

36

INCLUYE ACCESO
A LA VISUALIZACIÓN
ONLINE DEL FONDO
COMPLETO DE
LA REVISTA

S PRAVIDE ET PRO

Revista

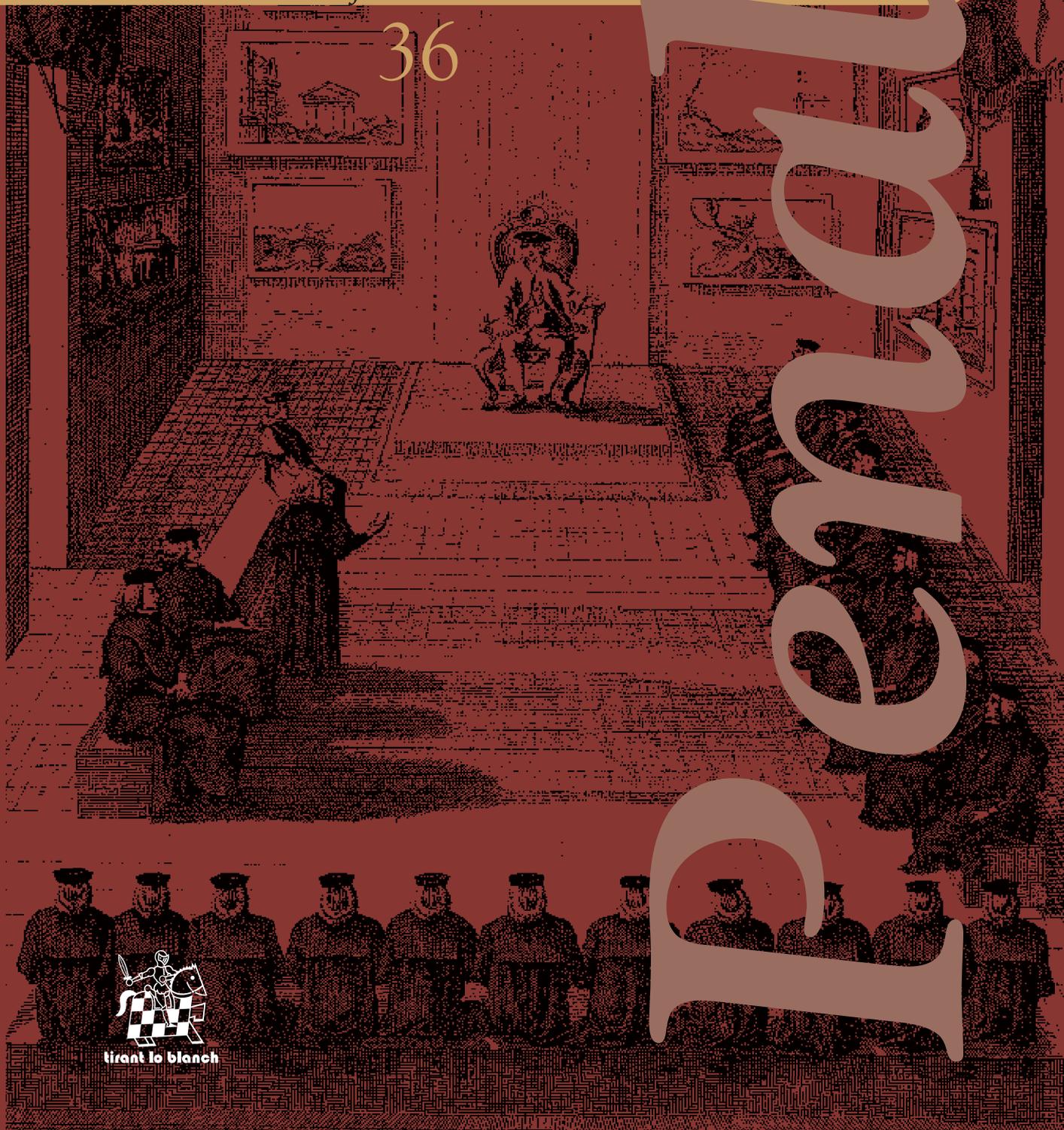
Julio 2015

36

Revista Penal

Penal

Julio 2015



Revista Penal

Número 36

Sumario

Doctrina:

- Política criminal sobre drogas en la era global y blanqueo de dinero, por *Miguel Abel Souto* 5
- Historia y perspectivas respecto de la corrupción en Brasil, por *Paulo César Busato* 14
- Sobre la realización iterativa de tipos penales y la necesaria delimitación entre la “unidad natural de acción” y el delito continuado, por *Viviana Caruso Fontán* 36
- Clasificación en tercer grado y régimen abierto en el sistema penitenciario español, por *Salvador Cutiño Raya* 61
- Contaminación ambiental, residuos e instalaciones peligrosas para los recursos naturales y el ambiente, tras la reforma de 2015, por *José Luis de la Cuesta Arzamendi* 86
- La nueva criminalización del proxenetismo, por *Alberto Daunis Rodríguez* 105
- La culpa de la guerra en H. Arendt y K. Jaspers. Un comentario a la posición de A. Norrie sobre la imputación de responsabilidad y el Derecho penal internacional, por *Pablo Galain Palermo* 122
- Del orden público al terrorismo pasando por la seguridad ciudadana: análisis de las reformas de 2015, por *Victor Manuel Macías Caro* 133
- Estrategias de persecución penal contra la financiación del terrorismo, por *Joaquín Merino Herrera* 145
- Dogmática penal y Política criminal en la Historia moderna del Derecho penal y en la actualidad penal, por *Francisco Muñoz Conde* 172
- Medidas post-penitenciarias aplicables a los delincuentes sexuales: una visión desde el derecho norteamericano, por *Marc Salat Paisal* 182
- El Derecho penal nacionalsocialista, por *Thomas Vormbaum* 207

Sistemas penales comparados: Reformas en la legislación penal y procesal (2012-2015) “Criminal and Criminal Procedural Law Reforms in the Period (2012-2015)” 217

Notas bibliográficas, por *Francisco Muñoz Conde* y *Gema Varona Martínez* 296



Universidad
de Huelva



UNIVERSIDAD
DE SALAMANCA



tirant lo blanch

Publicación semestral editada en colaboración con las Universidades de Huelva, Salamanca, Castilla-La Mancha, Pablo Olavide de Sevilla y la Cátedra de Derechos Humanos Manuel de Lardizábal.

Dirección

Juan Carlos Ferré Olivé. Universidad de Huelva
jcferrreolive@gmail.com

Secretarios de redacción

Victor Manuel Macías Caro. Universidad Pablo de Olavide
Miguel Bustos Rubio. Universidad Complutense

Comité Científico Internacional

Kai Ambos. Univ. Göttingen	José Luis González Cussac. Univ. Valencia
Luis Arroyo Zapatero. Univ. Castilla-La Mancha	Borja Mapelli Caffarena. Univ. Sevilla
David Baigún. Univ. Buenos Aires	Victor Moreno Catena. Univ. Carlos III
Ignacio Berdugo Gómez de la Torre. Univ. Salamanca	Francisco Muñoz Conde. Univ. Pablo Olavide
Gerhard Dannecker. Univ. Heidelberg	Enzo Musco. Univ. Roma
José Luis de la Cuesta Arzamendi. Univ. País Vasco	Francesco Palazzo. Univ. Firenze
Albin Eser. Max Planck Institut, Freiburg	Teresa Pizarro Beleza. Univ. Lisboa
Jorge Figueiredo Dias. Univ. Coimbra	Claus Roxin. Univ. München
George P. Fletcher. Univ. Columbia	José Ramón Serrano Piedecasas. Univ. Castilla-La Mancha
Luigi Foffani. Univ. Módena	Ulrich Sieber. Max Planck. Institut, Freiburg
Nicolás García Rivas. Univ. Castilla-La Mancha	Juan M. Terradillos Basoco. Univ. Cádiz
Vicente Gimeno Sendra. UNED	Klaus Tiedemann. Univ. Freiburg
José Manuel Gómez Benítez. Univ. Complutense	John Vervaele. Univ. Utrecht
Carmen Gómez Rivero. Univ. Sevilla	Eugenio Raúl Zaffaroni. Univ. Buenos Aires

Consejo de Redacción

Miguel Ángel Núñez Paz y Susana Barón Quintero (Universidad de Huelva). Adán Nieto Martín, Eduardo Demetrio Crespo y Ana Cristina Rodríguez (Universidad de Castilla-La Mancha). Emilio Cortés Bechiarelli (Universidad de Extremadura) Lorenzo Bujosa Badell, Eduardo Fabián Caparros, Nuria Matellanes Rodríguez, Ana Pérez Cepeda, Nieves Sanz Mulas y Nicolás Rodríguez García (Universidad de Salamanca), Paula Andrea Ramírez Barbosa (Universidad Externado, Colombia), Paula Bianchi (Universidad de Los Andes, Venezuela) y Elena Núñez Castaño (Universidad de Sevilla), Pablo Galain Palermo (Max Planck Institut - Universidad Católica de Uruguay), Alexis Couto de Brito y William Terra de Oliveira (Univ. Mackenzie, San Pablo, Brasil).

Sistemas penales comparados

Martin Paul Wassmer (Alemania)	Sergio J. Cuarezma Terán (Nicaragua)
Luis Fernando Niño (Argentina)	Carlos Enrique Muñoz Pope (Panamá)
Alexis Couto de Brito (Brasil)	Víctor Roberto Prado Saldarriaga (Perú)
Yu Wang (China)	Barbara Kunicka-Michalska (Polonia)
Álvaro Orlando Pérez Pinzón (Colombia)	Frederico Lacerda Costa Pinto (Portugal)
Roberto Madrigal Zamora (Costa Rica)	Ana Cecilia Morún Solano (República Dominicana)
Elena Núñez Castaño (España)	Svetlana Paramonova (Rusia)
Angie A. Arce Acuña (Honduras)	Volodymyr Hulkevych (Ucrania)
Ludovico Bin y Francesco Diamanti (Italia)	Pablo Galain Palermo y Sara Durán (Uruguay)
Manuel Vidaurri Aréchiga (México)	Jesús Enrique Rincón Rincón (Venezuela)

www.revistapenal.com

© TIRANT LO BLANCH
EDITA: TIRANT LO BLANCH
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia
TELF.: 96/361 00 48 - 50
FAX: 96/369 41 51
Email: tlb@tirant.com
<http://www.tirant.com>
Librería virtual: <http://www.tirant.es>
DEPÓSITO LEGAL: B-28940-1997
ISSN.: 1138-9168
IMPRIME: Guada Impresores, S.L.
MAQUETA: Tink Factoría de Color

Si tiene alguna queja o sugerencia envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia por favor lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro Procedimiento de quejas.



Del orden público al terrorismo pasando por la seguridad ciudadana: análisis de las reformas de 2015

Víctor Manuel Macías Caro

Revista Penal, n.º 36. - Julio 2015

Ficha Técnica

Autor: Víctor Manuel Macías Caro

Adscripción institucional: Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Penal Universidad Pablo de Olavide.

Sumario: I. Planteamiento de la cuestión. II. Conflictos entre el ciudadano y la autoridad, sus agentes y otros funcionarios públicos: delitos e infracciones administrativas relativas a atentados, resistencia y desobediencia. 1. Tipo básico del delito de atentado. 2. Tipos agravados del delito de atentado. 3. Delito de resistencia no grave y desobediencia grave. 4. Infracciones administrativas relativas a la desobediencia, la obstrucción y la falta de colaboración con la autoridad o sus agentes. 5. La falta al respeto y consideración debida a la autoridad. III. Delitos e infracciones administrativas relativas a los desórdenes públicos. 1. Tipo básico del delito de desórdenes públicos. 2. Tipos agravados del delito de desórdenes públicos. 3. Los nuevos delitos de incitación y reforzamiento a cometer desórdenes públicos. 4. El nuevo delito de ocupación no violenta de oficinas o locales. 5. Las infracciones administrativas relativas a la perturbación de la seguridad ciudadana. IV. La reforma del elemento estructural en los delitos de terrorismo. El terrorismo individual. V. A modo de conclusión: la política criminal detrás de las reformas.

Resumen: Este artículo analiza, en primer lugar, las reformas que inciden en las infracciones relativas a conflictos entre la ciudadanía y la autoridad, desde desde el delito de atentado a la infracción de obstrucción del cumplimiento de resoluciones administrativas o judiciales; en segundo lugar, las reformas en materia de desórdenes públicos e infracciones contra la seguridad ciudadana *strictu sensu*; en tercer lugar, la nueva definición de los delitos de terrorismo que da la Ley Orgánica 2/2015; por último, la posible motivación político criminal detrás de las mismas.

Palabras clave: reforma 2015, orden público, terrorismo, seguridad ciudadana

Abstract: This article analyzes, in the first place, the reforms affecting the offences that relate to conflicts between citizenry and government, namely assaults, disobedience, obstruction of administrative and judicial decisions; secondly, the reforms of public order offences and the citizen safety regulations; thirdly, the new definition of terrorism offences given by the Act 2/2015; finally, the possible criminal policy behind the reforms.

Key Words: 2015 reform, public order, terrorism, citizen safety

Rec: 15-05-2015 **Fav:** 4-06-2015

Yo digo que quienes condenan los tumultos entre los nobles y la plebe atacan lo que fue la causa principal de la libertad de Roma, y que se fijan más en los ruidos y gritos que nacían de esos tumultos que en los buenos efectos que produjeron. En toda República hay dos espíritus contrapuestos: el de los grandes y el del pueblo, y todas las leyes que se hacen en pro de la libertad nacen de la desunión entre ambos.

Nicolás Maquiavelo,

Discursos sobre la primera década de Tito Livio.

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar las reformas más relevantes de entre las que las Leyes Orgánicas 1/2015, 2/2015 y 4/2015, todas de 30 de marzo, han realizado en materia de orden público, seguridad ciudadana y terrorismo, con incidencia tanto en el plano penal como en el administrativo sancionador.

La hipótesis de partida es que existe una unión de propósito entre los tres textos, los cuales configuran en esta materia una reforma más o menos orgánica y sistemática con el objetivo de establecer un nuevo reparto entre el poder judicial y el poder ejecutivo con respecto a la amenaza sancionatoria y la propia sanción. En este sentido, es necesario analizar bien los procesos de “despenalización” antes de celebrarlos como una victoria del “principio de intervención mínima”¹, sobre todo cuando, como sucede en algunos casos, las nuevas sanciones administrativas son mayores que las penas derogadas.

El análisis quedará estructurado en cuatro partes: en primer lugar, analizaré las reformas que inciden en las infracciones relativas a conflictos, violentos o no violentos, entre la ciudadanía y la autoridad, sus agentes y otros funcionarios públicos, desde desde el delito de atentado a la infracción de obstrucción del cumplimiento de resoluciones administrativas o judiciales; en segundo lugar, analizaré las reformas en materia de desórdenes públicos e infracciones contra la seguridad ciudadana *strictu sensu*; en tercer lugar, analizaré brevemente la nueva definición de los delitos de terrorismo que da la Ley Orgánica 2/2015; por último, razonaré sobre la posible motivación político criminal detrás de las mismas.

II. CONFLICTOS ENTRE EL CIUDADANO Y LA AUTORIDAD, SUS AGENTES Y OTROS FUNCIONARIOS PÚBLICOS: DELITOS E INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS RELATIVAS A ATENTADOS, RESISTENCIA Y DESOBEDIENCIA

1. Tipo básico del delito de atentado

Con respecto al *tipo básico del delito de atentado* del artículo 550 del Código penal reformado, las novedades introducidas implican: a) una nueva definición del delito de atentado, b) una ampliación de los sujetos susceptibles de atentado o resistencia grave, ampliación que se extiende también a los tipos agravados, y c) una rebaja de los límites mínimos del marco penal.

a) La *nueva definición del delito* se resume en el paso de las antiguas modalidades de *acometimiento*, *empleo de fuerza*, *intimidación grave* y *resistencia activa grave* a las tres nuevas modalidades alternativas de *agredir*, *oponer resistencia grave con intimidación grave* o *violencia y acometer*.

La supresión del *empleo de fuerza* ha sido saludada por la doctrina, debido a que suscitaba dudas en cuanto a su delimitación con el *acometimiento* y favorecía el castigo por atentado de conductas que no eran equiparables al resto de modalidades típicas².

Sin embargo, la reforma siembra nuevas dudas con respecto a la distinción entre las nuevas modalidades de *agresión* y *acometimiento*. El término “*agresión*” es de significación equívoca y es susceptible de ser interpretado de forma demasiado amplia. En cuanto a “*acometimiento*”, doctrina y jurisprudencia coincidían en entenderlo como sinónimo de *agresión física* aunque no se llegara a materializar ningún resultado lesivo, es

1 Así se expresa el legislador en el apartado I, párrafo 4º, del Preámbulo de la Ley Orgánica 1/2015.

2 Cfr. CUERDA ARNAU, M.L., “Delitos de atentado y resistencia (arts. 550 y ss.)” y “Desórdenes públicos I (arts. 557.1º y 557 bis)”, en GONZÁLEZ CUSSAC, J.L. (dir.), *Comentarios a la reforma del Código penal de 2015*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, p. 1282.

decir, un acto de iniciación del ataque o movimiento revelador del propósito agresivo³.

Para distinguir ambos términos se han propuesto varias hipótesis: que la agresión “es un acometimiento violento que persigue originar un resultado lesivo”, que “el acometimiento no exige la materialización de la agresión”, que la agresión es un “más amplio concepto” que el de acometimiento⁴. En mi opinión, una interpretación literal nos debe llevar a aceptar la primera de las hipótesis, dado que el diccionario define “acometer” como “embestir con ímpetu y ardimiento”, mientras que “agresión” significa “acto de acometer a alguien *para matarlo, herirlo o hacerle daño*”, y ello a pesar de que doctrina y jurisprudencia hayan entendido tradicionalmente ambos términos como sinónimos⁵. Así pues, el *acometimiento* requeriría un ataque con una cierta intensidad que justifique la intervención penal, aunque no requiera la producción de un resultado lesivo ni el ánimo de matar, herir o hacer daño (lo cual no significa que no pueda darse también, como sucederá frecuentemente en el caso de los tipos agravados), mientras que la *agresión* sí exigiría dicho ánimo, aunque tampoco la producción del resultado lesivo.

Otra cuestión es que la *intimidación grave* se haya transformado de modalidad autónoma a medio comisivo de la resistencia grave, lo cual, bien interpretado, puede tener efectos de restricción del ámbito de lo penal, tal y como ha sido ya señalado por la doctrina: en efecto, el principio de legalidad exige que para que un acto intimidatorio grave pueda ser subsumido en el delito del art. 550 CP es necesario que, o bien dicho acto se dé en respuesta a una pretensión por parte de la autoridad, en forma de resistencia ante la misma, o bien que constituya por sí mismo una agresión o acometimiento⁶.

Por último, parece que la desaparición del requisito de que la resistencia sea *activa* carece de gran relevancia práctica, dado que se sigue exigiendo que sea *grave* (además de gravemente intimidatoria o violenta), por lo que el Código penal reformado hereda la delimitación

tradicional entre las conductas de resistencia del art. 550 CP y las del art. 556 CP.

b) En cuanto a los *sujetos que son susceptibles de sufrir el atentado o la resistencia grave*, la nueva regulación recoge de la anterior la referencia tradicional a la “autoridad”, al “agente de la autoridad”, al “funcionario público” y, en el art. 554.1 CP a un “un miembro de las Fuerzas armadas que, vistiendo uniforme, estuviera prestando un servicio que le hubiera sido legalmente encomendado”, e incluye ahora expresamente a los “funcionarios docentes o sanitarios”, referencia con valor simbólico, puesto que la jurisprudencia de los últimos años ya los venía considerando funcionarios públicos a efectos penales⁷.

Comentario aparte merecen, en esta sede, los apdos. 2 y 3 del art. 554 CP, que en realidad establecen tipos específicos de atentado con sus propias modalidades de conducta, similares pero no idénticas a las del art. 550 CP. Las penas, en todo caso, sí que son las mismas que las del 550 CP o, en su caso, el 551 CP. En primer lugar, el 554.2 reproduce el antiguo 555 CP y castiga el *acometimiento, la violencia o la intimidación* contra “las personas que acudan en auxilio de la autoridad, sus agentes o funcionarios”. La reforma se limita a haber introducido el “emplear violencia” y a haber equiparado las penas del tipo específico y del tipo básico, en lugar de prever para el tipo básico, como antes de la reforma, la pena inferior en grado.

Por su parte, el 554.3 CP crea un nuevo tipo específico consistente en *acometer, emplear violencia o intimidar* (aquí sí *gravemente*) a una serie de sujetos. En primer lugar (art. 554, apdo. 3, letra a, CP), “a bomberos y a miembros del personal sanitario o equipos de socorro que estuvieran interviniendo con ocasión de un siniestro, calamidad pública o situación de emergencia, con la finalidad de impedirles el ejercicio de sus funciones”. Es cierto, como se ha dicho, que tanto bomberos como personal sanitario eran ya sujetos amparados por el delito de atentado, por lo que la referencia puede parecer “innecesaria”⁸.

3 Cfr. CUERDA ARNAU, M.L., *op. cit.*, 2015, p. 1282; LA MISMA, *op. cit.*, 2003, p. 64; y el resto de doctrina y jurisprudencia allí citada.

4 Para la primera hipótesis, v. DE LA CUESTA AGUADO, P., “Delitos de atentado y resistencia”, en ÁLVAREZ GARCÍA, J. (dir.), *estudio crítico sobre el Anteproyecto de reforma penal de 2012*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013; para las dos últimas, v. CUERDA ARNAU, M.L., *op. cit.*, 2015, p. 1283.

5 En sentido contrario, apoyando la sinónima, v. CUERDA ARNAU, M.L., *op. cit.*, 2015, p. 1282.

6 Cfr. CUERDA ARNAU, M.L., *op. cit.*, 2015, pp. 1283-1284.

7 Cfr. CUERDA ARNAU, M.L., *op. cit.*, 2015, p. 1282.

8 Cfr. CUERDA ARNAU, M.L., *op. cit.*, 2015, p. 1292.

Este tipo específico se delimita con respecto al tipo básico del 550 CP en dos aspectos: el contexto, aquí de “siniestro, calamidad pública o situación de emergencia”, y la finalidad típica específica de “impedir el ejercicio de sus funciones”. Por lo tanto, el resultado de la reforma es, en circunstancias excepcionales de calamidad, una ampliación del ámbito de las personas amparadas a sujetos que, como los “equipos de socorro”, no son necesariamente funcionarios públicos a efectos del art. 24 CP, y quedarían amparados en el tipo básico a menos que no acudieran en auxilio de una autoridad, agente de la autoridad o funcionario público.

En segundo lugar (art. 554, apdo. 3, letra b, CP), “al personal de seguridad privada, debidamente identificado, que desarrolle actividades de seguridad privada en cooperación y bajo el mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”. Esta novedad rompe con una tradición que, al menos desde la STS de 25 de octubre de 1991, no reconocía al personal de seguridad privada el carácter de agentes de la autoridad, sino en todo caso, sujetos que actúan en su auxilio⁹.

c) Por lo que respecta a la *penalidad*, la reforma disminuye el límite mínimo del marco penal tanto si afecta a funcionarios, como a autoridades ordinarias o a autoridades que reciben una protección singular. Así, las penas de prisión pasan, en el primer caso, de una pena de uno a tres años a una pena de seis meses a tres años; en el segundo caso, de una pena de dos a cuatro años a una pena de uno a cuatro años; y en el tercer caso, de una pena de cuatro a seis años a una pena de uno a seis años.

2. Tipos agravados del delito de atentado

El reformado art. 551 CP recoge en su primer apartado, modificándola, una de las agravaciones del antiguo 552 CP (ahora derogado), introduciendo en cambio, en los otros cuatro, nuevos supuestos caracterizados por una mayor peligrosidad concreta de la conducta. Estos nuevos supuestos agravados están castigados con la pena superior en grado, es decir, con penas con máximos de hasta nueve años de prisión, en el caso de las autoridades que reciben mayor protección.

El *primer apartado*, como ya adelantábamos, transforma la ya previa agravación de “verificar la *agresión* haciendo uso de armas” a cometer el *atentado* “haciendo uso de armas u otros objetos peligrosos”. En primer

lugar, la nueva agravación incluye también objetos peligrosos, lo cual puede ser interpretado como una confirmación de la ya consolidada tendencia jurisprudencial que exigía la peligrosidad concreta del arma si se entiende que el término “peligrosos” adjetiva tanto a “armas” como a “objetos”. En segundo lugar, al referirse al *atentado*, se podría interpretar que el arma u objeto peligroso puede ser usado también para intimidar gravemente con el objetivo de resistirse a la autoridad, posibilidad que en principio no era posible con la redacción anterior, en la que se restringía el uso de armas a una agresión¹⁰.

Esta restricción sí que se da en el *segundo apartado*, que hace referencia a un “acto de violencia”, requiriendo para que se dé la agravación que dicho acto “resulte potencialmente peligroso para la vida de las personas” o bien que “pueda causar lesiones graves”, incluyendo como ejemplos de forma expresa y, pareciera, *iure et de iure*, el “lanzamiento de objetos contundentes o líquidos inflamables”, el “incendio” y la “utilización de explosivos”. Creo no obstante que la jurisprudencia, como ya hizo con la previa agravación de uso de armas, sabrá también aquí exigir la peligrosidad concreta aunque no esté expresamente prevista en el texto.

Lo mismo hay que esperar que suceda también en el *tercer apartado*, consistente en acometer “haciendo uso de un vehículo de motor”, debiendo exigir al juez que compruebe alguna relación entre el uso del vehículo de motor y un aumento efectivo de la peligrosidad concreta del hecho que justifique el tratamiento agravado. En concreto, y dado el significado de “acometer” ya citado más arriba, se debería requerir que el sentido de la marcha del vehículo se dirigiera dolosamente hacia “embestir” al sujeto excluyendo la colisión fortuita y el uso del vehículo para huir¹¹, o bien su uso como escondite.

El *apartado cuatro* (“cuando los hechos se lleven a cabo con ocasión de un motín, plante o incidente colectivo en el interior de un centro penitenciario”) puede dar como resultado una pena desproporcionadamente alta, no solo por su propio marco penal (de tres años y un día a cuatro años y seis meses de prisión en el caso de atentado contra funcionario de prisiones), sino porque entraría en concurso, como mínimo, con quebrantamiento de condena.

Por último, el anterior 551.2º CP agravaba el atentado “si el autor del hecho se prevaliera de su condición

9 Cfr. CUERDA ARNAU, M.L., *op. cit.*, 2015, pp. 1291-1292.

10 Cfr. CUERDA ARNAU, M.L., *op. cit.*, 2015, pp. 1288-1289.

11 Cfr. CUERDA ARNAU, M.L., *op. cit.*, 2015, p. 1290.

de Autoridad, agente de ésta o funcionario público”, circunstancia que desaparece, siendo de aplicación en este sentido únicamente la ya previa disposición común del 562 CP, relativa a que al autor estuviere “constituido en autoridad”, lo cual supone una eliminación de la agravación específica basada en el prevalimiento de la condición de funcionario público o agente de la autoridad.

3. Delito de resistencia no grave y desobediencia grave

El delito de resistencia del art. 556 CP conserva las antiguas modalidades de su conducta típica (“resistir”, se entiende que de forma no grave, y “desobedecer gravemente”), si bien extiende el ámbito de los sujetos a cuya pretensión se resiste o cuya orden se desobedece gravemente, incluyendo también en este tipo al personal de seguridad privada, siempre que esté debidamente identificado y que actúe en cooperación y bajo el mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Por otro lado, también en este caso se rebaja el límite mínimo de la pena de prisión, pasando de una pena de seis meses a un año a una pena de tres meses a un año y, además, se añade como pena alternativa la pena de multa de tres meses a un año.

4. Infracciones administrativas relativas a la desobediencia, la obstrucción y la falta de colaboración con la autoridad o sus agentes

La nueva Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (LOPSC) ha recogido algunas conductas relacionadas con la *derogada falta de desobediencia leve*, introduciendo algunas de ellas como infracciones graves (con sanciones de 600€ a 30.000€¹²) y otras como infracciones leves (son sanciones de 100€ a 600€), además de introducir nuevas infracciones.

Entre las primeras podemos encontrar, en el art. 36.6 LOPSC: a) *la desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones*, que funde parte de la antigua falta del 634 CP (“los que (...) desobedecieren levemente [a la autoridad o a sus agentes]”) con la infracción leve del 26.h ALOPSC, que era más restringida, pues se refería a la desobediencia frente a “mandatos dictados en directa aplicación de

la Ley”; b) *la negativa a identificarse a requerimiento de la autoridad o de sus agentes*, circunstancia en la cual la ALOPSC remitía al Código penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal; y c) *la alegación de datos falsos o inexactos en los procesos de identificación*, conducta cuya sanción expresa es una novedad.

En relación con la desobediencia se sitúa el art. 36.4 LOPSC, que sanciona como infracción grave una especie de “sedición pacífica” o “sin uso de la fuerza”, descrita como *actos de obstrucción que pretendan impedir a cualquier autoridad, empleado público o corporación oficial el ejercicio legítimo de sus funciones o el cumplimiento o la ejecución de acuerdos o resoluciones administrativas o judiciales, siempre que se produzcan al margen de los procedimientos legalmente establecidos*. La ausencia del uso de la fuerza es consecuencia necesaria de una interpretación sistemática que intente delimitar este supuesto del ya citado delito de sedición, a pesar que del mismo también lo separa la ausencia de alzamiento público y tumultuario.

Con respecto a este nuevo precepto, es muy probable que el legislador tuviera en mente la resistencia pasiva que han protagonizado plataformas ciudadanas como la PAH y STOP Desahucios frente a los lanzamientos de los inquilinos de sus viviendas, acciones que consisten en su mayoría en obstaculizar de forma pacífica la labor de la Policía. Si en la resistencia al desalojo participa un menor (¿incluso si es un menor que habita en la vivienda objeto del lanzamiento?) estaríamos hablando, conforme a los criterios de graduación antes mencionados, de una sanción administrativa de como mínimo 10.401 euros.

También está en relación con la desobediencia la infracción del art. 36.7 LOPSC, que sanciona *la negativa a la disolución de reuniones y manifestaciones en lugares de tránsito público ordenada por la autoridad competente cuando se den los supuestos del artículo 5 de la LO 9/1983* (que son: la ilicitud conforme con las leyes penales; la producción de alteraciones del orden público con peligro para personas o bienes; el uso de uniformes paramilitares por los asistentes; y que fueran organizadas por miembros de las Fuerzas Armadas o de la Guardia Civil con infracción de las limitaciones impuestas), tal y como ya hacía como infracción grave

12 Es necesario resaltar, no obstante, que la LOPSC establece una graduación de las sanciones de las infracciones muy graves y graves, estableciendo la regla general de la aplicación de la sanción en grado mínimo (el primer tercio del marco sancionatorio), en grado medio (el segundo tercio) cuando se den una serie de circunstancias tasadas en el art. 33.2 LOPSC (reincidencia, violencia, amenaza o intimidación, disfraz, utilización de menores de edad) y en grado máximo (el tercer tercio) “cuando los hechos revistan especial gravedad” teniendo en cuanto los criterios anteriores.

(multa de 50.000 a 5.000.000 Ptas.) el art. 23, letra de, ALOPSC.

Por último, el art. 36.15 LOPSC también sanciona ahora, de forma expresa, la falta de colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, por parte de cualquier autoridad o funcionario público, en la averiguación de delitos o en la prevención de acciones que puedan poner en riesgo la seguridad ciudadana.

5. La falta al respeto y consideración debida a la autoridad

La otra parte de la falta del ahora derogado art. 634 CP, relativa “los que faltaren el respeto y la consideración debida a la autoridad y sus agentes”, ha sido desdoblada: en lo relativo a la autoridad, en el ejercicio de sus funciones, constituye ahora el delito previsto en el art. 556, apdo. 2, CP; si el destinatario fuera un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones de protección de la seguridad, la conducta queda subsumida en la infracción leve del art. 37.4 LOPSC. En ambos supuestos, la reforma supone un aumento de la intensidad de las sanciones aplicables, más claro en el caso del 556.2 CP, ya que se pasa de una pena de multa de diez a sesenta días a una multa de uno a tres meses.

Otras interpretaciones violarían la prohibición de la analogía *in malam partem*, dado que no se puede entender que “autoridad”, que es un término cuya interpretación auténtica da el art. 24, apdo. 1, del Código penal, se pueda extender analógicamente a los agentes de la misma. Por lo tanto, sí es posible distinguir la infracción penal de la administrativa¹³.

III. DELITOS E INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS RELATIVAS A LOS DESÓRDENES PÚBLICOS

1. Tipo básico del delito de desórdenes públicos

En primer lugar, la *conducta del tipo básico* (557.1.I CP) pasa de estar constituida por una serie de modalidades tasadas (que podían ser, alternativamente: causar lesiones a las personas, producir daños en las propiedades, obstaculizar vías o accesos con peligro para los que por ella circulen o invadir instalaciones o edificios), las

cuales tenían en común el resultado de alteración del orden público y la finalidad de atentar contra la paz pública, a constituir una conducta genérica de ejecución de “actos de violencia sobre las personas o sobre las cosas” o de amenazas “con llevarlos a cabo”, todo ello sin la necesidad expresa de la finalidad de atentar contra la paz pública.

El legislador afirma en el preámbulo que esta reforma de la conducta típica tiene como finalidad dotar al delito de desórdenes públicos de una definición, solucionando con ellos problemas de tipicidad y concursales. Dicha definición seguiría teniendo como puntos de referencia el “sujeto plural” y la propia realización de “actos de violencia”, por lo que la reforma supone una ampliación del ámbito de lo penal, dando la posibilidad al juez de castigar por desórdenes públicos conductas que, por distintas razones, no podían ser subsumidas previamente en dicho tipo de delito.

De un lado, el concepto de *acto de violencia sobre las personas* es más amplio que el de *causar lesiones*, que además era interpretado mayoritariamente de forma restrictiva, excluyendo la falta de lesiones y otras vejaciones que no afectasen a la salud¹⁴, y puede ser interpretado de forma muy distinta según el tipo de que se trate dada su “multicontextualidad”¹⁵. Se corre el riesgo de poder castigar conductas agresivas que no se materialicen en lesión ni maltrato, tales como agresiones verbales o actitudes amenazantes¹⁶.

De otro lado, los *actos de violencia sobre las cosas* han sustituido a la *producción de daños*, lo cual supone nuevamente una considerable ampliación si la nueva redacción se interpreta en el sentido de no exigir la materialización de un daño o, al menos, de un desperfecto. ¿Es que, por ejemplo, zarandear un contenedor o un coche de forma violenta, sin llegar a tumbarlo ni dañarlo, constituye un delito de desórdenes públicos del tipo básico de acuerdo con el Código penal reformado?

Además, la obstaculización de vías o accesos y la invasión de instalaciones o edificios desaparecen del Código penal, pero reaparece, como veremos más adelante, en el art. 36.3 LOPSC. Esta dinámica de intercambio o incluso repetición de conductas entre ambos textos no es exclusiva de este punto. En cualquier caso, la jurisprudencia ya requería en estos casos el uso de

13 Parece de opinión contraria CUERDA ARNAU, M.L., *op. cit.*, 2015, p. 1293.

14 Cfr. CUERDA ARNAU, M.L., *op. cit.*, 2015, p. 1297; GARCÍA ALBERO, R., “De los desórdenes públicos”, en QUINTERO OLIVERES, G. (dir.), *Comentarios al Código penal español*, tomo II, 6ª ed., Aranzadi, Pamplona, 2011, p. 1641; TORRES FERNÁNDEZ, E., *Los delitos de desórdenes públicos en el Código penal español*, Marcial Pons, Madrid, 2001, pp. 125 y ss.

15 Cfr. SÁNCHEZ TOMÁS, J.M., *La violencia en el Derecho penal*, Bosch, Barcelona, 1999.

16 Cfr. CUERDA ARNAU, M.L., *op. cit.*, 2015, p. 1298.

“una cierta fuerza sobre las cosas orientada a conseguir el objetivo final de la acción” (cfr. STS 1154/2010, de 12 de enero, FJ 4º), la cual no es necesaria en el caso del art. 557 ter, hacia el cual pueden existir la tentación de canalizar el castigo de algunas conductas que no desplieguen violencia sobre las personas ni sobre las cosas, siempre que se den el resto de requisitos típicos¹⁷.

Sea como fuere, la importancia de estas cuestiones queda muy relativizada por el hecho de que se castiga también la *amenaza con llevar a cabo actos de violencia* (tanto sobre las personas como sobre las cosas), lo cual ha merecido ya una muy negativa valoración por parte de la doctrina¹⁸. No solo porque se castiga con el mismo marco penal el delito consumado y la mera amenaza con llevarlo a cabo, sino también porque, no lo olvidemos, en estos casos el autor recibiría las penas correspondientes tanto a desórdenes públicos como a la amenaza concreta.

En cuanto al *tipo subjetivo*, la finalidad típica de atentar contra la paz pública suponía una reducción del ámbito de lo punible en tanto en cuanto sólo constituían desórdenes públicos las alteraciones del orden público producidas con la finalidad de atentar contra la paz pública, es decir, la tranquilidad, quietud y sosiego de la vida pública, lo cual hacía posible excluir los casos en los que dicho resultado no aparecía como una consecuencia necesaria o probable de la conducta e incluso aquellos otros en los que el resultado no era querido directamente¹⁹. Al desaparecer esta finalidad en el nuevo texto queda abierta la cuestión, reduciendo las posibilidades de interpretaciones restrictivas en lo subjetivo, aunque bien es cierto que por vía del dolo sería posible exigir el conocimiento y la voluntad, al menos eventual, de la alteración de la paz pública, que es la conducta típica en el Código penal reformado.

En segundo lugar, y esto es un cambio estructural, los desórdenes públicos dejan de ser un delito de convergencia, aunque se mantengan la necesidad como contexto de una actuación grupal. Para ser sujeto activo ya no es necesario actuar *en grupo* sino que dicha modalidad tradicional convive con la de actuar *individualmente, pero amparado en el grupo*. Es conocido que el Tribunal Supremo ya admitía tradicionalmente como actuación en grupo el “acuerdo, aunque sea

improvisado y súbito, que obedezca a la finalidad de atentar contra la paz pública”, es decir, converger de forma repentina e improvisada en el actuar grupal con coincidencia en el ánimo delictivo. Lo que se pretende con la reforma, como expone el propio legislador, es castigar la “actuación concurrente de sujetos entre los que no existe un acuerdo o concertación previa en el sentido habitual de la coautoría”.

De esta disposición ya se ha previsto su carácter polémico y su posible incompatibilidad con los principio de culpabilidad si se interpreta en el sentido de permitir imputar a un tercero que interviene individualmente en un contexto de desórdenes públicos la conducta típica cometida por otros sujetos con los cuales no le unía ningún acuerdo, con solo demostrar la realización de algún acto propio de la conducta típica²⁰. En el fondo, en mi opinión, se trata de una cuestión de facilitación de la prueba.

2. Tipos agravados del delito de desórdenes públicos

El artículo 557 bis del Código reformado, en sus cinco apartados, recoge ahora los distintos tipos agravados de desórdenes públicos. El *quinto apartado* coincide con la agravante genérica de disfraz (22.2ª CP) y el *sexto con* la de prevalimiento (22.7ª CP), y su razón de ser es probablemente la de asegurar un castigo mayor del que se derivaría de la aplicación de las respectivas circunstancias agravantes genéricas. El *segundo apartado* reproduce exactamente lo previsto en el art. 551, apdo. 2, CP con respecto al tipo agravado de atentado, a cuyo análisis me remito. El *cuarto apartado* consiste en que se lleven a cabo actos de pillaje, los cuales deberán forzosamente ser castigados por separado, por indicación expresa del último párrafo. Cabe aquí recordar que el principio de culpabilidad exige que el tipo agravado sólo se aplique a aquellos participantes en los desórdenes públicos que tuvieran un conocimiento al menos eventual de dichos actos de pillaje.

Un comentario más detallado merecen los apartados primero y tercero. El *primer apartado* contiene en realidad dos circunstancias distintas. La primera es portar un arma u otro instrumento peligroso: el arma, de fuego o no, ha de ser real²¹ y peligrosa; el concepto de instrumento peligroso, por otra parte, puede ser interpretado

17 Cfr. CUERDAARNAU, M.L., *op. cit.*, 2015, pp. 1295-1296.

18 Cfr. CUERDAARNAU, M.L., *op. cit.*, 2015, p. 1298.

19 Cfr. TORRES FERNÁNDEZ, E., *op. cit.*, p. 225; CUERDAARNAU, M.L., *op. cit.*, 2015, p. 1296.

20 Cfr. CUERDAARNAU, M.L., *op. cit.*, 2015, p. 1297.

21 Cfr. CUERDAARNAU, M.L., *op. cit.*, 2015, p. 1298.

de forma demasiado amplia, puesto que abarca cualquier objeto que entrañe un peligro potencial en manos del autor, lo cual planteará problemas en algunos casos, dado que la agravación se consuma con solo *portar* el instrumento peligroso, con lo que no siempre será fácil demostrar la potencialidad lesiva de un instrumento no diseñado para causar daño por el mero hecho de portarlo. La segunda circunstancia consiste en exhibir un arma de fuego simulada, por lo que el fundamento de la agravación no está en la peligrosidad potencial con respecto a bienes jurídicos personales, sino en la mayor aptitud para alterar la paz pública que entrañan los casos descritos.

El *tercer apartado* agrava los desórdenes públicos cuando estos se lleven a cabo “en una manifestación o reunión numerosa, o con ocasión de alguna de ellas”. Esta agravación generaliza la que existía en el antiguo art. 557.2 CP (“cuando [los desórdenes públicos] se produjeran con ocasión de la celebración de eventos o espectáculos que congreguen a gran número de personas”) a cualquier manifestación o reunión numerosa, incluidas aquellas reguladas por la Ley Orgánica 9/1983, siempre que sean “numerosas”.

Hay razones para pensar, con Cuerda Arnau, que lo que el legislador persigue es convertir en tipo agravado la modalidad que probablemente se dé con más frecuencia, puesto que ya el hecho de la necesidad de un contexto grupal hace que los desórdenes públicos tengan lugar, precisamente, en las manifestaciones²². No obstante y para no dejar inaplicado el tipo básico, esta observación podría llevar al juzgador a interpretar este precepto en el sentido de exigir que la manifestación o reunión sea mucho más numerosa de lo que se exige a cualquier reunión de personas para ser contexto de un delito de desórdenes públicos, dado que cuanto más numeroso sea el grupo de personas que participan en los desórdenes públicos, mayor será la perturbación del orden público.

Si no se interpretara así, la nueva agravación merecería una severa crítica por no requerir expresamente que se verifique un peligro para el numeroso grupo de personas entendido como personas amparadas en cuan-

to a que participan, en gran número, en la reunión o manifestación, pero no en los desórdenes públicos²³. Además, porque la obstaculización o impedimento del derecho de reunión o manifestación ya está sancionado expresamente en el art. 514, apdo. 4, CP.

3. Los nuevos delitos de incitación y reforzamiento a cometer desórdenes públicos

Por otra parte, el Código penal reformado castiga *la incitación y el reforzamiento a cometer desórdenes públicos* (artículos 557, apdo. 2, y 559 CP). Se trata, de acuerdo con una interpretación literal, del castigo de ciertos actos preparatorios, dado que en ninguno de los dos casos es necesario que se dé inicio a la ejecución de los desórdenes públicos, al contrario de lo que sucedería con la inducción, la cooperación necesaria o la complicidad. En este contexto, la *incitación* debe entenderse como un comportamiento idóneo para hacer surgir en otros la resolución de cometer desórdenes públicos, algo cercano al significado de la provocación, la cual sería impune en términos generales con respecto a los desórdenes públicos, al igual que la conspiración y la proposición. El *reforzamiento*, por su parte, es un comportamiento idóneo para dotar de mayor intensidad una resolución ya preexistente de cometer desórdenes públicos.

La delimitación entre ambos preceptos presenta múltiples problemas²⁴. En un primer vistazo se puede comprobar que el 557.2 CP castiga a quienes *actúen sobre el grupo* incitándoles a cometer los actos del 557.1 CP o reforzando su disposición a cometerlos, mientras que el 559 CP consiste en *distribuir o difundir públicamente mensajes o consignas*, mediante cualquier medio, que, o bien inciten a cometer alguno de los tipos agravados del 557 bis CP, o bien sirvan para reforzar la decisión de llevarlos a cabo. A partir de estos elementos, es necesario dibujar la frontera.

Una primera diferencia que puede resultar obvia es que el 557.2 CP se refiere al tipo básico y el 559 CP a los tipos agravados. No obstante, el 557 bis CP toma

22 Cfr. CUERDA ARNAU, M.L., *op. cit.*, 2015, p. 1300.

23 Esta agravación ha sido uno de los puntos en los que han incidido cinco relatores especiales de la ONU en un comunicado en el que afirman que los entonces proyectos de reforma del Código penal y de LOPSC “amenazan con violar derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos” (cfr. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, *Dos proyectos de reforma legal socavan los derechos de manifestación y expresión en España*, 23 de febrero de 2015, disponible en línea en <http://goo.gl/Y1f1yK>).

24 A este respecto dedica extensas y lúcidas reflexiones de ALONSO RIMO, A., “Desórdenes públicos II (arts. 557.2, 557 ter y 561)”, en GONZÁLEZ CUSSAC, J.L. (dir.), *Comentarios a la reforma del Código penal de 2015*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 1301-1308 y 1317-1325, a las cuales me remito.

como tipo de referencia a ambos apartados del 557 CP, por lo que hay que tener en cuenta que es posible aplicar el 557.2 CP en relación con el 557 bis CP, es decir, el actuar sobre un grupo incitándole a cometer desórdenes públicos cuando en dicha actuación de incitación se dé alguna de las circunstancias del 557 bis CP. En mi opinión, no es posible otra interpretación, dado que “los hechos descritos” a los que hace referencia el 557 bis CP son, en el 557.2 CP, la incitación, y no los desórdenes públicos²⁵. No se trata, por lo tanto, de que el 557.2 CP castigue también la actuación sobre grupos incitándoles a cometer tanto desórdenes públicos del tipo básico como desórdenes públicos agravados, mientras que el 559 CP se refiere únicamente a estos últimos, sino más bien que, con independencia de que para el 557.2 CP solo es relevante la incitación a la comisión de desórdenes del tipo básico, dicho precepto tiene dos modalidades: un tipo básico (557.2 CP) y unos tipos agravados (557.2 CP en relación con 557 bis CP).

Por otra parte, una lectura atenta del preámbulo nos ayudaría a establecer un criterio de distinción adicional²⁶: el 557.2 CP se limita a actuaciones por parte de quienes, sin participar propiamente en los desórdenes públicos, *actúan sobre el grupo*, estando por lo tanto presentes, y los incitan o refuerzan; el 559 CP, por el contrario, requiere por una parte la distribución o difusión de *un mensaje o consigna* (no siendo posible la incitación o refuerzo a través de los hechos), ampliándose los medios a *cualquiera*, lo cual está pensado no solo para los mensajes o consignas *in situ*, en lo que coincidirían con el 557.2 CP, sino sobre todo para los mensajes por medios telemáticos, los cuales no entrarían en el 557.2 CP.

Existe, al menos, una “segunda vía interpretativa” de la función del art. 557.2 CP y de su relación con el 559 CP, que hace un uso mayor de los criterios teleológico y sistemático y que nos da Alonso Rimo²⁷. En síntesis, el 557.2 CP estaría castigando en realidad una forma de participación consumada más cercana a la inducción que a la provocación, mientras que el 559 CP sí quedaría reservado para la sanción de actos preparatorios

con respecto, únicamente, a los desórdenes públicos agravados. Esta interpretación se basa en la consideración de que la equiparación penológica entre ambos apartados del 557, si seguimos la primera interpretación, da como resultado un privilegio de la tentativa y la complicidad de desórdenes públicos con respecto a la incitación a los desórdenes públicos entendida como tentativa de complicidad en los términos antes descritos, lo cual plantearía problemas con respecto al principio de proporcionalidad²⁸.

Sea como fuere, en mi opinión es necesario optar por una interpretación que exija que el autor obre con dolo directo con respecto al resultado de incitación o reforzamiento que equivalga al conocimiento de que se está, al menos, reforzando la disposición de un grupo de personas a cometer desórdenes públicos y no meramente a “encender los ánimos”.

4. El nuevo delito de ocupación no violenta de oficinas o locales

Una de las novedades más duras en materia de desórdenes públicos de las que ha realizado la reforma viene dada por la criminalización *ex novo* de la ocupación no violenta de oficinas o locales en el nuevo art. 557.1 ter CP, el cual castiga alternativamente con prisión de tres a seis meses o multa de seis a doce meses a “los que, actuando en grupo o individualmente pero amparados en él, *invadan u ocupen, 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 relevante de la paz pública y de su actividad normal*”. El 557.2 CP castiga con la pena superior en grado cuando concurren algunas de las circunstancias de los desórdenes públicos (todas menos el peligro potencial para la vida o la salud de los actos de violencia, ya que aquí no hay acto de violencia).

Parece evidente que el legislador no ha permanecido indiferente ante ciertas expresiones de disidencia ciudadana no violenta tales como los escraches a las enti-

25 En sentido contrario, conforme con la interpretación que ofrece del 557.2 CP como una forma de participación y no como un acto preparatorio (v. *infra*), v. ALONSO RIMO, A., *op. cit.*, 2015, p. 1308.

26 El preámbulo, sobre el 559 CP, dice: “También se introduce un nuevo tipo penal, esto es, la difusión de mensajes que inciten a la comisión de alguno de los delitos agravados de alteración del orden público. De este modo, se evita la sanción general de la mera realización de comentarios que puedan incitar de un modo más o menos indirecto a los desórdenes públicos, y solamente se sancionan los actos de incitación a desórdenes especialmente graves cuya delimitación no plantea dificultades.”

27 Cfr. ALONSO RIMO, A., *op. cit.*, 2015, pp. 1306 y ss.

28 Cfr. ALONSO RIMO, A., *op. cit.*, 2015, pp. 1306-1308.

dades financieras, en los que lo que se pretende a través de acciones colectivas es hacer públicas y conocidas las prácticas de dichas entidades para que éstas se vean motivadas a negociar una solución a la insolencia de sus clientes que no pase por el lanzamiento de la vivienda o, al menos, que acepten la dación de su vivienda en pago del préstamo hipotecario. En este punto, el legislador es especialmente cínico al argumentar en el preámbulo que se regula este caso como un supuesto atenuado del delito de desórdenes públicos, dando entender que realiza una operación legislativa de atenuación, cuando en realidad está criminalizando una conducta que no constituía delito hasta el momento de la reforma.

En cualquier caso, es la exigencia de “perturbación relevante de la paz pública”, introducida durante la tramitación parlamentaria, la que está llamada a ser escudo frente a interpretaciones demasiado expansivas. Si así se hiciera, será difícil dar por probada la perturbación relevante de la paz pública (que tiene naturaleza colectivo-social) en algunos de los posibles casos, por ejemplo, la ocupación de un local de una persona jurídica privada durante el horario de apertura, por mucho que se haga contra la voluntad de su titular²⁹.

Si los jueces se negaren a condenar por este delito, lo cual es de prever dada la línea jurisprudencial actual sobre los escraches a representantes políticos, que han sido considerados como un ejercicio de la libertad de expresión, la administración podrá acudir al art. 37.7 LOPSC, que sanciona como infracción leve “la ocupación de cualquier inmueble, vivienda o edificio ajenos, o la permanencia en ellos, en ambos casos contra la voluntad de su propietario”, sin necesidad expresa de perturbación de la paz pública.

5. Las infracciones administrativas relativas a la perturbación de la seguridad ciudadana

Con respecto a la LOPSC, su contenido es especialmente importante en materia de perturbaciones del orden público o la seguridad ciudadana en sentido estricto.

En primer lugar hay que mencionar la infracción administrativa grave prevista por el art. 36.3 LOPSC, que constituye un híbrido entre la infracción que preveía el art. 23, letra ene, ALOPSC (de la que toma la causación de desórdenes en las vías, espacios o establecimientos públicos) y el tipo básico del delito de desórdenes pú-

blicos, tal y como quedaba definido antes de la reforma (del que toma el elemento de obstaculización de la vía pública, en este caso, con mobiliario urbano, vehículos, contenedores, neumáticos u otros objetos). Se exige, eso sí, una alteración grave de la seguridad ciudadana. Este precepto supone un ejemplo de la doble vía penal-administrativa que la compleja operación de reforma que estamos analizando ha creado en muchos casos y que analizaremos al final de este texto.

Por otra parte, con respecto a las infracciones relativas a *reuniones y manifestaciones*, podemos encontrar algunas que consisten en reuniones y manifestaciones *prohibidas o no comunicadas* y otras que tienen lugar *con ocasión de reuniones y manifestaciones*.

Del primer tipo es la infracción leve prevista en el art. 37.1, que sanciona a los organizadores o promotores de *reuniones o manifestaciones incumpliendo los requisitos de la Ley Orgánica 9/1983*: adoptar medidas para el adecuado desarrollo de las reuniones o manifestaciones (art. 4.2); comunicar por escrito a la autoridad gubernativa correspondiente con una antelación de entre diez y treinta días o de veinticuatro horas si existen causas extraordinarias y graves que justifiquen la urgencia (art. 8) en la que consten una serie de datos: identificación de los organizadores, lugar, fecha, hora y duración prevista, objeto de la misma, itinerario proyectado, cuando se prevea la circulación por las vías públicas, medidas de seguridad previstas por los organizadores o que se soliciten de la autoridad gubernativa (art. 9); que no haya sido prohibida por la autoridad gubernativa (art. 10) o que la Audiencia competente no haya revocado dicha prohibición, si ha habido recurso (art. 11).

En relación con el precepto que acabamos de analizar, el art. 35 LOPSC sanciona como infracción muy grave (con sanciones previstas de 30.000 a 600.000 euros) las *reuniones o manifestaciones no comunicadas o prohibidas en, la intrusión en los recintos de, o el sobrevuelo de infraestructuras o instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad o en sus inmediaciones*, definidas por la propia Ley, en su Disposición Adicional Sexta, como las centrales nucleares, petroquímicas, refinerías y depósitos de combustible, los puertos, aeropuertos y demás infraestructuras de transporte, los servicios de suministro y distribución de agua, gas y electricidad y las infraestructuras de telecomunicaciones. Dada la amplitud tanto de las conductas como de las infraestructuras e instalaciones amparadas por este precepto, la gravedad de las sanciones y el hecho

29 Cfr. ALONSO RIMO, A., *op. cit.*, 2015, pp. 1310 y ss.

de que no se requiera expresamente ni la perturbación de la seguridad ciudadana ni del propio funcionamiento de las infraestructuras o instalaciones, la administración sancionadora deberá ser especialmente cuidadosa en comprobar el único requisito de naturaleza restrictiva: el riesgo para la vida o la integridad física de las personas. En cualquier caso, estas infraestructuras también se ven protegidas por el art. 36.9 LOPSC, que sanciona como infracción grave la intrusión y el sobrevuelo de las mismas, ahora sí, “cuando se haya producido una interferencia grave en su funcionamiento”.

Del segundo tipo, es decir, infracciones con ocasión de reuniones o manifestaciones que pueden ser lícitas, es la infracción prevista en el art. 36.1 LOPSC, que sanciona como infracción grave la *perturbación de la seguridad ciudadana en actos públicos, espectáculos deportivos, solemnidades y oficios religiosos u otras reuniones a las que asistan numerosas personas*. No obstante, no está claro si el supuesto de hecho abarca también las manifestaciones y reuniones en lugares de tránsito público reguladas por la Ley Orgánica 9/1983.

Igualmente como infracción grave se sanciona en el art. 36.2 LOPSC la *perturbación grave de la seguridad ciudadana frente a las sedes del Congreso de los Diputados, el Senado y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, aunque no estuvieran reunidas*, aquí también, en ocasión de reuniones y manifestaciones que no tienen por qué estar prohibidas o no haber sido comunicadas. El hecho de que no se exija que las cámaras estén reunidas me impide entender por qué el hecho de que la perturbación tenga lugar “frente a las sedes” de distintos órganos legislativos reviste mayor gravedad en términos de seguridad ciudadana.

También se sanciona, como infracción leve, en el contexto de reuniones o manifestaciones comunicadas y no prohibidas, *el incumplimiento de las restricciones de circulación peatonal o itinerario cuando provoquen alteraciones menores en el normal desarrollo de los mismos*.

IV. LA REFORMA DEL ELEMENTO ESTRUCTURAL EN LOS DELITOS DE TERRORISMO. EL TERRORISMO INDIVIDUAL

La reforma de los delitos terroristas de 2015 elimina de la definición general de *acto terrorista* dada en el

art. 573 CP el llamado *elemento estructural*, es decir, el requisito de que el autor del hecho pertenezca, actúe al servicio o colabore con bandas armadas, organizaciones o grupos terroristas. Los delitos de terrorismo se componen ahora solo de los elementos material y teleológico, sin perjuicio de que se sigan castigando como tipos autónomos la promoción, constitución, organización, dirección o participación activa de una organización o grupo terrorista (art. 572 CP).

En este sentido, a pesar de que el antiguo art. 577 CP ya castigaba expresamente el *terrorismo individual*³⁰, como tipo específico, desde 1996 (“Los que, sin pertenecer a banda armada, organización o grupo terrorista”), esto no quiere decir en absoluto que la reforma carezca de un carácter expansivo también en esta materia.

Por un lado, porque la ampliación de los elementos material y teleológico que la reforma de 2015 ha realizado afecta también a la conducta del terrorista aislado. En el primero de los elementos, el antiguo 577 CP quedaba restringido a algunas conductas tasadas, a pesar de que la lista se vio aumentada con la reforma del Código penal de 2000, incorporando delitos de daños y ampliando los objetos peligrosos cuya tenencia constituía delito; ahora cualquier delito grave de una lista muchísimo más amplia, aunque sea cometido por alguien que no pertenece a una organización o grupo terrorista, podrá ser declarado acto terrorista cuando se cometa con alguna de las finalidades previstas. Este segundo elemento, el teleológico, también se ha visto ampliado y dicha ampliación, como es obvio, al incidir en la definición de la conducta del acto de terrorismo, que es común, afecta también al acto cometido por el terrorista individual.

Por otro lado, la financiación y la colaboración del terrorismo (arts. 576 y 577.1 CP), aun imprudente (577.3 CP), y los expresamente previstos delitos relativos a recibir capacitación o autocapacitarse con fines terroristas (art. 575) y de incitación al terrorismo (579.1 CP), pasan de tener como referencia expresa una organización o grupo terrorista a poder ser aplicadas a cualquier delito de terrorismo según la nueva definición, por lo cual quedan criminalizados *ex novo* la financiación de una actividad terrorista individual, la colaboración con la misma y la incitación a que tenga lugar.

30 Sobre el *terrorismo individual* o de *baja intensidad*, asociándolo a su frecuente aplicación jurisprudencial al fenómeno de la *kale borroka*, v. LLOBET ANGLI, M., *Derecho penal del terrorismo. Límites de su punición en un Estado democrático*, La Ley, Madrid, 2010, pp. 172.180; FERNÁNDEZ REQUENA, J., *El delito de terrorismo urbano o de baja intensidad. Análisis del artículo 577 CP*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, 234 pp.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA POLÍTICA CRIMINAL DETRÁS DE LAS REFORMAS

Por último me gustaría realizar un breve análisis de lo que en mi opinión constituye el contexto y la motivación político-criminal de esta reforma. En España vivimos desde hace unos años en un proceso de movilización y repolitización que obviamente es lento, pero que, más allá de los relativos éxitos electorales, ha conseguido éxitos culturales en algunas de sus concretas reivindicaciones, llegando su discurso a ser hegemónico entre la opinión pública. A este hecho no se le puede hacer frente únicamente con la manipulación de los medios de comunicación, por lo que hay razones para pensar que las instancias que diseñan la política jurídica se hayan visto la necesidad, no ya de convencer, sino al menos de desactivar la movilización popular amenazando con infracciones que, por su ambigüedad, no dejan claro los límites entre lo sancionable y lo lícito.

Mi opinión es, por lo tanto, que el primer objetivo político-criminal de esta reforma es, en primer lugar, desmovilizar en general a los activistas mediante la amenaza confusa de sanciones draconianas a quien proteste y, solo subsidiariamente, castigar y reprimir a los elementos más organizados y violentos de la protesta. Esta tesis se sostiene por el hecho de que para tutelar la seguridad ciudadana no era necesaria ninguna reforma. La Policía habría podido seguir tutelando la seguridad ciudadana con los mismos instrumentos legales. La reforma y sobre todo la nueva LOPSC sirven, y ha servido ya durante su larga tramitación, para crear confusión y para lanzar el mensaje mediático de que se está dispuesto a actuar contundentemente, consiguiendo con ello la querida desmovilización de las capas de la sociedad que, de no existir la amenaza, habrían seguido movilizándose. Otro hecho que apoya mi tesis es que en la actualidad existe una demanda social mínima

con respecto a la penalización de la protesta, más bien al contrario. La inseguridad ciudadana, en la encuesta del CIS de mayo de 2015, supone el mayor problema de España solo para el 2,3% de la población, frente al paro, para un 79,4%, la corrupción, para un 50,8%, y la crisis económica, para un 25,1%.

Por otra parte, también creo que se ha pretendido, sin vaciar demasiado el Código penal, crear un cuerpo suficiente de infracciones administrativas que permitan al poder ejecutivo imponer sanciones directamente en algunas modalidades concretas de protesta (actuaciones en centrales nucleares, piquetes, escraches, etc.). Esto podría deberse a que muchos de los procesos judiciales derivados de las protestas de los últimos años han acabado en absoluciones, mientras que el procedimiento administrativo sancionador es objetivamente menos garantista, aunque las limitaciones de índole material para su revisión judicial, relativas a las tasas judiciales, han sido corregidas recientemente.

Como comentario final y retomando la cita que abre este pequeño ensayo, creo hay que saludar los desórdenes públicos en tanto en cuanto sirvan para preservar las libertades públicas y los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, puesto que los fundamentos mismos del Estado social y democrático de Derecho son superiores al bien jurídico orden público entendido únicamente como “tranquilidad en las manifestaciones colectivas de la vida ciudadana”. No es que esta tranquilidad no deba ser también un objetivo del Estado, sino que se debe llegar a ella como consecuencia de una estructura social donde se respeten todos los derechos humanos y como si fuese el presupuesto de la misma. Por el contrario, en lo que los desórdenes públicos, los tumultos, y la violencia sirvan para destruir la democracia, combatidos sean, pero con más democracia, no solo con más Derecho penal.