “mera actividad”. La pena por la realización de tal infracción es doble y acumulativa: “multa de tres a doce meses e inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo por tiempo de dos a tres años”.

La jurisprudencia aplica dicho delito por “increpar a empleados que entraban a trabajar a su centro de trabajo, formando parte de un piquete de huelga, arrojando piedras, palos y huevos contra ellos y los agentes policiales que les protegían”<sup>96</sup>. También estima el tipo de este delito en un supuesto en el que se impide a unos trabajadores que sean recogidos por el autobús que normalmente los lleva a su destino, tanto por coartar el derecho al trabajo que posee cada ciudadano como por no permitir la normal circulación del citado vehículo<sup>97</sup>.

Se plantea asimismo la duda de lo que debe entenderse por “derechos cívicos”, ya que el precepto en cuestión no lo especifica, entendiéndose generalmente por la doctrina que se trata de derechos de contenido político, constitucional, y no cualquier derecho<sup>98</sup>.

### *2.3.3 El delito de falsas afirmaciones de existencia de explosivos y similares para atentar contra la paz pública regulado en el art. 561*

El art. 561 del CP regula el delito de falsas afirmaciones de existencia de explosivos y similares para atentar contra la paz pública de la siguiente manera: “el que, con ánimo de atentar contra la paz pública, afirme falsamente la existencia de aparatos explosivos u otros que puedan causar el mismo efecto, será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año o multa de seis a dieciocho meses, atendida la alarma o alteración del orden efectivamente producido”.

La conducta típica objetiva consiste en afirmar de manera falsa la existencia de aparatos explosivos u otros que puedan causar el mismo efecto, entendiéndose por tales

---

<sup>94</sup> DÍAZ Y GARCÍA CONLLEDO, en: LUZÓN PEÑA (dir.), EPB, 2002, pág. 591.

<sup>95</sup> Comprendido en el Título XXII del CP, referente a los delitos contra el orden público.

<sup>96</sup> SAP de Zaragoza 327/2003, de 23 de octubre.

<sup>97</sup> STS de 20 de noviembre de 1992.

<sup>98</sup> DÍAZ Y GARCÍA CONLLEDO, en: LUZÓN PEÑA (dir.), EPB, 2002, pág. 593.

aquellos que posean una potencialidad lesiva similar, como es el caso de instrumentos inflamables, incendiarios o liberadores de gases, no importando a los efectos del tipo analizado circunstancias tales como que la afirmación se realice de manera anónima o identificándose por un medio determinado<sup>99</sup>.

Existen divergencias en la doctrina sobre si esta conducta ha de causar efectivamente alarma o alteración del orden público para poder hablar de delito consumado. En otras palabras, no existe un consenso sobre si la alarma o la alteración del orden son elementos típicos, concretamente resultados exigidos por el tipo<sup>100</sup>.

La interpretación que probablemente más se ajuste a la literalidad del precepto señala que estos elementos sólo aparecen como criterios para determinar la pena que, de modo alternativo, establece el delito y es perfectamente posible entender que el mismo no exige resultado y que se consuma con la afirmación falsa, de modo que si no se producen alarma o alteración del orden efectivas puede hablarse de la comisión de un delito de alarmas falsas o infundadas. “Como elemento subjetivo del injusto se requiere la propia realización de la llamada afirmando falsamente la existencia de un aparato explosivo y como elemento subjetivo el ánimo de atentar contra la paz pública que se estima ínsito a la propia realización de la comunicación telefónica, dado que el que la realiza, por el propio contenido de su comunicación, sabe la alteración que la misma va a producir”<sup>101</sup>.

El tipo incorpora un elemento subjetivo del injusto consistente en actuar con el ánimo de atentar contra la paz pública, integrándose la conducta típica por la falsa afirmación de la existencia de aparatos explosivos u otros, susceptibles de causar efectos similares, que constituyen su objeto material<sup>102</sup>. Lo cierto es que, con esta regulación, se excluyen del tipo supuestos de afirmaciones falsas de existencia de aparatos explosivos o similares que tienen finalidades menos trascendentes, pero más restringidas incluso que la de causar alarma<sup>103</sup>.

Por tanto, de lo que no cabe duda es de que el delito tipificado por el art. 561 del CP se trata de un delito de mera actividad, de comisión unipersonal, que se consuma con

---

<sup>99</sup> DÍAZ Y GARCÍA CONLLEDO, en: LUZÓN PEÑA (dir.), EPB, 2002, pág. 595.

<sup>100</sup> DÍAZ Y GARCÍA CONLLEDO, en: LUZÓN PEÑA (dir.), EPB, 2002, pág. 596.

<sup>101</sup> SAP de Barcelona 876/2010, de 27 de noviembre.

<sup>102</sup> CARMONA SALGADO, en: COBO DEL ROSAL (coord.), Derecho penal español, 1999, pág. 1127.

<sup>103</sup> DÍAZ Y GARCÍA CONLLEDO, en: LUZÓN PEÑA (dir.), EPB, 2002, pág. 596.

la simple comunicación de la noticia falsa idónea para perturbar el orden público<sup>104</sup>, así como de un delito de los llamados tendenciales por cuanto es el elemento teleológico el que caracteriza la antijuridicidad tipificada en la conducta<sup>105</sup>.

Ahora bien, la citada falsedad suele ampararse en el anonimato, por lo que se trata de una figura delictiva de difícil persecución en la práctica, lo que ha suscitado severas críticas doctrinales en cuanto a que “este supuesto no puede, lógicamente, sancionarse, al propio tiempo, por la vía gubernativa, pues ello vulneraría el principio de *ne bis in idem*, si bien, de *lege ferenda*, sería recomendable derogarlo y convertirlo en una simple infracción administrativa”<sup>106</sup>.

## V. LA REFORMA PENAL DE 2015

En el año 2015 tuvo lugar una importante reforma del CP<sup>107</sup>, que modificó éste en varios aspectos. Uno de ellos fue el relativo a los delitos de desórdenes públicos<sup>108</sup>, los cuales experimentaron una profunda transformación en su redacción, lo que se traduce en la ampliación de ciertos tipos delictivos, la proliferación de circunstancias agravatorias y, lo que es peor, el difícil deslinde de alguna de ellas respecto al propio tipo básico, y la penalización de conductas muy alejadas de la lesión del bien jurídico protegido, como la mera incitación.

Tal reforma legislativa ha sido criticada por resultar “alarmante que se pueda convertir en acto criminal la participación en la protesta, pudiéndose llegar a castigar conductas que no produzcan daños o lesiones a terceros, y, sin embargo, desaparezca como delito el impedimento de reunión pacífica, pese a que las normas internacionales obligan a las autoridades a protegerla y facilitarla<sup>109</sup>”. En esta misma línea se afirma que las reformas realizadas “beben político criminalmente de las peores fuentes del siglo XX, de las corrientes más reaccionarias, más autoritarias, de aportaciones en suma que han

---

<sup>104</sup> BENÍTEZ ORTÚZAR, en: MORILLAS CUEVA (coord.), *Sistema de Derecho penal español*, 2011, pág. 1168.

<sup>105</sup> SAP de Vizcaya 242/2005, de 25 de abril.

<sup>106</sup> CARMONA SALGADO, en: COBO DEL ROSAL (coord.), *Derecho penal español*, 1999, pág. 1127.

<sup>107</sup> LO 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la LO 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

<sup>108</sup> Regulados en el Capítulo III, del Título XII, del CP.

<sup>109</sup> AMNISTÍA INTERNACIONAL, <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/la-aprobacion-del-codigo-penal-es-un-grave-retroceso-para-la-libertad-de-expresion-y-de-reunion/-codigopenal-Spain-20150121>, 21 de enero de 2015.

sido por todos denostadas”<sup>110</sup>, “representando en materia de desórdenes públicos un importante paso atrás desde el punto de vista de los principios penales”<sup>111</sup>.

Pese a lo que se afirma en el Preámbulo<sup>112</sup>, la reforma que se produce en el marco de los delitos de desórdenes públicos va mucho más allá de una mera “revisión técnica”, “presentando otros aspectos que resultan altamente censurables tanto desde el punto de vista técnico-legal como en el plano de las garantías penales”<sup>113</sup>. Como consecuencia, esta desafortunada modificación legislativa “obliga a una importante labor de exégesis por parte del aplicador de la norma con la finalidad de dotar a los nuevos preceptos de un significado penal mínimamente coherente en el marco de un Estado democrático”<sup>114</sup>.

## **1. El tipo básico de desórdenes públicos regulado en el art. 557**

### *1.1 El tipo básico de desórdenes públicos regulado en el art. 557.1*

El tipo básico de desórdenes públicos queda redactado de la siguiente manera: “Quienes actuando en grupo o individualmente pero amparados en él, alteraren la paz pública ejecutando actos de violencia sobre las personas o sobre las cosas, o amenazando a otros con llevarlos a cabo, serán castigados con una pena de seis meses a tres años de prisión. Estas penas serán impuestas sin perjuicio de las que pudieran corresponder a los actos concretos de violencia o de amenazas que se hubieran llevado a cabo”<sup>115</sup>.

De entrada, se parte de un nuevo tipo básico de vocación claramente expansiva, lo que conduce inexorablemente a ampliar el espectro de las conductas punibles. La nueva redacción del tipo básico integra tanto los supuestos de sujeto activo plural como la actuación individual que se ampara en el grupo, la cual venía siendo considerada típica<sup>116</sup> bajo la vigencia del anterior delito<sup>117</sup>. La expresión “individualmente pero amparados en él” genera gran inseguridad jurídica y fue objeto de varias enmiendas a lo largo de la tramitación parlamentaria, por vulnerar los principios constitucionales de legalidad y

---

<sup>110</sup> 63 CATEDRÁTICOS DE DERECHO PENAL DE 35 UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESPAÑOLAS, *Manifiesto contra la LO 1/2015, de 30 de marzo*, 2015, pág. 1.

<sup>111</sup> ALONSO RIMO, EPC, 2015, pág. 359.

<sup>112</sup> Correspondiente a la LO 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la LO 10/1995, de 23 de noviembre, del CP, de la cual el legislador afirma en el Párrafo I del Preámbulo que con su promulgación “se acomete una revisión técnica de la regulación de las... alteraciones del orden público”.

<sup>113</sup> ALONSO RIMO, EPC, 2015, pág. 361.

<sup>114</sup> URRUELA MORA, en: BOLDOVA PASAMAR/ROMEO CASABONA/SOLA RECHE (coords.), *Parte Especial*, 2016, pág. 804.

<sup>115</sup> Regulado en el art. 557.1 del CP.

<sup>116</sup> STS 1154/2010, de 12 de enero, en su FJ 5.º.

<sup>117</sup> Regulado en el art. 557.1 de la LO 10/1995, de 23 de noviembre, del CP.

lesividad<sup>118</sup>. “Lejos de definir al sujeto activo, introduce un concepto jurídico indeterminado, fuente previsible de abusos interpretativos”<sup>119</sup>.

De este modo, el legislador está confiriendo a los actos descritos en el precepto cometidos a título individual el mismo nivel de peligrosidad que a los llevados a cabo en grupo, cuando la singularidad del delito de desórdenes públicos radica en el mayor potencial lesivo que supone tal actuación en grupo. Teniendo en cuenta que el bien jurídico protegido es el orden público y que existen otros delitos que sancionan comportamientos individuales atentatorios contra el mismo, no parece aceptable esta extensión del área típica<sup>120</sup>.

Parece que el propósito del legislador consiste en procurar una dura respuesta penal a las conductas violentas cometidas en el seno de manifestaciones bajo rúbrica individual que no puedan incardinarse dentro del tipo del delito de terrorismo, dejando entrever la clara finalidad política de acotar los derechos de reunión<sup>121</sup> y manifestación<sup>122</sup> en un convulso contexto social<sup>123</sup>.

Además, entrarían dentro del ámbito de la conducta típica descrita por el precepto<sup>124</sup> comportamientos provocadores que, amparándose en manifestaciones lícitas, derivan en actos que podrían denominarse “sabotaje”, provocando a la policía o destruyendo mobiliario urbano, entre otras cosas, los cuales deberían ser castigados como atentado o como daños, tal y como señala la jurisprudencia al respecto<sup>125</sup>, y “no utilizando una figura que siempre se ha caracterizado por requerir el sujeto activo múltiple”<sup>126</sup>.

Tradicionalmente la naturaleza de este delito era la de un “delito de convergencia”<sup>127</sup>, de estructura similar a la rebelión y a la sedición<sup>128</sup>, lo que nos puede dar lugar a los mismos problemas de imputación a varias personas, tanto respecto a los desórdenes públicos mismos, como respecto a los delitos singulares que en relación con

---

<sup>118</sup> Regulado en los arts. 1, 9 y 25 CE.

<sup>119</sup> Enmienda núm. 183, correspondiente al Grupo Parlamentario de Izquierda Plural, citada por GARCÍA RIVAS, en: QUINTERO OLIVARES (dir.), *Comentario a la reforma*, 2015, pág. 781.

<sup>120</sup> GARCÍA RIVAS, en: QUINTERO OLIVARES (dir.), *Comentario a la reforma*, 2015, pág. 781.

<sup>121</sup> Regulado en el art. 21.1 de la CE.

<sup>122</sup> Regulado en el art. 21.2 de la CE.

<sup>123</sup> Destacándose las movilizaciones “15M” y “Rodea el Congreso”.

<sup>124</sup> Art. 557.1 del CP, que regula el tipo básico del delito de desórdenes públicos.

<sup>125</sup> SAP de Barcelona 169/2014, de 3 de marzo, que absuelve del delito de desórdenes públicos a un grupo de manifestantes, en el curso de cuya manifestación un sujeto lanzó un cóctel molotov contra la policía.

<sup>126</sup> GARCÍA RIVAS, en: QUINTERO OLIVARES (dir.), *Comentario a la reforma*, 2015, pág. 781.

<sup>127</sup> MUÑOZ CONDE, *Parte especial*, 2015, pág. 761.

<sup>128</sup> Comprendidos en el Título XXII del CP, relativo a los delitos contra el orden público.

los desórdenes se cometan. La reforma amplía el tipo, pero de lo que no se puede hablar es de unos desórdenes públicos cometidos por un solo individuo.

También desaparece la exigencia de un resultado material de lesiones o daños, sustituido por la de ejercer “violencia sobre las personas o sobre las cosas”<sup>129</sup>, bastando, incluso, la mera “amenaza” de emplear dicha violencia, lo que amplía notablemente el ámbito de aplicación del precepto. Esta excesiva amplitud ha sido muy criticada, “máxime si tenemos en cuenta el efecto de ampliación del tipo que produce la inclusión de la modalidad consistente en amenazar con causas violentas”<sup>130</sup>.

Hasta ahora se exigía una alteración del orden público con el propósito de alterar la paz y con la efectiva producción de unos resultados que, alternativamente, podían consistir en lesiones a las personas, daños en las propiedades, obstaculización de las vías públicas o sus accesos con peligro para los que por ellas circulen o, por último, invasiones de instalaciones o edificios<sup>131</sup>, que, a juicio de un sector doctrinal<sup>132</sup>, también debía serlo con peligro para las personas o bienes. A partir de ahora, ya no se exige que la finalidad perseguida por el sujeto sea la alteración de la paz pública, convirtiéndose en elemento objetivo del tipo.

Aparentemente, la objetivación de esta característica nuclear del delito de desórdenes públicos podría contemplar una mayor seguridad jurídica para el ciudadano. Sin embargo, “el sentido de la reforma discurre por otros derroteros”<sup>133</sup>, a pesar de que la jurisprudencia ha venido defendiendo una interpretación del elemento subjetivo conforme a la Carta Magna, considerando constitucionalmente admisible la finalidad de alterar la paz pública siempre que tuviera por objeto alguna reivindicación y no el mero fin de alterar aquélla<sup>134</sup>.

El núcleo de la conducta típica ofrece dos modalidades: “ejecutar actos de violencia sobre las personas o sobre las cosas”, y “amenazar a otros con llevarlos a cabo”.

---

<sup>129</sup> Art. 557.1 del CP, que regula el tipo básico del delito de desórdenes públicos.

<sup>130</sup> URRUELA MORA, en: BOLDOVA PASAMAR/ROMEO CASABONA/SOLA RECHE (coords.), *Parte Especial*, 2016, pág. 805.

<sup>131</sup> Art. 557.1 del CP, anterior a la LO 1/2015, que regula el delito de desórdenes públicos.

<sup>132</sup> TORRES FERNÁNDEZ, *Los delitos de desórdenes públicos*, 2001, pág. 130.

<sup>133</sup> GARCÍA RIVAS, en: QUINTERO OLIVARES (dir.), *Comentario a la reforma*, 2015, pág. 782.

<sup>134</sup> STS de 30 de abril de 1987, que resuelve sobre el corte de carreteras por jornaleros andaluces que reivindicaban la reforma agraria.

Por un lado, el concepto de “acto de violencia” sobre las personas es más amplio que la anterior redacción “causar lesiones”, acepción que era interpretada restrictivamente como equivalente a la conducta tipificada en el delito de lesiones<sup>135</sup>, lo que excluía las violencias constitutivas de simple falta o cualesquiera otras vejaciones que no afectasen a la salud/integridad física o psíquica. La desaparición de la correspondiente falta repercute notoriamente en el precepto, pues ya no existe diferencia alguna, cumpliendo cualquier maltrato con las exigencias del tipo. Por tanto, con la actual redacción cualquier agresión verbal o actitud amenazante podrían considerarse “acto de violencia”, aunque no se materialicen en lesión o maltrato. La “volatilización” del concepto de violencia supone “augurar toda suerte de interpretaciones”<sup>136</sup>.

De otro lado, la “violencia sobre las cosas” ha sustituido a la exigencia de “producir daños en las propiedades”, de modo que tampoco se requiere que se materialice en daños. La ampliación es considerable, pues la anterior redacción no sólo exigía dicho resultado, sino que excluía los casos de leves deterioros. Esto supone a la postre una flagrante violación del principio penal de intervención mínima, incardinándose dentro de esta nueva modalidad típica del delito de desórdenes públicos cualquier acción violenta que pueda llevarse a cabo sobre las propiedades, ya sea pública o privada, sin tener en cuenta la producción de resultados ni, mucho menos aún, el grado de deterioro que la aquélla pueda causar en las mismas, infringiéndose a su vez el principio de lesividad.

Por último, se incluye la conducta consistente en amenazar con ejecutar los actos de violencia, desapareciendo todo resultado. “Esta nueva modalidad no exige siquiera el principio de ejecución, razón por la cual merece una valoración muy negativa”<sup>137</sup>. Difícilmente puede considerarse que un grupo de personas cantando o gritando consignas en la vía pública sin ejecutar actos de violencia sobre las personas o las cosas constituya en sí una amenaza, sin descartarse que en determinados contextos pueda llegar a serlo. Por tanto, la amenaza de llevar estos actos violentos a cabo “debe al menos ser clara e inminente”<sup>138</sup>. De no aplicar esta interpretación restrictiva cabe tipificar como delito de desórdenes públicos cualquier manifestación o reunión a la que concurren varias personas, bastando con que se entienda que implica una amenaza de violencia.

---

<sup>135</sup> Regulado en el art. 147.1 del CP, anterior a la LO 1/2015.

<sup>136</sup> CUERDA ARNAU, en: GONZÁLEZ CUSSAC (dir.), *Comentarios a la reforma*, 2015, pág. 1306.

<sup>137</sup> Enmiendas nº 766 Congreso y nº 207 Senado, citadas por CUERDA ARNAU, en: GONZÁLEZ CUSSAC (dir.), *Comentarios a la reforma*, 2015, pág. 1306.

<sup>138</sup> MUÑOZ CONDE, *Parte especial*, 2015, pág. 761.

En cuanto a la sanción prevista, el precepto reitera que se impondrán las penas correspondientes por los actos de violencia, a lo que ahora suma las correspondientes a las amenazas de ejecutarlos, mediante la especificación de que dichas “penas serán impuestas sin perjuicio de las que pudieran corresponder a los actos concretos de violencia o de amenazas que se hubieran llevado a cabo”. De este modo, en el caso de que las violencias se materialicen en lesiones, procederá aplicar el oportuno concurso de delitos con el tipo correspondiente de lesiones. Más problemática resulta, desde la estricta observancia del principio *ne bis in idem*, admitir un concurso de delitos entre la modalidad de desórdenes públicos consistentes en amenazar con causar actos violentos y el delito de amenazas<sup>139</sup>.

### 1.2. *El nuevo tipo de incitación a la comisión de desórdenes públicos regulado en el art. 557.2*

La LO 1/2015, ha añadido un nuevo apartado al art. 557 que prevé las mismas penas del tipo básico, para los que “actuaren sobre el grupo o sus individuos incitándoles a realizar las acciones descritas en el apartado anterior o reforzando su disposición a llevarlas a cabo”<sup>140</sup>. Este tipo penal ha sido calificado como un “claro exponente de la lógica criminalizadora de la disidencia social y de la libre expresión de la crítica política que recorre la reforma penal de 2015 y también de la nueva LO de protección de la seguridad ciudadana<sup>141</sup>, con una deficiente resolución técnica”<sup>142</sup>.

De acuerdo con el análisis más respetuoso posible con el principio de legalidad, la redacción de este apartado tipificaría como delito autónomo conductas preparatorias de los desórdenes públicos. A pesar de que en estos tipos penales no está prevista la punición de actos preparatorios tales como la conspiración, la proposición y la provocación, esta nueva modalidad recoge la incitación, entendida en este contexto como actos capaces de “hacer surgir en quien no la tenía la intención de delinquir”<sup>143</sup>, concretamente, de “alterar la paz pública ejecutando actos de violencia sobre las personas o sobre las cosas”<sup>144</sup>. Tal

---

<sup>139</sup> Regulado en el art. 169 y ss. del CP.

<sup>140</sup> Art. 557.2 del CP, que regula el tipo agravado del delito de desórdenes públicos.

<sup>141</sup> Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, concretamente

<sup>142</sup> ALONSO RIMO, en: GONZÁLEZ CUSSAC (dir.), *Comentarios a la reforma*, 2015, pág. 1309.

<sup>143</sup> SILVA SÁNCHEZ, *Parte especial*, 2015, pág. 156

<sup>144</sup> Art. 557.1 del CP, que regula el tipo básico del delito de desórdenes públicos



concepto aparece en la definición de la provocación, exigiéndose que se produzca ante una “conurrencia de personas”<sup>145</sup>.

Amparándose en dicha definición, podría interpretarse que, a través de la redacción del término “actuaren”, esta modalidad típica agravada está exigiendo el “carácter presencial o la inmediación de la conducta con respecto al grupo o sus individuos”<sup>146</sup>. Ello dejaría fuera del tipo penal perteneciente a dicha modalidad la “distribución o difusión pública, a través de cualquier medio, de mensajes o consignas que inciten a la comisión de alguno de los delitos de alteración del orden público”<sup>147</sup>, siempre que se realicen por medios telemáticos o a distancia. Debido a la deficiente redacción técnica de este nuevo tipo agravado apenas es posible delimitar estos dos delitos, los cuales contemplan comportamientos preparatorios referidos a delitos distintos<sup>148</sup>.

Ahora bien, el tenor literal del precepto no exige que la incitación sea directa, al contrario de lo que se demanda a la hora de penar el acto preparatorio punible de provocación. Se introducen así las “llamadas a cometer desórdenes públicos encubiertas, o no explícitas, que aproximan este precepto al terreno de las apologías”<sup>149</sup>, lo que supone la “criminalización de fases tan tempranas del *iter criminis* y de terrenos tan próximos al ejercicio de derechos fundamentales”<sup>150</sup>, como la libertad de expresión<sup>151</sup> y los derechos fundamentales de reunión y manifestación. Todo esto representa un significativo adelantamiento del límite de intervención penal, marcado, en este caso en concreto, por la definición de provocación, violentando, de esta manera, los principios del Derecho penal de intervención mínima, de lesividad y, especialmente, de legalidad<sup>152</sup> formal.

Esta afirmación se hace aún más evidente cuando el nuevo tipo agravado no solo sanciona a quienes actuaren sobre el grupo o sus individuos, no ya incitando, sino “reforzando su disposición” a generar desórdenes públicos. Cabría hablar así de supuestos

---

<sup>145</sup> Art. 18 CP, que regula el acto preparatorio punible de provocación

<sup>146</sup> ALONSO RIMO, en: GONZÁLEZ CUSSAC (dir.), *Comentarios a la reforma*, 2015, pág. 1310.

<sup>147</sup> Art. 559 del CP, que regula el delito de incitación pública a la comisión del delito de desórdenes públicos

<sup>148</sup> El art. 557.2 del CP pena la incitación a la comisión del delito regulado en el art. 557.1 del CP, mientras que el art. 559 del CP sanciona la incitación a la consumación de los subtipos agravados regulados en el art. 557 BIS del CP

<sup>149</sup> ALONSO RIMO, en: GONZÁLEZ CUSSAC (dir.), *Comentarios a la reforma*, 2015, pág. 1310.

<sup>150</sup> ALONSO RIMO, EPC, 2015, pág. 370.

<sup>151</sup> Regulado en el art. 20.1.a) de la CE.

<sup>152</sup> STC 22/1984, de 17 de febrero de 1984, AJ 5: “El principio de legalidad, establecido en nuestro Derecho y recogido en múltiples normas, entre ellas el art. 9 de la CE, obliga a todos los ciudadanos y a todos los poderes públicos, incluido el judicial”.

calificados como “complicidad psíquica intentada”<sup>153</sup> por cuanto comprenderían actos de mero apoyo moral no necesitados de idoneidad para hacer surgir la decisión de cometer tales desórdenes sino únicamente para reforzarla, no requiriéndose la producción de desórdenes ni siquiera el inicio de su ejecución, es decir, la tentativa<sup>154</sup>.

A todo lo anterior hay que añadirle la falta de “taxatividad”<sup>155</sup> que impregna la descripción de la conducta típica, lo que deriva en una tremenda inseguridad interpretativa a la hora de aplicar el nuevo tipo de incitación a la comisión de desórdenes públicos. Hay que recordar que en estos precisos casos serán los juzgados y tribunales los que entren a valorar si la actuación del sujeto es idónea para “reforzar la disposición” del grupo o de sus individuos para acometer el delito, de modo que si, para determinar si existió tal idoneidad o no, el órgano judicial pertinente adopta una exégesis en conformidad con la intención del legislador en el momento de la redacción de la norma, aquel deberá formalizar en su resolución el “afán represivo de la protesta social de éste”<sup>156</sup>.

Respecto de la sanción penal prevista para la comisión de este delito, el precepto señala que éste se castigará “con las mismas penas” que las contenidas en el tipo básico de desórdenes públicos<sup>157</sup>. Resulta desproporcionado que conductas meramente preparatorias se sancionen con las mismas penas que la ejecución de un delito<sup>158</sup>, aun componiéndose el precepto de actos constitutivos de provocación, por un lado, y de complicidad psíquica intentada, por el otro, poseyendo ambas figuras un tratamiento jurídico-penal diferente en el CP. De este modo, esta regulación conduce a una situación político-criminal absurda, en la cual un sujeto que inicie la comisión del tipo básico de desórdenes públicos, incurriendo en una tentativa, deberá ser sancionado con una pena inferior en uno o dos grados respecto del delito consumado, “vulnerándose el principio de proporcionalidad”<sup>159</sup>.

Por ello, la interpretación que defiende la doctrina<sup>160</sup> consiste en que el precepto castigue dos supuestos de participación, inducción y complicidad psíquica, con el fin de

---

<sup>153</sup> ALONSO RIMO, en: GONZÁLEZ CUSSAC (dir.), *Comentarios a la reforma*, 2015, pág. 1311.

<sup>154</sup> Regulada en el art. 62 del CP.

<sup>155</sup> “Vinculada a la seguridad jurídica y a la igualdad en la aplicación de la ley”, según FERRERES COMELLAS, *El principio de taxatividad*, 2002, pág. 1.

<sup>156</sup> ALONSO RIMO, en: GONZÁLEZ CUSSAC (dir.), *Comentarios a la reforma*, 2015, pág. 1312.

<sup>157</sup> “Pena de seis meses a tres años de prisión”, según regula el art. 557.1 del CP.

<sup>158</sup> LAMARCA PÉREZ, en: LAMARCA PÉREZ (coord.), *Delitos*, 2015, pág. 856.

<sup>159</sup> LLOBET ANGLÍ, en: SILVA SÁNCHEZ (dir.), *Parte especial*, 2015, pág. 424.

<sup>160</sup> URRUELA MORA, en: BOLDOVA PASAMAR/ROMEO CASABONA/SOLA RECHE (coords.), *Parte Especial*, 2016, pág. 806.

modular la pena de los supuestos del segundo, pues la inducción ya implica la misma pena que la que le corresponde al autor. Esta exégesis se antoja como la única preferible, a pesar de estar ligeramente “forzada desde el prisma del principio de legalidad”<sup>161</sup>, frente a la que considera que, con la tipificación de estos actos, se establece un nuevo tipo autónomo incriminador, debido a su compatibilidad con los principios de ofensividad, fragmentariedad, subsidiariedad y última *ratio* del Derecho penal, y con las nociones fundamentales de un Estado democrático de Derecho.

No obstante, esta nueva modalidad implica “elevar la provocación a la categoría de conducta punible, alterando el régimen jurídico de la provocación, ya que ésta se considera una fase previa a la inducción<sup>162</sup>, que requiere generar en el futuro autor la intención de cometer el hecho, sin que baste con reforzar la idea criminal en quien ya la generó previamente”<sup>163</sup>. Por tanto, puede afirmarse que la redacción de este precepto altera el régimen general del Código y tipifica algo distinto y más amplio que la provocación para delinquir.

## **2. Los subtipos agravados de desórdenes públicos regulados en el art. 557 bis**

La reforma de 2015 ha introducido un nuevo precepto<sup>164</sup> en el Capítulo de los Desórdenes públicos, regulando una serie, 6 concretamente, de subtipos agravados de desórdenes públicos. La incorporación de estas nuevas circunstancias agravatorias, cuyo fundamento es tan discutible como lo son los desproporcionados efectos penológicos a que pueden conducir su apreciación<sup>165</sup>, pone de manifiesto la exacerbación de la *vis* punitiva, en este caso, particularmente agravatoria, del legislador español en el marco de la reforma de 2015, a la vez que obliga a la oportuna crítica ante la deficiente técnica utilizada para la formulación de la mayor parte de los mismos<sup>166</sup>.

Las cualificaciones previstas sólo se pueden aplicar si previamente se constata la existencia de desórdenes públicos tipificados en el tipo básico<sup>167</sup>. Además, el tipo agravado del art 557 bis resulta aplicable al art. 557.2, habida cuenta de que el primero se

---

<sup>161</sup> ALONSO RIMO, EPC, 2015, pág. 375.

<sup>162</sup> Art. 28.2 del CP, que regula la inducción como persona criminalmente responsable en calidad de autor.

<sup>163</sup> GARCÍA RIVAS, en: QUINTERO OLIVARES (dir.), *Comentario a la reforma*, 2015, pág. 783.

<sup>164</sup> El art. 557 bis del CP, concretamente.

<sup>165</sup> Enmiendas nº 60 del Grupo Parlamentario Mixto en el Congreso y nº 804 del Grupo Parlamentario Vasco en el Senado, citadas por CUERDA ARNAU, *Desórdenes públicos I*, en: *Comentario a la reforma del Código Penal de 2015*, 2015, pág. 1307.

<sup>166</sup> URRUELA MORA, en: BOLDOVA PASAMAR/ROMEO CASABONA/SOLA RECHE (coords.), *Parte Especial*, 2016, pág. 806.

<sup>167</sup> MUÑOZ CONDE, *Parte especial*, 2015, pág. 763.

remite genéricamente “a los hechos descritos en el párrafo anterior”, es decir, al art. 557 en su párrafo segundo, no sólo en su párrafo primero, donde queda regulado el tipo básico de desórdenes públicos, lo que implica que los desórdenes públicos agravados entran también en el radio de acción del delito de incitación o de refuerzo a cometer desórdenes públicos<sup>168</sup>.

La primera causa agravatoria se divide en dos: el porte de un “arma u otro instrumento peligroso”, por un lado, y la mera “exhibición de un arma de fuego simulada”<sup>169</sup>, por otro. Esta primera alternativa no comporta todavía la utilización de esos medios que incrementan la lesividad de la conducta y la segunda en ningún caso puede aumentarla, por más que en apariencia exista un peligro para las personas. En consecuencia, el incremento de la pena que conlleva no se ve acompañado de un consecuente incremento del injusto de la conducta y su inclusión dentro del CP resulta contraria a los principios de lesividad y proporcionalidad<sup>170</sup>.

Asimismo, la equiparación de portar, que no usar, un arma u otro instrumento peligroso, lo cual fundamentaría la agravación en términos de peligrosidad<sup>171</sup>, con la exhibición de un arma de fuego simulada carece de coherencia pues en este último supuesto el fundamento de la agravación ligado a la peligrosidad no se encuentra presente. El legislador se anticipa a la comisión de un hecho delictivo y conculca el derecho fundamental a la libertad<sup>172</sup>, así como el principio de intervención mínima<sup>173</sup>.

En este sentido, difícilmente aplicable será esta cualificación si en el curso de una manifestación o reunión en la que se desarrollen actos de violencia y, por tanto, sea aplicable el tipo básico de desórdenes públicos, se constata que alguien aisladamente y por su cuenta, que ni siquiera participa en la ejecución de los desórdenes, porta un arma o instrumento peligroso, hecho no conocido ni asumido por el resto de manifestantes.

---

<sup>168</sup> ALONSO RIMO, en: GONZÁLEZ CUSSAC (dir.), *Comentarios a la reforma*, 2015, pág. 1327.

<sup>169</sup> Según regula el art. 557 bis 1º del CP.

<sup>170</sup> GARCÍA RIVAS, en: QUINTERO OLIVARES (dir.), *Comentario a la reforma*, 2015, pág. 783.

<sup>171</sup> URRUELA MORA, en: BOLDOVA PASAMAR/ROMEO CASABONA/SOLA RECHE (coords.), *Parte Especial*, 2016, pág. 806.

<sup>172</sup> Regulado en el art. 17.1 de la CE: “Toda persona tiene derecho a la libertad”.

<sup>173</sup> Según el cual el Derecho penal debe tener carácter de última *ratio* por parte del Estado para la protección de los bienes jurídicos y sólo para los más importante frente a los ataques más graves, utilizándose solamente en casos extraordinariamente graves, debido a su carácter fragmentario, y cuando no haya más remedio que haber fracasado ya otros mecanismos de protección menos gravosos para la persona, a raíz de su naturaleza subsidiaria.

Así pues, la tendencia que se trasluce en este delito no es otra que atribuir una especie de responsabilidad colectiva a todos los que participen en una manifestación pacífica y, por ende, legal en la que se produzcan desórdenes públicos, o que directamente intervengan en los desórdenes, pero no en los hechos que den lugar a los diferentes daños o lesiones, es contraria al principio de culpabilidad y la presunción de inocencia, por mucho que en abundantes casos resulte complicado determinar la responsabilidad individual<sup>174</sup>.

Respecto del “arma u otro instrumento peligroso” requerido, sean o no de fuego, deben ser en todo caso reales, pues a ello obliga una interpretación sistemática coherente con la referencia a la peligrosidad de los otros instrumentos a que se alude y con la mención expresa a las armas de fuego “simuladas”. La justificación radica en el peligro abstracto que el simple porte conlleva de que resulten lesionados bienes personalísimos, lo cual no puede predicarse respecto de la agravación derivada de la exhibición de un arma simulada, ya que de ningún modo es admisible aplicar dicha agravación y, simultáneamente, apreciar el concurso con amenazas a que se refiere el tipo básico de desórdenes públicos<sup>175</sup> cuando el desorden haya consistido en amenazar sirviéndose de las referidas armas con causar actos de violencia<sup>176</sup>.

La segunda circunstancia agravatoria hace referencia a la situación en que el “acto de violencia ejecutado resulte potencialmente peligroso para la vida de las personas o pueda causar lesiones graves”, incluyéndose en él “los supuestos de lanzamiento de objetos contundentes o líquidos inflamables, el incendio y la utilización de explosivos”<sup>177</sup>, reproduciendo literalmente el subtipo agravado de atentado<sup>178</sup>.

Pero es la tercera causa de agravación, consistente en que “los hechos se lleven a cabo en una manifestación o reunión numerosa, o con ocasión de alguna de ellas”<sup>179</sup>, la que ha suscitado gran polémica, criticándose el razonamiento que fundamenta la misma, a pesar de la voluntad del legislador de justificar su redacción en el hecho de que los desórdenes en el marco de reuniones y manifestaciones afectan al correcto ejercicio de esos derechos fundamentales, de insustancial<sup>180</sup>. Por un lado, la sanción correspondiente

---

<sup>174</sup> MUÑOZ CONDE, *Parte especial*, 2015, pág. 763.

<sup>175</sup> Regulado en el art. 557.1 del CP: “amenazando a otros con llevarlos a cabo”.

<sup>176</sup> CUERDA ARNAU, en: GONZÁLEZ CUSSAC (dir.), *Comentarios a la reforma*, 2015, pág. 1308.

<sup>177</sup> Según regula el art. 557 bis 2º del CP.

<sup>178</sup> Regulado en el art. 551.2º del CP.

<sup>179</sup> Según regula el art. 557 bis 3º del CP.

<sup>180</sup> CUERDA ARNAU, en: GONZÁLEZ CUSSAC (dir.), *Comentarios a la reforma*, 2015, pág. 1308.

a la obstaculización o el impedimento del derecho de reunión o manifestación ya aparece prevista en el CP<sup>181</sup>, la cual permanece inalterada tras la reforma de 2015. Por otra parte, no se entiende que, si ése era el objetivo, se suprima el art. 559 del CP<sup>182</sup>, el cual cumplía una útil función de recogida.

De este modo, parece que la finalidad perseguida por el legislador consiste en convertir en tipo agravado la modalidad que criminológicamente resultará de frecuente aplicación, pues constituye uno de los supuestos más comunes desde la respectiva fenomenología de los desórdenes públicos<sup>183</sup>. Ello supone la posibilidad de imponer una pena que llega a los seis años de prisión, lo que, añadido a las correspondientes por los eventuales concursos, deriva en una respuesta punitiva claramente desproporcionada y desalentadora al ejercicio de los derechos de reunión y manifestación.

La circunstancia cuarta, el “pillaje”<sup>184</sup>, concepto que no se define pero que alude a delitos de robo o hurto que no pueden provocar una doble sanción<sup>185</sup>, aparece como causa agravatoria en sendos delitos estrechamente conectados con la guerra<sup>186</sup>. Así, el legislador, “dejándose llevar por una pasión punitivista también en lo terminológico, digna de mejor causa y reñida con la más elemental técnica de legislación penal<sup>187</sup>, emplea como agravante del delito de desórdenes públicos una circunstancia similar, pues si bien pueden producirse actos de robo en el transcurso de desórdenes públicos, cabría castigarlos como tales, es decir, en concurso real, sin necesidad de provocar un conflicto normativo. A partir de ahora, ese concurso deberá establecerse entre el delito contra la propiedad y el delito agravado de desórdenes públicos, lo que obligará a la “consabida

---

<sup>181</sup> En el art. 414.4, concretamente, el cual regula que “los que impidieren el legítimo ejercicio de las libertades de reunión o manifestación, o perturbaren gravemente el desarrollo de una reunión o manifestación lícita serán castigados con la pena de prisión de dos a tres años si los hechos se realizaran con violencia, y con la pena de prisión de tres a seis meses o multa de seis a 12 meses si se cometieren mediante vías de hecho o cualquier otro procedimiento ilegítimo”.

<sup>182</sup> El cual regulaba que “los que perturben gravemente el orden público con objeto de impedir a alguna persona el ejercicio de sus derechos cívicos, serán castigados con las penas de multa de tres a doce meses y de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo por tiempo de dos a seis años”.

<sup>183</sup> URRUELA MORA, en: BOLDOVA PASAMAR/ROMEO CASABONA/SOLA RECHE (coords.), *Parte Especial*, 2016, pág. 806.

<sup>184</sup> Regulado en el art. 557 bis 4º del CP.

<sup>185</sup> LAMARCA PÉREZ, en: LAMARCA PÉREZ (coord.), *Delitos*, 2015, pág. 857.

<sup>186</sup> Con los arts. 613.1 b) del CP: “Será castigado con la pena de prisión de cuatro a seis años el que, con ocasión de un conflicto armado, realice u ordene realizar alguna de las siguientes acciones: Destruya, dañe o se apodere, sin necesidad militar, de cosas que no le pertenezcan, obligue a otro a entregarlas o realice cualesquiera otros actos de pillaje”, y 77. 7º del CP Militar: “Será castigado con la pena de dos a ocho años de prisión el militar que: Cualquier acto de pillaje o apropiación de los citados bienes culturales, así como todo acto de vandalismo sobre los mismos y la requisita de los situados en territorio que se encuentre bajo la ocupación militar, será castigado con igual pena”.

<sup>187</sup> QUERALT JIMÉNEZ, “Delitos cometidos por los particulares”, en: *Parte especial*, 2015, pág. 1264.

matización jurisprudencial” que evite la posible conculcación del principio constitucional *non bis in idem*<sup>188</sup>.

Por lo que respecta a las agravaciones quinta, consistente en que “el autor del hecho se prevaliera de su condición de autoridad, agente de ésta o funcionario público”<sup>189</sup>, y sexta, basada en que los desórdenes públicos “se lleven a cabo con ocultación del rostro y así se dificulte la identificación de sus autores”<sup>190</sup>, su contenido coincide con las agravantes de disfraz<sup>191</sup> y prevalimiento<sup>192</sup>, respectivamente. Su tipificación expresa, responde a la voluntad de incrementar el rigor punitivo, debido a que sus efectos penológicos superan los resultantes de aplicar las reglas ordinarias<sup>193</sup>.

Es preciso señalar que la circunstancia agravante de ocultación del rostro se trata de una “presunción *contra reo*” contra la que no cabe defensa, además de existir hoy día fiables sistemas de reconocimiento antropométrico de rostros ocultos<sup>194</sup>. No obstante, la jurisprudencia anterior<sup>195</sup> ya consideraba tal circunstancia como agravante genérica.

### **3. El delito de ocupación de oficinas o locales regulado en el art. 557 ter**

El legislador de la reforma penal de 2015 no se ha mostrado para nada indiferente respecto del incremento de la protesta social experimentado durante los últimos años en el marco de la crisis económica, con la consiguiente ocupación de oficinas y centros de trabajo, frente a la cual se ha empleado de manera decidida con el fin de asegurar su represión, tanto por vía penal como por vía administrativa. Tal afirmación se ha visto reforzada por la introducción del nuevo delito de ocupación de oficinas o locales, el cual “criminaliza acciones de expresión de disidencia ciudadana que han cobrado protagonismo de forma reciente, aunque para ello se hayan de violentar, de nuevo, principios penales esenciales y dilatar, hasta desnaturalizarlo, el concepto de orden público entendido en sentido democrático y como objeto de tutela penal”<sup>196</sup>.

---

<sup>188</sup> GARCÍA RIVAS, en: QUINTERO OLIVARES (dir.), *Comentario a la reforma*, 2015, pág. 784.

<sup>189</sup> Según regula el art. 557 bis 5º del CP.

<sup>190</sup> Según regula el art. 557 bis 6º del CP.

<sup>191</sup> Regulada en el art. 22. 2º del CP: “Ejecutar el hecho mediante disfraz”.

<sup>192</sup> Regulada en el art. 22. 7º del CP: “Prevalerse del carácter público que tenga el culpable”.

<sup>193</sup> CUERDA ARNAU, en: GONZÁLEZ CUSSAC (dir.), *Comentarios a la reforma*, 2015, pág. 1308.

<sup>194</sup> QUERALT JIMÉNEZ, *Parte Especial*, 2015, pág. 1264.

<sup>195</sup> STS 4 de noviembre de 1998, en la cual “se estima la concurrencia de esta agravante no solo cuando el agente pretende ocultar o desfigurar su rostro, sino también, cuando, sin alterar su fisonomía, simula una apariencia externa inveraz, como ocurre cuando se utiliza una vestimenta de policía o de sacerdote”.

<sup>196</sup> ALONSO RIMO, EPC, 2015, pág. 390.

El ámbito de aplicación de este precepto es confuso. Sin duda, pretende tipificar vía penal la invasión u ocupación de un domicilio o establecimiento, incluso aunque se encuentre abierto al público, y con ello castigar a los llamados “okupas”<sup>197</sup> y los actos que han venido sucediéndose en los últimos años como forma de protesta social frente al desempleo, la falta de viviendas y la especulación del suelo<sup>198</sup>. En cualquier caso, la compatibilidad de este nuevo modelo de intervención penal con el sistema constitucional español resulta “hartamente cuestionable”<sup>199</sup>.

La conducta típica que se castiga, “con una tecnología altamente inapropiada, más propia de un parte que de un tipo jurídico penal de correcta factura”<sup>200</sup>, consiste en, “actuando en grupo o individualmente pero amparados en él, invadir u ocupar, contra la voluntad de su titular, el domicilio de una persona jurídica pública o privada, un despacho, oficina, establecimiento o local, aunque se encuentre abierto al público, y causen con ello una perturbación relevante de la paz pública y de su actividad normal”<sup>201</sup>.

El tipo no exige la concurrencia de ninguna clase de intimidación o de violencia, ya sea sobre las personas o sobre las cosas, pero sí la referida “perturbación”, cuyo contenido material es sumamente ambiguo<sup>202</sup>, “relevante de la paz pública”, la cual al requerir la existencia de tales elementos es de suponer que se le aplicará la figura de desórdenes públicos regulada en el tipo básico<sup>203</sup>, incluyéndose dentro del marco típico de este delito, por consiguiente, actos que podrían denominarse pacíficos.

Este delito exige también la “perturbación relevante de la actividad normal”, ya sea del despacho, oficina u otro local objeto de invasión y ocupación. Dado que nos encontramos en el marco de los delitos contra el orden público, es precisamente la verificación de la producción de la mencionada perturbación relevante, en sentido grave, de la paz pública, entendida como tranquilidad o paz en las manifestaciones colectivas de la vida ciudadana, la que debe servir como criterio interpretativo esencial de este precepto

---

<sup>197</sup> Definido por el DRAE como “miembro de un grupo okupa, o perteneciente o relativo al movimiento okupa”, definido, a su vez, como “movimiento radical que propugna la ocupación de viviendas o locales deshabitados”.

<sup>198</sup> MUÑOZ CONDE, *Parte especial*, 2015, pág. 764.

<sup>199</sup> URRUELA MORA, en: BOLDOVA PASAMAR/ROMEO CASABONA/SOLA RECHE (coords.), *Parte Especial*, 2016, pág. 808.

<sup>200</sup> QUERALT JIMÉNEZ, *Parte Especial*, 2015, pág. 1265.

<sup>201</sup> Según regula el art. 557 ter del CP.

<sup>202</sup> GARCÍA RIVAS, en: QUINTERO OLIVARES (dir.), *Comentario a la reforma*, 2015, pág. 786.

<sup>203</sup> Regulada en el art. 557.1 del CP, que regula el tipo básico de desórdenes públicos.



excluyendo la tipicidad de conductas que, por afectar de manera escasamente relevante al orden público en sentido estricto, no deban ostentar relevancia penal alguna<sup>204</sup>.

De este requisito se puede deducir que la invasión u ocupación debe tener una cierta permanencia en el tiempo, o al menos suficiente, excluyéndose así las invasiones transitorias, como para impedir el desempeño de la normal actividad de un establecimiento abierto al público, resultando difícil la consumación de este delito cuando dichas conductas se lleven a cabo sobre partes del establecimiento no destinadas al mantenimiento de su normal actividad, tales como garajes, portales o azoteas<sup>205</sup>.

Mientras que el término “invadir”<sup>206</sup> ya se contenía en la anterior regulación del delito de desórdenes públicos<sup>207</sup>, la introducción del verbo “ocupar” en el texto penal puede inducir a confusión, al ser el mismo verbo empleado por el legislador para definir la usurpación de bienes inmuebles<sup>208</sup>, aunque no parece que se pretenda incrementar la protección de éstos frente a una ocupación prolongada en el tiempo, sino sancionar aquellas que poseen “carácter episódico”<sup>209</sup>. En cualquier caso, los verbos típicos empleados sugieren una cierta permanencia en la conducta, incompatible con actuaciones que por su escasa duración no puedan ser calificadas como invasión u ocupación<sup>210</sup>.

Asimismo, el lugar susceptible de invasión u ocupación se configura de manera muy amplia, hablándose del “domicilio de una persona jurídica pública o privada, un despacho, oficina, establecimiento o local”, a lo que, a continuación, se añade la expresión “aunque se encuentre abierto al público”. Puede afirmarse así que las conductas de invasión u ocupación contra la voluntad del titular deben recaer sobre los objetos materiales previstos.

Ahora bien, conviene precisar que no constituyen el mismo espacio la sede o la dependencia de una persona jurídica o de una persona pública. Además, una

---

<sup>204</sup> URRUELA MORA, en: BOLDOVA PASAMAR/ROMEO CASABONA/SOLA RECHE (coords.), *Parte Especial*, 2016, pág. 808.

<sup>205</sup> MUÑOZ CONDE, *Parte especial*, 2015, pág. 764.

<sup>206</sup> Definido por el DRAE como “entrar por la fuerza en un lugar”.

<sup>207</sup> Regulado en el art. 557.1 del CP, el cual sancionaba expresamente la “invasión de edificios”.

<sup>208</sup> Regulado en el art. 245 del CP: “Al que con violencia o intimidación en las personas ocupare una cosa inmueble o usurpare un derecho real inmobiliario de pertenencia ajena, se le impondrá, además de las penas en que incurriere por las violencias ejercidas, la pena de prisión de uno a dos años, que se fijará teniendo en cuenta la utilidad obtenida y el daño causado”.

<sup>209</sup> GARCÍA RIVAS, en: QUINTERO OLIVARES (dir.), *Comentario a la reforma*, 2015, pág. 786.

<sup>210</sup> URRUELA MORA, en: BOLDOVA PASAMAR/ROMEO CASABONA/SOLA RECHE (coords.), *Parte Especial*, 2016, pág. 808.

administración no es una persona jurídico-pública, lo que sí constituiría un organismo autónomo público, sino una administración, por lo que la equiparación entre personas jurídicas y privadas es engañosa, “con las consiguientes irregularidades que ello comporta”<sup>211</sup>.

Por su parte, la expresión “aunque se encuentre abierto al público” contenida en el precepto, implica que también se incluyen en el tipo penal los supuestos de invasión de locales cerrados al público o bien abiertos, pero fuera de su horario de apertura. A propósito de estos últimos, no se debe obviar que en este contexto el orden público y la paz pública tienen un inevitable componente colectivo-social que suele ser vinculado con la seguridad en la calle, con la tranquilidad en las manifestaciones colectivas o, incluso, con el uso de los espacios públicos, por lo que resulta disfuncional que este precepto prevea la ocupación de personas jurídicas privadas en términos genéricos, independientemente de si se trata o no de un lugar abierto al público o si, en el caso de que sí lo sea, la conducta se desarrolla o no fuera de su horario habitual de apertura<sup>212</sup>.

Desde un punto de vista valorativo, se cuestiona qué bien jurídico busca proteger el legislador con la redacción de este delito cuando se conmina a un grupo de personas que impiden la normal actividad del establecimiento, ya que la repercusión de “absolutamente nimia o intrascendente”<sup>213</sup>. Cabe cuestionarse en qué medida queda afectada la paz pública cuando se efectúa una penetración en un local. Quizá no se vea afectada, o quizá sí, pero lo que es seguro e irrefutable es que en este último supuesto la ley no establece en qué grado.

En este sentido, cabe cuestionarse por qué se castiga la alteración de la paz pública que pueda generar, por ejemplo, la invasión pacífica de un banco y no, en cambio, ese mismo comportamiento de ocupación pacífica cometido en un espacio abierto, resultando semejante perturbación de la paz pública. Desde la perspectiva de orden público, tal divergente tratamiento sería difícil de explicar si no fuese por la motivación del legislador, consistente en sofocar acciones de protesta ciudadana que recientemente han adquirido notoriedad, destacándose entre ellas la ocupación pacífica de oficinas bancarias<sup>214</sup>, la cual no debe ser tenida más que como una manifestación de los derechos de acceso pacífico

---

<sup>211</sup> QUERALT JIMÉNEZ, *Parte Especial*, 2015, pág. 1265.

<sup>212</sup> ALONSO RIMO, en: GONZÁLEZ CUSSAC (dir.), *Comentarios a la reforma*, 2015, pág. 1320.

<sup>213</sup> GARCÍA RIVAS, en: QUINTERO OLIVARES (dir.), *Comentario a la reforma*, 2015, pág. 786.

<sup>214</sup> ALONSO RIMO, EPC, 2015, pág. 397.

en establecimientos públicos y privados abiertos al público y a presentar reclamaciones y peticiones individuales y colectivas ante “agresiones sufridas por poderosas instituciones”<sup>215</sup>.

#### **4. El delito de difusión pública de mensajes incitadores o reforzadores de la decisión de cometer desórdenes públicos agravados del art. 559**

El legislador de 1995 no previó el castigo de la conspiración, proposición y provocación respecto de los delitos de desórdenes públicos<sup>216</sup>. El criterio político criminal adoptado en dicho momento parece razonable, atendiendo a la gravedad de los delitos contemplados en el capítulo, ya que elementales exigencias de lesividad y de proporcionalidad hacían innecesaria su incriminación<sup>217</sup>. Sin embargo, la reforma ha introducido un nuevo delito en el art. 559 del CP, que queda redactado como sigue: “La distribución o difusión pública, a través de cualquier medio, de mensajes o consignas que inciten a la comisión de alguno de los delitos de alteración del orden público del artículo 557 bis del CP, o que sirvan para reforzar la decisión de llevarlos a cabo, será castigado con una pena de multa de tres a doce meses o prisión de tres meses a un año”.

Este nuevo delito de difusión de consignas incitando a desórdenes públicos se trata, sin duda, de uno de los supuestos en los que la intervención del Derecho penal se amplía realmente a conductas muy alejadas de la perturbación del orden público, que ni siquiera llegan a la categoría de acto preparatorio, como el mensaje transmitido por un whatsapp, SMS o email convocando a una “manifestación el día tal ante el Palacio de las Cortes o ante el Ministerio de Hacienda, pásalo”<sup>218</sup>. Dicho de otro modo, este precepto constituye un nuevo exponente de “desafuero punitivo” y de exacerbación del rigor penal en el ámbito de los desórdenes públicos<sup>219</sup>, manifestándose a través del mismo la preocupación del legislador por la difusión de mensajes que inciten de alguna manera a

---

<sup>215</sup> QUERALT JIMÉNEZ, *Parte Especial*, 2015, pág. 1266.

<sup>216</sup> Regulados en el Capítulo III: “De los desórdenes públicos”, del Título XXII: “Delitos contra el orden público”, del Libro III del CP.

<sup>217</sup> BARBER BURUSCO, CPC, 2015, pág. 65.

<sup>218</sup> MUÑOZ CONDE, *Parte especial*, 2015, pág. 767.

<sup>219</sup> URRUELA MORA, en: BOLDOVA PASAMAR/ROMEO CASABONA/SOLA RECHE (coords.), *Parte Especial*, 2016, pág. 806.

la comisión de delitos relativos a la paz pública, haciendo éste caso omiso del Informe del CGPJ<sup>220</sup> al respecto<sup>221</sup>.

Nos encontramos aquí, al igual que en el art. 557.2 del CP, ante la tipificación de actos preparatorios elevados a la categoría de delito autónomo; en primer lugar, de comportamientos de incitación a la comisión de desórdenes públicos, asimilables a la provocación y que integrarían, por consiguiente, tentativas de inducción, ya sea plural o masiva, y, en segundo lugar, de actuaciones de mero reforzamiento de la resolución delictiva de otras personas que estructuralmente se corresponderían con una tentativa de complicidad psíquica<sup>222</sup>, lo que supone una equiparación de la complicidad a la autoría y el castigo de conductas cercanas a la inducción, como si de ésta se tratase<sup>223</sup>. Ello implica que en ninguno de los dos supuestos es necesario principio de ejecución de delito, ya que se castiga la mera distribución o difusión pública de mensajes con suficiente aptitud como para hacer surgir en otro o reforzar la resolución delictiva consistente en generar desórdenes públicos, sin que se requiera la efectiva ejecución o, ni siquiera el inicio, de desórdenes públicos<sup>224</sup>.

En cambio, esta figura de reciente creación no exige que se promueva directamente la comisión de delitos de desórdenes públicos, a diferencia de la figura penal de la provocación<sup>225</sup>, por lo que no resulta necesario que se vislumbre una evidente, suficiente e idónea llamada a la realización de un hecho concreto que sea un delito reconocible como tal, contraviniendo, consiguientemente, las normas generales en materia de actos preparatorios punibles en el ordenamiento jurídico español, con la inevitable consecuencia de adelantar todavía más las barreras de punición al introducirse un concepto amplio de provocación<sup>226</sup>. De este modo, puede inferirse que en la mente del

---

<sup>220</sup> El cual ofrecía argumentos sobre la incoherencia que supone castigar la incitación a la comisión del tipo agravado de desórdenes públicos, como es el caso, con una pena inferior a la prevista en el art. 557.2 del CP para la incitación a la comisión del tipo básico, donde no se exige ningún medio comisivo y, por tanto, es válido cualquiera.

<sup>221</sup> GARCÍA RIVAS, en: QUINTERO OLIVARES (dir.), *Comentario a la reforma*, 2015, pág. 785.

<sup>222</sup> ALONSO RIMO, en: GONZÁLEZ CUSSAC (dir.), *Comentarios a la reforma*, 2015, pág. 1326.

<sup>223</sup> BARBER BURUSCO, CPC, 2015, pág. 65.

<sup>224</sup> ALONSO RIMO, EPC, 2015, pág. 376.

<sup>225</sup> Regulada en el art. 18 del CP: “La provocación existe cuando directamente se incita por medio de la imprenta, la radiodifusión o cualquier otro medio de eficacia semejante, que facilite la publicidad, o ante una concurrencia de personas, a la perpetración de un delito.

Es apología, a los efectos de este Código, la exposición, ante una concurrencia de personas o por cualquier medio de difusión, de ideas o doctrinas que ensalcen el crimen o enaltezcan a su autor. La apología sólo será delictiva como forma de provocación y si por su naturaleza y circunstancias constituye una incitación directa a cometer un delito”.

<sup>226</sup> LLOBET ANGLÍ, en: SILVA SÁNCHEZ (dir.), *Parte especial*, 2015, pág. 426.

legislador al crear este tipo de delito han estado presentes determinados sucesos como las manifestaciones ante el Palacio de las Cortes en el año 2014, que curiosamente terminaron con graves desórdenes, pero igual que otras muchas de contenido deportivo o de cualquier otro tipo<sup>227</sup>.

El presente precepto viene a establecer una incriminación específica de determinados actos preparatorios en relación con los supuestos de desórdenes públicos agravados<sup>228</sup>. En primer lugar, se castiga la “distribución o difusión pública, a través de cualquier medio, de mensajes o consignas que inciten a la comisión de alguno de los delitos de alteración del orden público del art. 557.2 del CP”<sup>229</sup>, lo cual se asimila a la provocación, de manera que pueden incorporarse como supuestos del precepto las incitaciones, ya sean directas, por medio de imprenta, radiofusión o cualquier otro medio de eficacia semejante, o indirectas. En segundo lugar, el art. 559 castiga la “distribución o difusión pública, a través de cualquier medio, de mensajes o consignas que sirvan para reforzar la decisión” de generar desórdenes públicos, incluyendo conductas de complicidad psíquica anticipada, lo que supone un simple acompañamiento en una decisión ya tomada por terceros<sup>230</sup>. Al incriminarse por medio de este artículo meros actos preparatorios no se exige, por definición, el inicio de la ejecución ya que de lo contrario nos encontraríamos ante formas de participación punible en el desorden público tentado o, en su caso, consumado<sup>231</sup>.

Al analizar la redacción de este art. 559 se advierte una manifiesta proximidad de las conductas previstas en el precepto mencionado con las reguladas en el art. 557.2, lo que obliga a delimitar los ámbitos en que ambas disposiciones operan. La primera diferencia estriba en el hecho de que el art. 559 contempla exclusivamente la incitación o reforzamiento moral a cometer desórdenes públicos agravados del art. 557 bis, lo que demandará que el dolo incitador o reforzador abarque concretamente alguna de dichas circunstancias, así como que la consigna o el mensaje incluya alguna alusión a éstas, quedando fuera de su órbita típica la difusión de consignas o mensajes en el que el desorden público al que se incita o refuerza no aparezca vinculado específicamente a

---

<sup>227</sup> MUÑOZ CONDE, *Parte especial*, 2015, pág. 767.

<sup>228</sup> Regulados en el art. 557.2 del CP.

<sup>229</sup> Según regula el art. 559 del CP.

<sup>230</sup> GARCÍA RIVAS, en: QUINTERO OLIVARES (dir.), *Comentario a la reforma*, 2015, pág. 785.

<sup>231</sup> URRUELA MORA, en: BOLDOVA PASAMAR/ROMEO CASABONA/SOLA RECHE (coords.), *Parte Especial*, 2016, pág. 807.

alguna de las circunstancias que se enumeran en el citado art. 557 bis<sup>232</sup>, por lo que no bastaría con que se promulgue la consigna o el mensaje en relación con el tipo básico de desórdenes públicos<sup>233</sup>.

No obstante, el hecho de que la conducta de incitación o el refuerzo se limite a los supuestos agravados de desórdenes públicos<sup>234</sup>, no da cuenta de que el castigo de estas conductas se prevea necesariamente para supuestos graves y excepcionales ya que, atendiendo al hecho de que uno de los supuestos de agravación de los nuevos tipos de desórdenes públicos se da “cuando los hechos se lleven a cabo en una manifestación o reunión numerosa, o con ocasión de alguna de ellas”<sup>235</sup>, podemos advertir que esta circunstancia concurrirá en la mayoría de casos de desórdenes públicos<sup>236</sup>.

La segunda diferencia entre el art. 557.2 y el art. 559 reside en que el primero implica la realización de los hechos de manera presencial, exigiendo una relación interpersonal inmediata, si bien normalmente figura dirigida a una masa cuyos integrantes no se conocen necesariamente entre sí ni conocen al emisor del mensaje, mientras el segundo exige como requisito típico que la incitación o refuerzo moral a cometer desórdenes públicos se ejerza a través de “la distribución o difusión pública” de mensajes o consignas, aunque esta afirmación no siempre se sostenga<sup>237</sup>. Así, cabría plantearse si, a diferencia de lo sucedido en el supuesto del art. 559, encontrarían acomodo en el tipo del art. 557.2 incitaciones o actos de refuerzo que, teniendo como destinatarios al “grupo o sus individuos”<sup>238</sup>, no implicaran el grado de proyección masiva inherente a la distribución o difusión pública, por no ser el grupo lo suficientemente numeroso, por ejemplo<sup>239</sup>.

La tercera diferencia se encuentra en sanción prevista. Así, mientras que en el caso del art. 557.2, las penas son las mismas que para el autor del delito consumado<sup>240</sup>, mientras que para el caso de que se cometa el acto preparatorio autónomo previsto en el art. 559, la pena prevista es la de multa de tres a doce meses o prisión de tres meses a un

---

<sup>232</sup> ALONSO RIMO, en: GONZÁLEZ CUSSAC (dir.), *Comentarios a la reforma*, 2015, pág. 1327.

<sup>233</sup> Regulado en el art. 557.1 del CP.

<sup>234</sup> Regulados en el art. 557.2 del CP.

<sup>235</sup> Según regula el art. 557 bis 3.ª del CP.

<sup>236</sup> BARBER BURUSCO, CPC, 2015, pág. 66.

<sup>237</sup> URRUELA MORA, en: BOLDOVA PASAMAR/ROMEO CASABONA/SOLA RECHE (coords.), *Parte Especial*, 2016, pág. 807.

<sup>238</sup> Según regula el art. 557.2 del CP.

<sup>239</sup> ALONSO RIMO, EPC, 2015, pág. 379.

<sup>240</sup> Pena de seis meses a tres años de prisión según el art. 557.1 del CP.

año. Llama la atención la diferente gravedad de las sanciones previstas en las dos figuras delictivas que se analizan y, a partir de ahí, el notable salto de penalidad que se sigue entre los actos de incitación o refuerzo moral presenciales, por un lado, y los realizados a través de vías de difusión telemáticas o a distancia, por otro, cuando ambos comportamientos están referidos a los desórdenes públicos agravados<sup>241</sup>. Cabe señalar que las incitaciones o actos de refuerzo psíquico que acabarán cobrando relevancia de facto en el marco de éste último serán las que se ejecuten a través de medios de difusión telemática o a distancia, ya que los mismos, en la actual era dominada por internet y otras nuevas tecnologías, implican una “acusada expansión de la red de potenciales receptores”<sup>242</sup>.

De este modo, atendiendo a la literalidad del precepto, podría interpretarse que resulta punible la incitación o el refuerzo de la disposición a cometer desórdenes públicos, sin necesidad de que los mismos acaben produciéndose y con idéntica pena que la prevista para los autores de desórdenes públicos consumados, lo que conduciría a considerar que la tentativa de desórdenes públicos puede sancionarse con menos pena, en uno o dos grados, que la mera incitación, así como que a la complicidad de desórdenes públicos consumados se le aplica un grado menos de pena que a la conducta de refuerzo a la voluntad de generar desórdenes públicos, aunque estos no constituyan tentativa.

Un criterio que favorecería evitar el solapamiento de los arts. 557.2 y 559, consistiría en exigir, para la aplicación del primero, que se incite de forma presencial a la causación de desórdenes públicos del tipo básico y del tipo cualificado y que los delitos se consumen, mientras que la aplicación del art. 559 debería reservarse exclusivamente a las conductas referidas a los subtipos cualificados, en caso de que exista una incitación a través de medios de comunicación telemáticos<sup>243</sup>. No obstante, el texto penal, al regular la figura delictual de la provocación<sup>244</sup>, no parece colocar el acento en la naturaleza presencial o no de la incitación<sup>245</sup>, sino más bien en el “carácter plural, incluso masivo, de los destinatarios sobre los que aquélla se proyecta”<sup>246</sup>.

---

<sup>241</sup> Regulados en el art. 557 bis del CP.

<sup>242</sup> ALONSO RIMO, en: GONZÁLEZ CUSSAC (dir.), *Comentarios a la reforma*, 2015, pág. 1331.

<sup>243</sup> BARBER BURUSCO, CPC, 2015, pág. 69.

<sup>244</sup> Concretamente el art. 18 del CP, el cual declara que la provocación existe cuando se incita “por medio de la imprenta, la radiodifusión o cualquier otro medio de eficacia semejante, que facilite la publicidad, o ante una concurrencia de personas”.

<sup>245</sup> En la definición legal transcrita se acogen en pie de igualdad ambas modalidades.

<sup>246</sup> ALONSO RIMO, en: GONZÁLEZ CUSSAC (dir.), *Comentarios a la reforma*, 2015, pág. 1331.

En suma, la deficiente redacción técnica que acompaña a la introducción de este nuevo delito supone un excesivo adelantamiento de la barrera de intervención penal en una delicada zona limítrofe con el ejercicio de derechos fundamentales, concretamente los derechos de libertad de expresión y de reunión y manifestación, “con el consiguiente riesgo de desaliento cuando no directamente de invasión de su legítimo ámbito de ejercicio de acuerdo con parámetros constitucionales”<sup>247</sup>, todo lo cual se ve agravado por una manifiesta carencia de taxatividad en la formulación de las conductas típicas, favoreciendo posibles excesos interpretativos. Tanto es así que cierto sector doctrinal no ha dudado en afirmar que este precepto<sup>248</sup>, junto con el art. 557.2, permite evocar la Ley 45/1959 de Orden Público<sup>249</sup>, la cual se concebía a efectos de sanción administrativa, en contraposición al castigo penal previsto por el legislador de la reforma de 2015. Tampoco se compadecen estas disposiciones con la lógica que preside el régimen general de los actos preparatorios punibles<sup>250</sup>, quebrando de forma notable, entre otros, el principio de proporcionalidad<sup>251</sup>.

En esta misma línea se expresa el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa que en su Informe de 2013 señala que “la vaguedad” del art. 559 “podría conducir de hecho a que se sancionen las declaraciones y opiniones expresadas antes de los disturbios públicos, lo cual sería incompatible con las normas internacionales sobre la libertad de expresión y con la jurisprudencia del TEDH”<sup>252</sup>.

## **5. El delito de generación de alarmas falsas regulado en el art. 561**

A diferencia de los arts. 557.2, 557 ter y 559, figuras delictivas de nueva creación, el art. 561 del CP sí que ha sufrido una profunda remodelación a raíz de la reforma, en virtud de la cual el radio de acción del tipo en cuestión ha aumentado significativamente y, con ello, el número de conductas susceptibles de incriminación penal al amparo del mismo.

---

<sup>247</sup> ALONSO RIMO, EPC, 2015, pág. 384.

<sup>248</sup> El art. 559 del CP, concretamente.

<sup>249</sup> En cuyo art. 2 se regulan como actos contrarios al orden público “todos aquellos por los cuales se propague, recomiende o provoque la subversión o se haga apología de la violencia o de cualquier otro medio para llegar a ella”, o sencillamente “excitar al incumplimiento de las normas relativas al orden público”.

<sup>250</sup> Consagrado en la parte general del CP.

<sup>251</sup> BARBER BURUSCO, CPC, 2015, pág. 68.

<sup>252</sup> A quien cita GARCÍA RIVAS, en: QUINTERO OLIVARES (dir.), *Comentario a la reforma*, 2015, pág. 785.



En primer lugar, la nueva conducta típica prescinde del elemento subjetivo del injusto consistente en el ánimo de atentar contra la paz pública, quizá porque el legislador considera que la propia movilización engañosa engendra dicha perturbación<sup>253</sup>. Por otro lado, describe de manera más genérica las conductas de generación de alarma falsa, ya que con la actual regulación ya no se habla de afirmar falsamente “la existencia de aparatos explosivos u otros que puedan causar el mismo efecto, o de sustancias químicas, biológicas o tóxicas que puedan causar daño a la salud”, sino que el núcleo de la conducta típica reside en afirmar falsamente o simular, ya sea una situación de peligro para la comunidad o bien la producción de un siniestro a consecuencia del cual resulte necesario prestar auxilio. Por último, se añade la exigencia típica de que con el comportamiento descrito en el precepto<sup>254</sup> se provoque la “movilización de los servicios de policía, asistencia o salvamento”<sup>255</sup>.

Esta exigencia constituye la modificación más importante y “perturbadora” introducida en el nuevo delito de alarmas falsas, pues si a la presencia de este requisito típico le sumamos la desaparición del elemento subjetivo del injusto y de la alusión que la anterior redacción contenía a “la alarma o alteración del orden efectivamente producida”<sup>256</sup>, junto con el hecho de que se evite en este supuesto cualquier referencia a la necesidad de alteración o causación de una perturbación relevante de la paz pública, podríamos llegar a la conclusión de que el legislador ha querido incriminar la simple movilización injustificada de servicios de emergencia sin requerir ninguna clase de efectiva repercusión en el orden público<sup>257</sup>, subyaciendo tras esta nueva redacción determinadas motivaciones económicas del legislador, consistan en ahorrar costes generados por las improcedentes movilizaciones o en acotar éstas a las situaciones más graves.

En todo caso, conviene señalar que no nos encontramos ante un delito de daños, constituidos por la movilización improcedente de los servicios de policía, asistencia o salvamento, sino ante un delito contra el orden público, contexto sistemático en el cual

---

<sup>253</sup> GARCÍA RIVAS, en: QUINTERO OLIVARES (dir.), *Comentario a la reforma*, 2015, pág. 786.

<sup>254</sup> El art. 561 del CP, concretamente.

<sup>255</sup> Según regula el art. 561 del CP.

<sup>256</sup> Según regulaba el art. 561 del CP, antes de la promulgación de la LO 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la LO 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

<sup>257</sup> ALONSO RIMO, EPC, 2015, págs. 405-406.

debe ubicarse la presente figura delictiva<sup>258</sup>. Consiguientemente, carece de justificación castigar por la simple molestia que supone habilitar los medios necesarios para socorrer cuando ello no sea necesario, ya que se trata de una conducta carente de la lesividad necesaria para ser objeto de sanción penal<sup>259</sup>, pudiendo castigarse así conductas totalmente ajenas a la lesión del orden público, que no es lo mismo que la alarma pública<sup>260</sup>.

De este modo, no se puede ocultar que la mera afirmación falsa de una situación de peligro para la comunidad o de la producción de un siniestro, aunque resulte apta para movilizar a los servicios públicos citados en el párrafo anterior, no garantiza necesariamente por sí misma ni siquiera que la conducta sea objetivamente idónea para alterar el orden público, en función del criterio de peligrosidad *ex ante*<sup>261</sup>, a pesar de ciertas voces doctrinales discordantes que aseguran que la falsa alarma, ya sea de bomba o de incendio, es una forma grave de alteración de la paz pública, creando pánico en la población y alterando el normal funcionamiento de instituciones y servicios públicos<sup>262</sup>.

Desde el punto de vista subjetivo, se trata de un tipo de exclusiva comisión dolosa, cabiendo el dolo directo y el eventual. Además, cabe clasificar el delito cuyo análisis nos atañe como un delito de resultado, de modo que la tentativa podría ser castigada siempre que se produzca la afirmación falsa o la simulación pero no llegue a provocarse la movilización de los servicios públicos mencionados, aunque, si el propio delito consumado adolece de falta de lesividad, poco sentido tiene insistir todavía más en esa ofensa castigando la mera tentativa, conformando el régimen sancionador de la Ley de Seguridad Ciudadana el lugar idóneo para conminar ese tipo de acciones<sup>263</sup>.

Resulta preciso señalar que la acción no tiene necesariamente que realizarse de forma anónima, cabiendo también la posibilidad de que el sujeto denuncie falsamente, pero identificándose, así como que la finalidad jocosa no excluye la imputación del tipo

---

<sup>258</sup> URRUELA MORA, en: BOLDOVA PASAMAR/ROMEO CASABONA/SOLA RECHE (coords.), *Parte Especial*, 2016, pág. 810.

<sup>259</sup> GARCÍA RIVAS, en: QUINTERO OLIVARES (dir.), *Comentario a la reforma*, 2015, pág. 787.

<sup>260</sup> Al contrario de lo que afirma el Informe del Consejo Fiscal, el cual sugería que, dada la ubicación del precepto, será necesario demostrar la concurrencia de la finalidad de alterar la paz pública.

<sup>261</sup> ALONSO RIMO, en: GONZÁLEZ CUSSAC (dir.), *Comentarios a la reforma*, 2015, pág. 1336.

<sup>262</sup> MUÑOZ CONDE, *Parte especial*, 2015, pág. 769.

<sup>263</sup> GARCÍA RIVAS, en: QUINTERO OLIVARES (dir.), *Comentario a la reforma*, 2015, pág. 787.

a título de dolo, bastando con que el sujeto tenga conciencia de la alarma pública que crea<sup>264</sup>.

En suma, desde los parámetros del Derecho penal de un Estado democrático de Derecho, “se ha de evitar, pues, una interpretación literal del precepto”, lo que supone exigir a la hora de aplicar el art. 561 del CP que la conducta de generación de una falsa alarma de la que se siga una injustificada movilización de los servicios públicos resulte, al menos, peligrosa para el orden público<sup>265</sup>. De este modo, el art. 561 del CP debe ser interpretado en términos de afección a dicho orden, exigiéndose la efectiva perturbación del mismo como consecuencia de la conducta típica descrita en el ahora citado precepto<sup>266</sup>.

---

<sup>264</sup> MUÑOZ CONDE, *Parte especial*, 2015, pág. 769.

<sup>265</sup> ALONSO RIMO, EPC, 2015, pág. 408.

<sup>266</sup> URRUELA MORA, en: BOLDOVA PASAMAR/ROMEO CASABONA/SOLA RECHE (coords.), *Parte Especial*, 2016, pág. 810.

## VI. CONSIDERACIONES FINALES

Los delitos de desórdenes públicos poseen como objeto de protección el orden público, concepto abstracto y difuso, a pesar del desarrollo efectuado por la jurisprudencia constitucional. Estas notas caracterizadoras convierten en compleja la labor del legislador consistente en delimitar el cuerpo jurídico de estos delitos, a lo que debe añadirse el contexto socio político dentro del cual estos tipos legales son configurados, así como los diferentes objetivos de política criminal que se persiguen con su redacción.

Dicha afirmación se sustenta en la reforma penal realizada en el año 2003, con la que se intenta paliar, infructuosamente, el fenómeno social del “hooliganismo” que afecta a los espectáculos deportivos con altas dosis de violencia, introduciendo, más que un nuevo tipo delictual, una conducta típica antijurídica consistente en la especialización del tipo básico de desórdenes públicos<sup>267</sup>. Además, esta reforma peca de una deficiente técnica de redacción, pues obvia elementos requeridos en el tipo básico tales como la necesidad de realización del elemento subjetivo del injusto como su comisión bajo una figura plurilegislativa, no siendo precisa la concurrencia del factor grupo.

Sin embargo, es la LO 1/2015 la que más ha modificado la estructura del CP de 1995 con la tipificación de nuevas conductas, muy alejadas del bien jurídico protegido por estos delitos y cuya consumación, en ningún, caso podrían causar posibles menoscabos a terceros, la ampliación de circunstancias agravatorias, introduciendo redundantes causas que no vienen sino a suponer una literal traducción de determinados elementos ya requeridos en el tipo básico<sup>268</sup>, y la positivización de figuras delictivas anteriormente no, o sí bajo diferente regulación jurídica, previstas en el CP. Mención aparte merecen la penalización de ciertas conductas muy alejadas de la causación de cualquier clase de lesión al bien jurídico protegido, como la mera incitación.

Lo cierto es que no existe un solo precepto de desórdenes públicos objeto de modificación por la LO 1/2015 inmune a la deficiente técnica de redacción empleada por el legislador, el cual no ha reparado ni en las incongruencias que conforman su obra ni en los principios jurídico penales violentados por éstas. Ni si quiera las fundamentadas críticas que dicha reforma ha provocado entre algunos órganos de la UE y en el seno de

---

<sup>267</sup> Regulado en el art. 557.1 del CP, anterior a la LO 1/2015.

<sup>268</sup> Regulado en el art. 557.1 del CP.

la doctrina han convencido al PP a acometer ligeros cambios en las más controvertidas disposiciones.

Puede ser que el partido gobernante haya alcanzado, entre otros, su autoritario objetivo de recortar derechos y libertades fundamentales por medio de la aprobación de la reforma penal. Sin embargo, debe ser consciente de que ésta contraviene los principios más básicos imperantes en un Estado Democrático de Derecho, además de obligar a los órganos jurisdiccionales a ejecutar una importante y complejísima labor de exégesis de estos nuevos preceptos de desórdenes públicos, delimitando el ámbito de aplicación, el cual ha sufrido una abstracta extensión, de los mismos con el fin de no incurrir en la más que posible vulneración de principios fundadores del ordenamiento jurídico penal.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO RIMO, ALBERTO: “Los delitos de ¿desórdenes? ¿públicos? Especial referencia a los tipos de incitación o de refuerzo de la disposición de delinquir (arts. 557.2 y 559 CP)”, en: EPC vol. XXXV, 2015, págs. 359-412.

ALONSO RIMO, ALBERTO: “Desórdenes Públicos II”, en: GONZÁLEZ CUSSAC, JOSÉ LUIS (dir.): *Comentarios a la reforma del Código penal de 2015*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, págs. 1309-1338.

AMNISTÍA INTERNACIONAL, <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/la-aprobacion-del-codigo-penal-es-un-grave-retroceso-para-la-libertad-de-expresion-y-de-reunion/-codigopenal-Spain-20150121>, 21 de enero de 2015.

BARBER BURUSCO, MARÍA SOLEDAD: “Del delito de “difusión” o “propaganda” terrorista a la desmesurada expansión de la punición de actos preparatorios”, en: *Cuadernos de política criminal. Segunda época*, CPC, 2015, págs. 33-74.

BARCELONA LLOP, JAVIER: *Policía y Constitución*, Tecnos, 1997.

BENÍTEZ ORTÚZAR, IGNACIO: “Delitos contra el orden público (III). Desórdenes públicos”, en: MORILLAS CUEVA, LORENZO (coord.): *Sistema de Derecho penal español. Parte especial*, Dykinson S. L., 2011, págs. 1162-1168.

CARMONA SALGADO, CONCEPCIÓN: “Los delitos de desórdenes públicos”, en: COBO DEL ROSAL, MANUEL (coord.): *Derecho penal español. Parte especial*, Dykinson S. L., 1999, págs. 1117-1128.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, JOSÉ LUIS: “Los problemas de la coacción directa y el concepto de orden público”, en: *Revista española de Derecho administrativo: n° 15*, Civitas, 1977, págs. 605-628.

CUERDA ARNAU, MARÍA LUISA: “Desórdenes Públicos I”, en: GONZÁLEZ CUSSAC, JOSÉ LUIS (dir.): *Comentarios a la reforma del Código penal de 2015*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, págs. 1303-1338.

DÍAZ Y GARCÍA CONLLEDO, MIGUEL: “Desórdenes públicos”, en: LUZÓN PEÑA, DIEGO MANUEL (dir.): *Enciclopedia Penal Básica*, Comares, Granada, 2002, págs. 586-597.

FERRERES COMELLAS, VÍCTOR: *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia*, Civitas, 2002.

GARCÍA RIVAS, NICOLÁS: “Desórdenes públicos”, en: QUINTERO OLIVARES, GONZALO (dir.): *Comentario a la reforma penal de 2015*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2015, págs. 779-787.

IZU BELLOSO, MIGUEL JOSÉ: “Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978”, en: *Revista española de Derecho administrativo*: nº 58, 1988, págs. 233-254.

JIMÉNEZ DÍAZ, MARÍA JOSÉ: *Seguridad Ciudadana y Derecho penal*, Dykinson S. L., Madrid, 2006.

LAMARCA PÉREZ, CARMEN: “Delitos contra el orden público”, en: LAMARCA PÉREZ, CARMEN (coord.): *Delitos. La parte especial del Derecho penal*, Colex, 2015, págs. 855-859.

LLOBET ANGLÍ, MARIONA: “Los delitos contra el orden público”, en: SILVA SÁNCHEZ, JESÚS MARÍA (dir.), *Lecciones de Derecho penal. Parte especial*, Atelier, 2015, págs. 423-426.

63 CATEDRÁTICOS DE DERECHO PENAL DE 35 UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESPAÑOLAS, *Manifiesto contra la LO 1/2015, de 30 de marzo*, 2015.

MUÑOZ CONDE, FRANCISCO: *Derecho penal. Parte especial*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015

QUERALT JIMÉNEZ, JOAN J.: *Derecho penal español. Parte especial*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015.

SILVA SÁNCHEZ, JESÚS MARÍA: *Lecciones de Derecho penal. Parte especial*, Atelier, 2015.

TORRES FERNÁNDEZ, M<sup>a</sup>: *Los delitos de desórdenes públicos en el Código penal español*, Marcial Pons, Madrid, 2001.

URRUELA MORA, ASIER: “Delitos contra el orden público I”, en: BOLDOVA PASAMAR, MIGUEL ÁNGEL, ROMEO CASABONA, CAROS MARÍA, SOLA RECHE, ESTEBAN (coords.): *Derecho penal. Parte especial*, Comares, Granada, 2016, págs. 804-811.

## VII. JURISPRUDENCIA

STC 33/1982, de 8 de junio, en su FJ 3.º.

STC 77/1983, de 3 de octubre.

STC 22/1984, de 17 de febrero de 1984, AJ 5.

STC 117/1984, de 5 de diciembre, en su FJ 2.º.

STC 123/1984, de 18 de diciembre, en su FJ 3.º.

STC 59/1985, de 6 de mayo, en su FJ 2.º.

STC 199/1987, de 16 de diciembre.

STC 194/1989, de 16 de noviembre, en su FJ 3.º.

STC 59/1990, de 29 de marzo, en su FJ 4.º.

STC 325/1994, de 12 de diciembre, en su FJ 2.º.

STC 66/1995, de 8 de mayo, en su FJ 1.º.

STC 148/2000, de 1 de junio, en su FJ 6.º.

STC 25/2004, de 26 de febrero, en su FJ 6.º.

STS de 11 de marzo de 1961.

STS de 11 de octubre de 1969.

STS de 30 de junio de 1971.

STS de 15 de febrero de 1972.

STS de 30 de enero de 1984, en su Considerado 2.º.

STS de 18 de julio de 1984.

STS de 29 de noviembre de 1984, en su FJ 6.º.

STS de 28 de octubre de 1987.

STS de 30 de abril de 1987.

STS de 17 de marzo de 1989, en su FJ 2.º.

STS de 29 de marzo de 1990, en su FJ 4.º.

STS de 18 de junio de 1990.

STS de 15 de febrero de 1992.



STS de 20 de noviembre de 1992.

STS de 20 de febrero de 1993.

STS de 3 de marzo de 1994.

STS de 27 de octubre de 1995.

STS 452/2007, de 23 de mayo.

STS 1154/2010, de 12 de enero, en su FJ 2.º.

STS 1154/2010, de 12 de enero, en su FJ 5.º.

SAP de Zaragoza 327/2003, de 23 de octubre.

SAP de Barcelona 624/2004, de 16 de junio.

SAP de Lleida 21/2005, de 25 de enero.

SAP de Vizcaya 242/2005, de 25 de abril.

SAP de Barcelona 876/2010, de 27 de noviembre.

SAP de Madrid 115/2005, de 28 de noviembre.

SAP de Barcelona 169/2014, de 3 de marzo.

SJP n.º 1 de San Sebastián 216/2005.

