

Comentario sucinto sobre la reciente propuesta de reforma de los delitos contra el orden público

David Colomer Bea

Profesor Ayudante Doctor de Derecho Penal
Universitat de València

Resumen: Se analiza la propuesta de reforma de los delitos contra el orden público presentada en el Congreso de los Diputados por el Grupo Parlamentario Socialista y el Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, en la que se prevé la supresión del delito de sedición y su sustitución por una figura agravada de desórdenes públicos.

La proposición de ley de reforma del Código Penal presentada el 11 de noviembre de 2022 en el Congreso de los Diputados por el Grupo Parlamentario Socialista y el Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común introduce cambios sustanciales en la regulación de los delitos contra el orden público (Título XXII del Libro II), entre los que destaca la derogación del delito de sedición (Capítulo I), acompañada de la creación de un nuevo tipo agravado de desórdenes públicos (art. 557.2) que se presenta como un reemplazo de dicha figura. También se modifica la redacción del tipo básico de desórdenes públicos (art. 557.1); se suprimen los delitos de incitación y refuerzo de la disposición a cometer desórdenes públicos, incluyéndose, en su lugar, el castigo de la provocación, la conspiración y la proposición para cometer desórdenes públicos agravados (art. 557.4); se crea un nuevo tipo de provocación de avalanchas (art. 557.5); se suprime el actual tipo agravado de desórdenes públicos, añadiéndose uno nuevo que recoge dos de sus circunstancias agravantes (art. 557.3 CP); y se incorpora el no «uso de violencia o intimidación» como elemento típico del delito de perturbación de la paz pública mediante la invasión u ocupación de locales (art. 557 bis CP). A continuación, voy a referirme brevemente a cada uno de estos cambios, de acuerdo con lo que propongo en mi tesis doctoral *El tratamiento penal de los desórdenes públicos* (Tirant lo Blanch, 2021):

- 1) La supresión del delito de sedición merece, en mi opinión, una valoración positiva. Ante todo, entiendo que no tiene sentido mantener una figura delictiva tan gravemente penada —hasta 15 años de prisión (art. 545.1 CP)— para castigar un comportamiento que afecta al normal desarrollo de las funciones públicas —no al orden constitucional, como la rebelión—, bien jurídico que en ningún caso merece una protección tan alta como el derecho a la vida —el homicidio doloso se castiga con pena de prisión de 10 a 15 años (art. 138.1 CP)—. A este problema hay que añadir la ambigüedad que presenta el elemento típico clave de este delito, el alzamiento público y tumultuario, que, según algunos autores, entre los que me incluyo, presupone el uso de violencia o intimidación por parte de una multitud —interpretación, sin duda, condicionada por la severidad con la que se castiga la sedición—, pero que, para otros y para el propio Tribunal Supremo, se cumple con la simple resistencia no violenta a las actuaciones de autoridades o funcionarios públicos «por un conglomerado de personas en clara superioridad numérica» (STS, Sala II, núm. 459/2019, de 14 de octubre, FJ 4.5). De acuerdo con esta segunda interpretación, lo que caracteriza la sedición frente a los demás delitos

contra el orden público *en sentido estricto* —esto es: los que tutelan el normal desarrollo de las funciones públicas— es el hecho de que la perturbación del referido bien jurídico se lleva a cabo por una multitud de personas, circunstancia que no justifica una diferencia penológica tan grande —por ejemplo, el delito de perturbación grave del orden del artículo 558 CP está castigado con pena de prisión de 3 a 6 meses o multa de 6 a 12 meses—.

- 2) Dado que la sedición se encamina a la tutela del normal desarrollo de las funciones públicas, lo lógico es que se hubiese propuesto su sustitución por otro delito contra el orden público *en sentido estricto*, menos penado y mejor redactado; por ejemplo, por un tipo agravado de atentado (art. 550 CP), de resistencia o desobediencia (art. 556.1 CP), o de perturbación grave del orden (art. 558 CP), siendo la circunstancia agravante la realización de los hechos por una multitud. La proposición de ley, sin embargo, sustituye el delito de sedición por una figura agravada del tipo básico de desórdenes públicos, que constituye un delito contra la paz pública —la libertad de disfrutar de un espacio público por parte de una pluralidad indeterminada de personas—. Lo que caracteriza al tipo agravado —castigado con pena de prisión de 3 a 5 años, además de inhabilitación absoluta o especial para empleo o cargo público— es que los hechos descritos en el artículo 557.1 CP se cometen «por una multitud cuyo número, organización y propósito sean idóneos para afectar gravemente el orden público» (art. 557.2 CP, en la redacción propuesta). Así pues, la figura sustitutiva de la sedición también tutelaría el orden público *en sentido estricto* —la exposición de motivos de la proposición de ley define el orden público como «el normal funcionamiento de las instituciones y servicios públicos»—, pero como objeto de tutela adicional a la paz pública. Para que entre en juego este nuevo tipo penal, será necesario, pues, que se den los elementos del tipo básico de desórdenes públicos, de modo que solo resultará aplicable cuando la perturbación —grave— del normal desarrollo de las funciones públicas cometida por una multitud vaya acompañada de dichos elementos.
- 3) La nueva redacción del tipo básico de desórdenes públicos que se propone (art. 557.1 CP) considero que constituye un retroceso. Tras la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 1/2015, lo que castiga este delito es la conducta consistente en «alterar la paz pública ejecutando actos de violencia sobre las personas o sobre las cosas, o amenazando a otros con llevarlos a cabo, [...] actuando en grupo o individualmente pero amparados en él»; esto es: el sometimiento de un espacio público a unas condiciones de violencia o intimidación en las que su uso constituye un peligro para la integridad física de una pluralidad indeterminada de personas o en las que estas perciban fundadamente que concurre dicha situación de riesgo. La proposición de ley pretende convertir el núcleo de la conducta típica, la alteración de la paz pública —ahora: atentado contra la paz pública—, en elemento subjetivo del injusto —«con el fin de atentar contra la paz pública»—, lo que no veo que pueda aportar nada más que inseguridad jurídica. La modificación de los medios comisivos también va en una línea radicalmente distinta a la que propongo en *El tratamiento penal de los desórdenes públicos*: exigir que la violencia en las cosas entrañe un peligro, al menos potencial, para la integridad de las personas y que la amenaza de llevar a cabo actos de violencia sea inminente. Frente a ello, la proposición de ley recupera la enumeración casuística de la regulación anterior, requiriendo, eso sí, que se «ejecutan actos de violencia o intimidación» —«(a) sobre las personas o las cosas; u (b) obstaculizando las vías

públicas ocasionando un peligro para la vida o salud de las personas; o (c) invadiendo instalaciones o edificios»—. El único cambio propuesto que me parece positivo es la supresión de la expresión ambigua «o individualmente pero amparados en él», aunque lo ideal, desde mi punto de vista, hubiese sido eliminar completamente el elemento grupal, ya que un solo sujeto, sin amparo de ningún grupo, puede llevar a cabo actos de violencia indiscriminados que afecten a la libertad de una pluralidad indeterminada de usuarios o potenciales usuarios de un espacio público, comportamiento que entiendo que no debería quedar impune.

- 4) La proposición de ley suprime los delitos de incitación y refuerzo de la disposición a cometer desórdenes públicos, pero, en su lugar, incorpora el castigo de la provocación, la conspiración y la proposición para cometer desórdenes públicos agravados (art. 557.4 CP, en la redacción propuesta). De entrada, parece que es un cambio a mejor, pues, por una parte, supone excluir del ámbito de la tipicidad las incitaciones indirectas y el refuerzo de la disposición a cometer desórdenes públicos —agravados, en el caso del tipo del vigente artículo 559 CP—, lo que plantea multitud de problemas —entre otros, de ofensividad y de colisión con la libertad de expresión y el derecho de reunión—, y, por otra parte, elimina la indeseable equiparación punitiva existente entre el tipo básico de desórdenes públicos y el tipo penal consistente en «actuar sobre el grupo o sus individuos incitándoles a realizar las acciones descritas [en el artículo 557.1 CP] o reforzando su disposición de llevarlas a cabo» (art. 557.2 CP, en su redacción vigente), lo que obliga a realizar interpretaciones correctoras de este último delito un tanto forzadas, aunque necesarias para preservar el principio de proporcionalidad. El problema es que, de prosperar dicha propuesta de reforma, las incitaciones directas para cometer desórdenes públicos agravados —al menos, las que se den sin actuar sobre el grupo o sus individuos— pasarán de castigarse con una pena de multa de 3 a 12 meses o prisión de 3 meses a 1 año (art. 559 CP, en su redacción vigente) a castigarse con pena de prisión de hasta 3 años, menos 1 día, pues la provocación, la conspiración y la proposición «serán punibles con las penas inferiores en uno o dos grados a las respectivamente previstas» (art. 557.4 CP, en la redacción propuesta). Más allá de ello, creo que la tipificación de estos actos preparatorios debería quedar reservada para el ámbito de delitos de mayor gravedad que los de desórdenes públicos.
- 5) En línea con lo que propongo en mi tesis doctoral, la proposición de ley incorpora un nuevo tipo de desórdenes públicos que castiga «con pena de prisión de seis meses a dos años quien en lugar concurrido provocare avalancha, estampida u otra reacción análoga en el público que pongan en situación de peligro la vida o la salud de las personas» (art. 557.5 CP). En la regulación vigente, la referida conducta, pese a que comporta una alteración grave de la paz pública, solo puede castigarse —en atención a la lesión de dicho bien jurídico— cuando la situación de peligro se produzca como consecuencia de la ejecución de actos de violencia o amenazas y no a través de otros medios, como, por ejemplo, la afirmación falsa de que se ha localizado una bomba en un estadio de fútbol —lo que ahora solo podría castigarse a través del delito del artículo 561 CP, precepto que prevé penas muy inferiores a las que merece un comportamiento de tal gravedad—. Resulta, pues, del todo conveniente introducir dicho tipo penal.
- 6) La proposición de ley contempla la supresión del tipo agravado de desórdenes públicos del vigente artículo 557 bis CP, si bien dos de sus circunstancias agravantes se recogen en un nuevo tipo agravado, que prevé que las penas del tipo

básico de desórdenes públicos o del tipo agravado sustitutivo de la sedición «se impondrán en su mitad superior a los intervinientes que portaran instrumentos peligrosos o a los que llevaran a cabo actos de pillaje», añadiendo que «estas penas se aplicarán en un grado superior cuando se portaran armas de fuego» (art. 557.3 CP). El *porte de instrumentos peligrosos o de armas de fuego* por parte de quien interviene en una acción alteradora de la paz pública puede comportar un peligro real para la vida o la integridad física de las personas, pero no siempre concurre dicha situación de riesgo, de modo que es preferible tener en cuenta tal eventualidad a la hora de individualizar la pena prevista para el castigo del tipo básico de desórdenes públicos. En cuanto a los *actos de pillaje*, me parece razonable su previsión como circunstancia agravante siempre que se entiendan tales actos como el apoderamiento indiscriminado de bienes ajenos, pues este hecho sí que provoca un daño adicional a la paz pública. La supresión de las demás circunstancias agravantes constituye un avance, pues ninguna de ellas justifica un incremento del marco penal de los desórdenes públicos.

- 7) Por último, la proposición de ley modifica la redacción del tipo penal consistente en causar una perturbación relevante de la paz pública y de la actividad normal de un local, invadiéndolo u ocupándolo contra la voluntad de su titular (art. 557 ter.1 CP, en su redacción vigente). Como novedad, además de suprimirse el subtipo agravado (art. 557 ter.2 CP, en su redacción vigente), en coherencia con la eliminación del tipo agravado contenido en el vigente artículo 557 bis CP, se incorpora como elemento típico el no «uso de violencia o intimidación» (art. 557 bis CP, en la redacción propuesta). Este cambio tiene poca importancia, pues el vigente artículo 557 ter.1 CP solo puede entrar en juego en casos de ocupación pacífica de locales: si se produce una alteración violenta de la paz pública, en los términos más arriba señalados, se aplicará el tipo penal del artículo 557.1 CP; si la invasión del local tiene lugar a través de una violencia distinta, se aplicará el delito del artículo 203.3 CP. Sería deseable suprimir esta figura, pues cuesta mucho imaginar un supuesto en el que la ocupación pacífica de un local pueda producir una perturbación relevante de la paz pública, siendo más esperable su utilización como herramienta de criminalización de las protestas.