Revista Penal México



27

julio • diciembre • 2025
ISSN 2007-4700 • e-ISSN 3061-7324
• SEGUNDA ÉPOCA •

Revista Penal México 27
• julio • diciembre 2025 •
e-ISSN: 3061-7324

5

Desórdenes públicos: ¿la sombra de la sedición?

Public Unrest: The Shadow of Sedition?

• **María del Carmen Gómez Rivero** •

Catedrática de Derecho penal de la Universidad de Sevilla.

Desórdenes públicos: ¿la sombra de la sedición?

Public Unrest: The Shadow of Sedition?

• María del Carmen Gómez Rivero • Universidad de Sevilla •

Fecha de recepción
15-04-2025

Fecha de aceptación
25-05-2025

Resumen
La Ley Orgánica 14/2022 del 22 de diciembre introdujo en España la supresión del delito de sedición que, en apariencia, se sustituyó por el delito de desórdenes públicos, específicamente en el artículo 557 del Código Penal, donde se contempla su comisión en un contexto multitudinario. Un estudio comparativo entre la nueva previsión y los elementos típicos del delito de sedición desvirtúa esa primera impresión.[1] Estas líneas tratan los principales aspectos que suscita el delito.

Palabras clave
Desórdenes públicos, sedición, orden público.

Abstract
Organic Law 14/2022 of December 22 abolished of the crime of sedition in Spain, which was apparently replaced by the crime of public disorder, specifically under Article 557 of the Criminal Code, where its commission is contemplated in the context of mass gatherings. A comparative analysis of the new provision and the typical elements of the crime of sedition challenges that initial impression. This text addresses the main aspects legal questions it raises.

Keywords
Public disorder, sedition, public order.

1 Este análisis se sostuvo en un trabajo más amplio sobre la materia: María del Carmen Gómez Rivero, "La supresión de la sedición y la modificación del delito de desórdenes: sobre el arte del trampantojo", *Cuadernos de Política Criminal*, núm. 140, 2023, pp. 5-37. https://doi.org/10.14679/2248

e-ISSN: 3061-7324

Sumario

1. Los rasgos del delito de desórdenes conforme al apartado primero del artículo 557 del Código Penal. / **2.** El tipo cualificado de desórdenes del apartado segundo del artículo 557 del Código Penal. / **3.** Los tipos cualificados de desórdenes del artículo 557.3 del Código Penal. / **4.** La sanción de los actos preparatorios. / **5.** Referencias.

1. Los rasgos del delito de desórdenes conforme al apartado primero del artículo 557 del Código Penal

La Ley Orgánica (LO) 14/2022 supuso una importante revisión de los elementos típicos del delito de desórdenes públicos, en lo atinente a la caracterización de sus elementos tanto objetivos como subjetivos.

En relación con los primeros, y comenzando con la identificación de los sujetos activos del delito, ciertamente se mantiene un elemento que ha caracterizado a la figura: su rasgo de delito plurisubjetivo. Se trata, en efecto, de un tipo delictivo que reclama una actuación grupal, que, si bien no tiene que alcanzar necesariamente dimensiones multitudinarias, no será infrecuente, en la práctica, que adquiera tal característica.

Sí representó, sin embargo, una importante novedad el hecho de que la reforma eliminase la referencia introducida por la LO 1/2015, de 30 de marzo, que equiparaba aquella dinámica comisiva a la conducta de quien actúa individualmente, pero al amparo del grupo. Cierto es que la mayoría de la doctrina se pronunció en el sentido de interpretar que con ella el legislador no había renunciado, en realidad, al componente grupal de la actuación, de modo que la crítica a la mención no habría de ser tanto por la expansión del ámbito típico que pudiera propiciar, sino por su superficialidad, puesto que su único valor sería aclarar que no es necesario que todos los integrantes del grupo realicen actos ejecutivos para ser considerados autores.[2]

Como sea, por una u otra razón, su supresión merece una valoración positiva, si bien llama la atención que la eliminación de tal referencia a la actuación individual no haya alcanzado al delito de desórdenes públicos terroristas, recogido en el artículo 573 bis 4 del Código Penal. Tal desajuste solo parece poder explicarse por un olvido del legislador,[3] que desde luego resulta especialmente llamativo en tanto el precepto ha sido objeto de reforma por la misma LO 14/2022.[4]

2 Ramón Miguel García Albero, "De los desórdenes públicos", en Gonzalo Quintero Olivares (dir.), *Comentarios al Código Penal Español*, tomo II, Pamplona: Thomson Reuters Aranzandi, 2016, pp. 1796 y ss.

3 De ello tuve ocasión de ocuparme en María del Carmen Gómez Rivero, "Desórdenes públicos y terrorismo", en Alfonso Galán Muñoz y María del Carmen Gómez Rivero (dirs), *La represión y persecución penal del discurso terrorista*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2022, pp. 392 y ss.

4 La reforma se ha ceñido a determinar que el tipo de desórdenes terroristas se aplica sobre sobre a los tipos cualificados contenidos ahora en los apartados 2 y 3, sin tener en cuenta que la determinación de la conducta típica de estos remite a su vez al apartado primero y en este no se contiene ya la referencia a la

Algún comentario merecen las novedades relacionadas con el modo en que se identifica la conducta típica. Al respecto, es positiva, ante todo, la supresión de dos modalidades que desde su introducción en el año 2015 habían recibido enérgicas críticas por parte de la doctrina. Se trata de las de incitación y refuerzo del empleo de violencia sobre personas o cosas o de la amenaza a otros de llevarlos a cabo. Estas modalidades permitían comprender, respectivamente, una serie de conductas que excedían con mucho de las tradicionales formas de inducción y complicidad, en tanto en absoluto requerían comprobar su incidencia en la actuación finalmente llevada a cabo por el grupo que actuaba.[5]

En contraste con la valoración positiva que merecen los aspectos anteriores, resulta criticable el resto de las modificaciones introducidas en los elementos objetivos de la conducta típica por la ley de reforma. En ellas se puede detectar una serie de deficiencias que, en su conjunto, arrojan como resultado un importante grado de inseguridad y falta de certeza a la hora de caracterizar la conducta punible, una tacha que curiosamente contradice la declarada voluntad del legislador de poner fin a la falta de claridad detectada en el precepto y que, conforme argumenta el Preámbulo de la ley de reforma, explica la supresión de la sedición.

Sin entrar en los detalles que respaldan la afirmación anterior, interesa de momento destacar que ese defecto es, en buena medida, tributario de la supresión de cualquier referencia a la lesión o potencialidad lesiva que debe tener la conducta respecto al bien jurídico protegido. Dicha omisión contrasta con la anterior caracterización tradicional del delito, que con independencia de las distintas oscilaciones que experimentó en las redacciones previas, mantuvo como una constante la referencia a la afectación del interés protegido por la norma penal. Basta con recordar, en efecto, que la versión del delito previa a la reforma operada por la LO 1/2015, requería que la conducta entonces descrita provocase una alteración del orden público.[6] Por su parte, en la regulación de los desórdenes que estuvo vigente desde 2015 hasta la reforma de 2022, el legislador exigía para apreciar el delito que las conductas en cuestión produjesen como efecto la alteración de la paz pública.[7]

actuación del sujeto que actúa al amparo del grupo.

5 De ello tuve ocasión de ocuparme en María del Carmen Gómez Rivero, *Multitudes, revueltas y derecho penal*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, pp. 131 y ss.

6 Disponía el apartado primero del art. 557.1 del CP: "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, invadiendo instalaciones o edificios, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder a otros preceptos de este Código" (Código Penal, Ley Orgánica 10/1995, España, 23 de noviembre de 1995, art. 557.1, reforma del 25 de noviembre de 2003. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444&b=831&tn=1&p=20031126#a557).

7 Disponía el art. 557.1: "Quienes actuando en grupo o individualmente pero amparados en él, alteren la paz pública ejecutando actos de violencia sobre las personas o sobre las cosas, o amenazando a otros con llevarlos a cabo,

Es cierto que, como el precepto se ubica entre los delitos contra el orden público, resulta lógico interpretar que la conducta, para ser típica, ha de tener capacidad para afectarlo. También, que el actual apartado segundo, correspondiente al tipo cualificado de desórdenes, requiere que los actos llevados a cabo sean idóneos para alterar gravemente el orden público; de este modo, por la relación de ese apartado con la conducta del tipo base (contenido en el párrafo primero), podría inferirse que también se requiere una alteración del orden para colmar la tipicidad del precepto, aunque sin que sea necesario que se adjetive como grave.[8]

Con todo, aun aceptando esta interpretación, no desaparecería la dosis de inseguridad que supone requerir una situación de peligro para dicho interés, y no su efectiva afectación, como, sin embargo, habían exigido las formulaciones precedentes del precepto. Ahora, en efecto, el apartado en cuestión se conforma con una situación de peligro hipotético, cifrado en la simple idoneidad de la conducta para producir la afectación grave del orden público, lo que, al margen de la anticipación de la consumación que ello supone —sobre la que volveremos después—, amplía extraordinariamente el margen de valoración que reclama el precepto y, con ello, el riesgo de su interpretación extensiva.

Hay que reconocer, con todo, que la imprecisión del nuevo precepto no es, ni mucho menos, fruto exclusivo del rasgo anterior, sino tan solo su punto de partida. En efecto, aquella vaguedad se ve considerablemente potenciada por la forma tan amplia en que están redactadas, si no todas, sí algunas de las modalidades típicas que contempla la norma. Retomando en buena medida la formulación previa a la reforma de 2015, el legislador ha descrito la conducta típica de la mano del enunciado de tres modalidades de conducta, cuyo denominador común es que han de ejecutarse empleando actos de violencia o intimidación. Estas son: la realización de esos actos sobre las personas o cosas; la obstaculización por el mismo medio de vías públicas, ocasionando un peligro para la vida o salud de las personas; o bien, la invasión por el mismo medio de instalaciones o edificios, siempre que ello produzca como resultado una alteración grave del "funcionamiento efectivo de servicios esenciales en esos lugares".[9]

Si hacemos, de momento, una abstracción del elemento común relativo al método comisivo, basta una lectura de las distin-

serán castigados con una pena de seis meses a tres años de prisión" (Código Penal, *op. cit.*, art. 557.1, reforma del 30 de marzo de 2015).

8 Sin embargo, esta interpretación, precisamente por serlo, puede convivir con otras distintas; es el caso de la que sostiene María Luisa Cuerda Arnau, para quien también, en la modalidad del apartado primero, la alteración de la paz pública debe ser grave. "La reforma de los delitos contra el orden público", en José Luis González Cussac (coord.), *Comentarios a la* LO *14/2022, de reforma del Código Penal*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2023, p. 174. Se sostiene en estas líneas que la delimitación del bien jurídico protegido por esta modalidad de desórdenes y la infracción contenida en el artículo 36 de la Ley de Protección Ciudadana (LO 4/2015) se garantiza ya por la diferencia que media entre los conceptos de paz, orden público y seguridad ciudadana, sin necesidad de adjetivar la alteración de la paz pública como grave.

9 Código Penal, *op. cit.*, art. 557, reforma del 22 de diciembre de 2022.

tas modalidades típicas para comprender el distinto grado de amplitud con el que están redactadas. En concreto, mientras las dos últimas condicionan su tipicidad a la producción de un resultado de peligro o de lesión, respectivamente, en la primera de ellas, el empleo de violencia o intimidación sobre las personas o cosas se presta a una amplitud realmente desmesurada.

En realidad, hay que decir que tal objeción en absoluto es exclusiva de la nueva regulación, porque es igualmente trasladable a la redacción de la reforma de 2015, que describía la conducta típica como la ejecución de "actos de violencia sobre las personas o sobre las cosas", lo cual provocó importantes y justificadas críticas,[10] principalmente porque resulta, en verdad, difícil acotar lo que se entiende por *actos de violencia sobre las personas*.

Si bien decíamos que la nueva formulación operada por la LO 14/2022 recuerda, en buena medida, a la redacción del precepto antes de la reforma de 2015, lo cierto es que entonces el legislador acotaba la violencia en las personas a la causación de lesiones, lo que suponía una importante restricción de los actos de violencia.

Al colmarse ahora el injusto —en línea con lo dispuesto en la reforma de 2015— por la realización de actos de violencia sobre las personas, el resultado es una extraordinaria ampliación de la conducta típica, hasta el punto de que si no se recurre a alguna interpretación correctora, en él puede tener cabida cualquier manifestación de violencia, aun cuando no llegue a producir algún resultado lesivo,[11] con el consiguiente solapamiento, entonces, de las infracciones contenidas en el injusto penal del artículo 36 de la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana (LPSC).

Es más, el precepto no solo no requiere la materialización de la conducta en un resultado, sino que tampoco reclama de ella ningún tipo de idoneidad para producirlo. Resulta de lo anterior, por ejemplo, que podrían comprenderse en este apartado actos como lanzar huevos a una persona o pintarle la ropa con un *spray*. Solo de la mano, como decíamos, de una interpretación restrictiva por parte de los tribunales de justicia sería posible respetar el principio de mínima intervención penal. Este reclamaría siquiera la idoneidad de la conducta para causar algún tipo de lesión, con independencia de su gravedad. Sería el caso, por ejemplo, de conductas como la de lanzar un contenedor contra una persona, con independencia de que finalmente le alcance o no, o la de arrojar algún gas que pudiera causar

10 David Colomer Bea, *El tratamiento penal de los desórdenes públicos*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2021, pp. 150 y ss., y 203 y ss.

11 En relación con la entonces Proposición de ley, Amnistía Internacional denunció esta situación y recordó que el Comité de Derechos Humanos de la ONU se pronunció en el sentido de considerar que conductas como los empujones o la interrupción del tráfico de vehículos o peatones o de actividades diarias, no constituyen violencia (Amnistía Internacional, "España: La reforma del Código Penal para eliminar el delito de sedición es una buena noticia, pero debe garantizar que no criminaliza la protesta pacífica", 24 de noviembre de 2022. https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/espana-la-reforma-del-codigo-penal-para-eliminar-el-delito-de-sedicion-es-una-buena-noticia-pero-debe-garantizar-que-no-criminaliza-la-protesta-pacifica/).

irritación en garganta u ojos a quienes se encontrasen en las proximidades.

Los problemas que plantea la acotación de lo que se entienda por *actos de intimidación* son parecidos. En ellos quedan comprendidos, sin ambages, los de amenaza, esto es, de anuncio de un mal con capacidad para coartar la voluntad del destinatario. Pero más allá de ese contenido indiscutible, puede resultar seriamente dudosa en la práctica la calificación de determinados actos como tales. Para ejemplificarlo, bastaría traer a colación el conocido como *caso Confeti*, enjuiciado por la Sentencia de la Audiencia Provincial (SAP) de Palma de Mallorca de 22 de julio de 2017, que se relacionó con la conducta desplegada en el seno de una concentración, en principio pacífica, convocada por una asociación antiturismo. En su transcurso, se utilizaron botes de humo y se lanzaron bengalas y confeti en las proximidades de un restaurante, lo que le ocasionó una sensación de inquietud y nerviosismo a algunos clientes que se vieron obligados a abandonar el local. Al margen de otras posibles calificaciones,[12] la amplia redacción del precepto en su configuración actual propicia la duda en torno a si supuestos de este tipo pudieran subsumirse en la modalidad en comentario como una forma de intimidación ambiental.[13]

No son menores las dificultades que plantea la acotación de lo que se entienda por *actos de violencia sobre las cosas* para la aplicación del precepto. Aquellas derivan de que, al igual que ocurre con los actos de violencia sobre las personas, el artículo 557.1 del CP no exige la producción de resultado alguno, ni siquiera, su potencialidad para producirlo. Se distancia de nuevo el legislador de 2022 de la situación previa a la reforma de 2015, cuya fórmula, sin embargo, parece haberle inspirado. En aquella regulación, en efecto, la apreciación del tipo requería la "producción de daños en las propiedades", un concepto claramente más limitado que la ejecución de "actos de violencia o intimidación sobre las personas o las cosas", como reza la fórmula actual. Claro es que, a título de ejemplo, en el precepto quedarían comprendidos supuestos como pinchar neumáticos, arrancar señales de tráfico, quemar contendores o la rotura de escaparates. Pero, de nuevo, si no se somete a alguna restricción que exija, al menos, la idoneidad de la conducta para producir cualquiera de los resultados que quedarían comprendidos en el delito de daños, se produciría una extraordinaria ampliación de su ámbito típico, capaz de comprender conductas como dar patadas a un contenedor o volcar su contenido.

12 Como la contenida en el actual artículo 557 bis, que castiga la alteración grave de la paz pública y de la actividad normal de un establecimiento público; pero también es cierto que de ser subsumibles los hechos en el delito de desórdenes, sería esta calificación más grave, de aplicación preferente. Código Penal, *op. cit.*

13 Sobre esta posibilidad, al hilo de un comentario del caso, véase María Isabel Montserrat Sánchez-Escribano, "El desorden de los desórdenes públicos. La problemática tipificación, interpretación y aplicación de los artículos 557.1 y 557 ter del Código Penal. A propósito de la sentencia del caso Confeti (SAP de Palma, sección 2ª, núm. 317/2022, de 19 de junio)", *Revista General de Derecho del Turismo*, núm. 6, 2022, pp. 132 y ss.

Como sea, decíamos ya líneas más arriba que las modificaciones experimentadas en el delito de desórdenes públicos no se ciñen a la plasmación de los elementos objetivos del delito, sino que salpican plenamente también a sus aspectos subjetivos. En concreto, el apartado primero del artículo 557 del CP requiere ahora que los actos descritos se realicen "con el fin de atentar contra la paz pública", término que el legislador de reforma define en su Preámbulo como "la normalidad de la convivencia con un uso pacífico de derechos, especialmente los derechos fundamentales".[14]

Del análisis comparativo de esta nueva redacción con las regulaciones precedentes del delito, surgen dos cuestiones. La primera, la determinación de las razones que hayan podido llevar al legislador a mutar el valor de la paz pública, que desde el año 2015 representaba el resultado del delito, a contemplarse como elemento anímico en la regulación actual. La segunda, el modo en el que ese papel, asignado ahora a la paz pública, influye en la determinación del alcance típico del precepto.

En primer lugar, en lo que se refiere a la indagación de los posibles motivos que pudieran explicar el viraje de la paz pública de resultado del delito a elemento anímico, bien pudiera suponerse que con ello el legislador quiso dejar claro que la apreciación del injusto es incompatible con un escenario en el que los desórdenes se producen de modo inevitable por razón del ejercicio de derechos fundamentales, como la libertad de reunión o manifestación. Ocurre, sin embargo, que la racionalidad de tal suposición se desvanece solo con tener en cuenta que, bajo el precedente que supuso la situación previa a la reforma de 2015 —donde igualmente la paz pública se configuraba como elemento anímico—, la mayoría de la jurisprudencia reconoció la compatibilidad de la apreciación del precepto con el escenario del ejercicio de derechos fundamentales, al menos, así se lee en la Sentencia del Tribunal Supremo del 12 de enero de 2001: "Cuando sea evidente la existencia de posibilidades alternativas menos graves".[15]

A la vista de lo anterior, pudiera explicarse, entonces, la incorporación de tal elemento anímico por la pretensión del legislador de recuperar una redacción similar a la que tuvo el precepto antes de la reforma de 2015, con la que, según vimos al tratar los elementos objetivos del delito, la versión actual guarda un cierto paralelismo. En efecto, el entonces artículo 557.1 del CP castigaba a quienes:

> [...] actuando en grupo, y con el fin de atentar contra la paz pública, alteren el orden

14 "Preámbulo", Ley de Transposición de Directivas Europeas y Otras Disposiciones para la Adaptación de la Legislación Penal al Ordenamiento de la Unión Europea, y Reforma de los Delitos contra la Integridad Moral, Desórdenes Públicos y Contrabando de Armas de Doble Uso, ley orgánica 14/2022, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 307, 23 de diciembre de 2022. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-21800

15 Por el contrario, solo algunas sentencias aisladas rechazaron la compatibilidad. Sirva de ejemplo la Sentencia de Audiencia Provincial de Madrid de 11 de diciembre de 2012: "la presencia de una finalidad principal ajena en sí misma a la alteración del orden público elimina aquel elemento subjetivo del tipo de injusto".

> 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, invadiendo instalaciones o edificios.[16]

Pudiera decirse, entonces, que la recuperación del modelo de descripción de conductas propio de aquella antigua regulación reclamaba también el "rescate" del elemento subjetivo del delito. Pese a la similitud con aquella regulación previa, a nadie escapa, sin embargo, la diferencia fundamental que media con la actual, en tanto que entonces al elemento anímico representado por la alteración de la paz pública el legislador sumaba la exigencia de que el comportamiento tuviera como resultado la alteración del orden público, referencia hoy desaparecida, como hubo ya ocasión de referir.

Tal omisión posibilita una significativa ampliación del delito, al pasar a ser decisiva, no la constatación objetiva de los hechos, sino la finalidad con la que obra el autor. El resultado de lo anterior es una clara vocación expansiva del precepto, que propicia una interpretación extensiva, con el consiguiente adelantamiento del momento de intervención del orden penal. Así, por ejemplo, habrá de calificarse ahora como delito de desórdenes públicos —consumado— cualquiera de las conductas recogidas en la descripción típica con capacidad para producir su afectación, aun cuando el efecto final de desorden no llegase a producirse. Baste pensar, como ejemplo, el caso de quienes prenden de gasolina un contendor, pero que son detenidos antes de que prendan las llamas.

2. El tipo cualificado de desórdenes del apartado segundo del artículo 557 del Código Penal

El legislador de 2022 incorporó un nuevo apartado segundo al delito de desórdenes, comprensivo de un tipo que prevé una pena agravada respecto a la modalidad del apartado primero. En concreto, la pena se eleva hasta un marco penal de tres a cinco años de prisión, además de contemplarse la inhabilitación especial para empleo o cargo público por el mismo tiempo, en el caso de que los hechos sean cometidos por "una multitud cuyo número, organización y propósito sean idóneos para afectar gravemente el orden público".[17]

Antes siquiera de entrar en el análisis de las cuestiones técnicas que plantea esta redacción, llama la atención la singular caracterización de este precepto en el Preámbulo de la ley de reforma y que llega a resultar, en cierto modo, esquizofrénico. En sus palabras: "[…] no puede considerarse una mera agravación de las conductas descritas en el apartado 1 […], sino [que es] un comportamiento autónomo".[18] Esta afirmación resulta, cuando menos, llamativa desde el momento en que solo una línea más arriba se dice que es un tipo cualificado y dos líneas más abajo, que se diferencia del apartado 1 por su intensidad. A mayor abundamiento, no se entien-

16 Código Penal, *op. cit.*, art. 557.1, reforma del 30 de marzo de 2015.

17 Código Penal, *op. cit.*, art. 557, última reforma del 22 de diciembre de 2022.

18 "Preámbulo", Ley de transposición de directivas…, *op. cit.*

de, salvo que se ignoren las razones de fondo a las que después nos referiremos, que el precepto pretenda presentarse como un tipo autónomo del apartado primero, cuando la propia redacción de la norma se inicia con un enunciado que remite al mismo comportamiento típico del apartado anterior, al que se añaden una serie de elementos que incrementan su pena: "Los hechos descritos en el apartado anterior".

Aplazando de momento la verdadera razón de ser que late bajo este vaivén de ideas, lo cierto es que el elemento que acuña el mayor contenido de injusto al que el legislador asocia el incremento de la pena es la presencia de una multitud que ejecuta el delito, un elemento, por cierto, que representaba igualmente uno de los sellos de identidad del extinto delito de sedición. La caracterización que de ella hace ahora el legislador a efectos del delito de desórdenes reclama la concurrencia de una serie de elementos que garanticen su especial peligrosidad. En concreto, que la presencia de personas que acuña la multitud se defina su número significativo, que además se presente de forma organizada (ya responda esa organización a un plan preconcebido o, por el contrario, espontáneo), así como que actúe guiada por un propósito común: la finalidad de alterar de modo grave el orden público.

La concurrencia de estos elementos selectivos y de lo que se entienda por *multitud*, según esta modalidad, no evita que su caracterización adolezca de un importante grado de indefinición, algo que paradójicamente contrasta con la finalidad declarada del legislador para justificar la supresión del delito de sedición.[19]

La apreciación de la tipicidad de la conducta depende, en efecto, de la sucesiva concreción de toda una secuencia de elementos extraordinariamente vagos: el órgano juzgador deberá valorar el ya referido concepto de *multitud* para determinar si concurre, a su vez, el etéreo concepto de potencialidad lesiva que, para el orden público, debe suponer la actuación del número indefinido de personas, y todavía, ese juicio de potencialidad o aptitud reclama ser valorado como grave.

Precisamente, debido a la extraordinaria amplitud del precepto y a la consiguiente facilidad con la que puede ser aplicado a un importante número de casos, a nadie se oculta que esa redacción posibilita tendencialmente la apreciación casi indiscriminada de esta modalidad cualificada, puesto que lo normal es que los actos específicos de violencia o intimidación que describe el tipo se cometan en el marco contextual de concurrencia de una pluralidad de personas.

Como sea, la elevación de este elemento a nota que cualifica la pena del delito de desorden solo puede explicarse con base en dos razones. La primera de ellas pudiera ser la indiscutible mayor potencialidad lesiva que comporta la comisión del delito en el marco de una actuación multitudinaria, en tanto que, como se pone de relieve desde la psicología social, la actuación del grupo elimina los frenos inhibitorios de los individuos y propicia actitudes y conductas que, de otro modo, no habrían cometido, entre ellas, el crimen.[20]

La segunda razón para la inclusión de este elemento parece cumplir una función

19 Esta imprecisión fue denunciada por Amnistía Internacional en relación con la proposición de ley. Amnistía Internacional, *op. cit.*

20 Es clásica, en este sentido, la obra de Gustave le Bon, *Psicología de las masas*, 6.a ed., Madrid: Morata, 2014, p. 27.

velada, mucho más sutil. En efecto, con el traslado de este elemento que fue característico de la sedición a un nuevo tipo cualificado, se genera la ilusión o trampantojo a que hacíamos referencia más arriba, capaz de hacer parecer que el espíritu de la sedición se traslada, de alguna forma, a este nuevo tipo delictivo, con lo que se crea la idea de una suerte de continuidad entre ambos delitos.

3. Los tipos cualificados de desórdenes del artículo 557.3 del Código Penal

Una de las novedades más llamativas de la lectura de la nueva refacción del delito de desórdenes públicos es la drástica supresión de una serie de cualificaciones vigentes bajo la redacción anterior, hasta el punto de que son solo tres las que perviven: el porte de armas e instrumentos peligros, la realización de actos de pillaje, así como la comisión de los hechos por parte de quien esté constituido en autoridad, si bien esta cualificación resulta ahora solo aplicable a la modalidad del apartado segundo. Por las razones que enseguida se expondrán, tal simplificación de las agravantes merece como regla general una valoración positiva, aunque con importantes matices.

Digna de aplauso resulta, en primer lugar, la eliminación de la cualificación contemplada en el anterior artículo 557 bis 3 del CP, que determinaba la exasperación de la pena cuando el hecho se hubiera llevado a cabo en una manifestación o reunión numerosa de personas o con ocasión de ellas.

Las críticas que despertaba el precepto no solo tenían que ver con el hecho de que el legislador parecía encontrar el motivo de la exasperación punitiva en la asociación del desorden al ejercicio desviado de un derecho fundamental, algo que resultaba difícil de justificar. También porque, al ser consustancial un escenario de actuación grupal e incluso multitudinaria a la comisión de los desórdenes, no era de extrañar la agravación de la pena por mor de esta circunstancia en un buen número de casos.

Ahora bien, hay que reconocer que la supresión de esta criticable modalidad cualificada queda prácticamente en la nada, a la vista de la incorporación del nuevo tipo de desórdenes contemplado en el apartado segundo del actual artículo 557 del CP, que en los términos que ya tuvimos ocasión de referir, eleva la pena en los casos en que el desorden se cometa por una multitud, congregada o no con motivo del ejercicio de un derecho fundamental, siempre, eso sí, que concurra la exigencia vaga e indefinida de que por su número, organización y propósito, tenga idoneidad para afectar gravemente el orden público. A lo dicho entonces nos remitimos ahora.

En segundo lugar, debe valorarse como positiva también la eliminación de la cualificación contenida en el apartado 6 del anterior artículo 557 del CP para los casos en que los hechos se realizaran con ocultación del rostro y, de ese modo, se dificultase la identificación de los autores. Se trataba de un contenido de injusto ajeno a cualquier juicio de peligrosidad relacionado con los desórdenes y cuyo supuesto mayor contenido de desvalor era ajeno a la gravedad de estos, pues se vinculaba, por el contrario, a intereses relacionados con la administración de justicia. Su sanción cualificada, en todo caso, resultaba seriamente cuestionable, debido a que no se correspondía con el bien jurídico, sino con una forma de autoencubrimiento y, por lo demás, la circunstancia podría considerarse conforme a la agravante genérica de disfraz, contenida en el artículo 22.1 del CP.[21]

21 En este sentido, véase María Luisa Cuerda

La valoración positiva se extiende, en tercer lugar, a la supresión de la cualificación consistente en la exhibición de un arma de fuego simulada, contenida en el anterior apartado primero del artículo 557 del CP. Lo criticable de su presencia en el catálogo de agravantes se debía a que su razón de ser solo podía explicarse conforme a dos interpretaciones, sin que ninguna de ellas pudiera ser satisfactoria. Conforme a la primera, el fundamento de la agravación podría relacionarse con los casos en los que el arma fuese usada para intimidar, supuesto en el que la apreciación adicional como agravante de la amenaza que servía para conformar al tipo supondría una clara vulneración del principio *ne bis in idem*;[22] la segunda interpretación pasaba por asociar el incremento de la pena al peligro que la exhibición pudiera causar en la multitud, básicamente por la situación de pánico y confusión que pudiera generar. Ahora bien, en tanto que ese riesgo no es propio de los desórdenes considerados, parece más acertado reconducir estos casos al nuevo apartado 5 del mismo precepto, siempre que tal porte provoque avalancha, estampida u otra reacción análoga que ponga en peligro la vida o la salud de las personas, lo que supone una importante restricción del castigo.

En contraste con lo anterior, es criticable que siga manteniendo la cualificación consistente en el mero porte de armas o instrumentos peligrosos, sin exigir adicionalmente su uso en el sentido, al menos, de exhibición. Resulta así que, para la exasperación de la pena, no es necesaria la exhibición ni el uso de tales armas o instrumentos, sino que basta con la simple tenencia, como, por lo demás, se contempla ya en el artículo 36.10 de la LPSC. El castigo de tales actos supone elevar a la categoría de delito una situación de peligro abstracto, en claro contraste con lo que se requiere en otros tipos delictivos que también cualifican la pena por razón de tales instrumentos.[23]

Algún comentario adicional merece, por otra parte, la supresión de la cualificación contemplada en el anterior artículo 557 bis 2 del CP, que preveía la imposición del marco penal agravado en los casos en que el acto de violencia ejecutado en el marco del delito de desórdenes resultare "especialmente peligroso para la vida de las personas o pudiera causar lesiones graves". Se mencionaba, en particular, el "lanzamiento de objetos contundentes o líquidos inflamables, el incendio y la utilización de explosivos".[24] La valoración que merece la supresión de la cláusula debe ponerse en relación con el modo en que se interprete la conducta típica del apartado primero del artículo 557 del CP. Es verdad que, en la medida en que los actos de violencia sobre las personas se sometan a una exégesis restrictiva, conforme a la cual se exija su gravedad para integrar el ámbito típico, habrá de entenderse que la aplicación de un tipo agravado supondría una sobrepenalización de la conducta. En todo caso, y pensando en los supuestos indiscutiblemente más graves de lanzamiento de objetos o líquidos inflamables, el incendio o la utilización de explosivos, contemplados antes de la reforma, lo

Arnau, *op. cit.*, p. 180.

22 En este sentido, *Ibidem*, p. 179.

23 Es el caso, por ejemplo, del delito de lesiones, que entre las cualificaciones del artículo 148 contempla en su apartado primero el uso, no bastando con el mero porte.

24 Código Penal, *op. cit.*, art. 557, reforma del 30 de marzo de 2015.

cierto es que la supresión de la cualificación está llamada a carecer de efecto práctico, ya que la agravación consistente en el porte de armas o instrumentos peligrosos absorbe sobradamente y con carácter anticipado aquellos supuestos.[25]

4. La sanción de los actos preparatorios

El legislador de 2022 ha previsto expresamente el castigo de los actos preparatorios del delito de desórdenes, si bien exclusivamente en relación con las modalidades agravadas contempladas en los apartados segundo (desórdenes multitudinarios) y tercero (porte de instrumentos peligrosos, armas de fuego o realización de actos de pillaje).

No podría decirse, en realidad, que hubieran faltado voces interpretando que el castigo de estas formas anticipadas de realización del delito ya estaba contemplado en la regulación anterior a la reforma de 2022. En efecto, la inclusión de la realización de actos de violencia sobre las personas o sobre las cosas o de reforzamiento de la decisión del grupo a llevarlos a cabo, entre las modalidades típicas de la redacción previa de las conductas de incitación, había sido interpretada en ocasiones por la doctrina como una anticipación de las barreras de intervención penal.[26]

Despejando las dudas al respecto, el legislador del 22 se ha decantado decididamente por castigar los actos preparatorios, si bien como se ha dicho, solo en relación con las modalidades agravadas del delito de desórdenes. Se recrudecen, por ello, las críticas formuladas en el apartado anterior en relación con distintos aspectos de esos tipos, por cuanto las modalidades cuyo injusto dudosamente tiene virtualidad para fundamentar un castigo agravado ven ahora, además, anticipado su ámbito de punibilidad.

5. Referencias

Amnistía Internacional, "España: La reforma del Código Penal para eliminar el delito de sedición es una buena noticia, pero debe garantizar que no criminaliza la protesta pacífica", 24 de noviembre de 2022. https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/espana-la-reforma-del-codigo-penal-para-eliminar-el-delito-de-sedicion-es-una-buena-noticia-pero-debe-garantizar-que-no-criminaliza-la-protesta-pacifica/

25 En este sentido, María Luisa Cuerda Arnau, *op. cit.*, p. 179.

26 Joan Baucells Llados, "El nuevo 'derecho sancionador autoritario'. Acerca de la inconstitucionalidad del Código penal y la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana", *Revista General de Derecho Penal*, núm. 24, 2015, p. 25. No obstante, también era posible interpretar que estas previsiones suponían, en realidad, una modalidad *sui generis* de inducción o complicidad —incluso con un ámbito de aplicación más amplio que el propio de estas figuras—, al no requerir comprobación alguna acerca de la efectiva incidencia de tales actos en la conducta del grupo. Es la interpretación que sostuve en *Multitudes, revueltas y derecho penal*, *op. cit.*, pp. 100 y ss.

Baucells Llados, Joan, "El nuevo 'derecho sancionador autoritario'. Acerca de la inconstitucionalidad del Código Penal y la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana", *Revista General de Derecho Penal*, núm. 24, 2015.

Código Penal, Ley Orgánica 10/1995, España, 23 de noviembre de 1995. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-DP-2024-118

Colomer Bea, David, *El tratamiento penal de los desórdenes públicos*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2021.

Cuerda Arnau, María Luisa, "La reforma de los delitos contra el orden público", en José Luis González Cussac (coord.), *Comentarios a la LO 14/2022, de reforma del Código Penal*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2023.

García Albero, Ramón Miguel, "De los desórdenes públicos", en Gonzalo Quintero Olivares (dir.), *Comentarios al Código Penal Español*, tomo II, Pamplona: Thomson Reuters Arazandi, 2016.

Gómez Rivero, María del Carmen, "Desórdenes públicos y terrorismo", en Alfonso Galán Muñoz y María del Carmen Gómez Rivero (dirs.), *La represión y persecución penal del discurso terrorista*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2022.

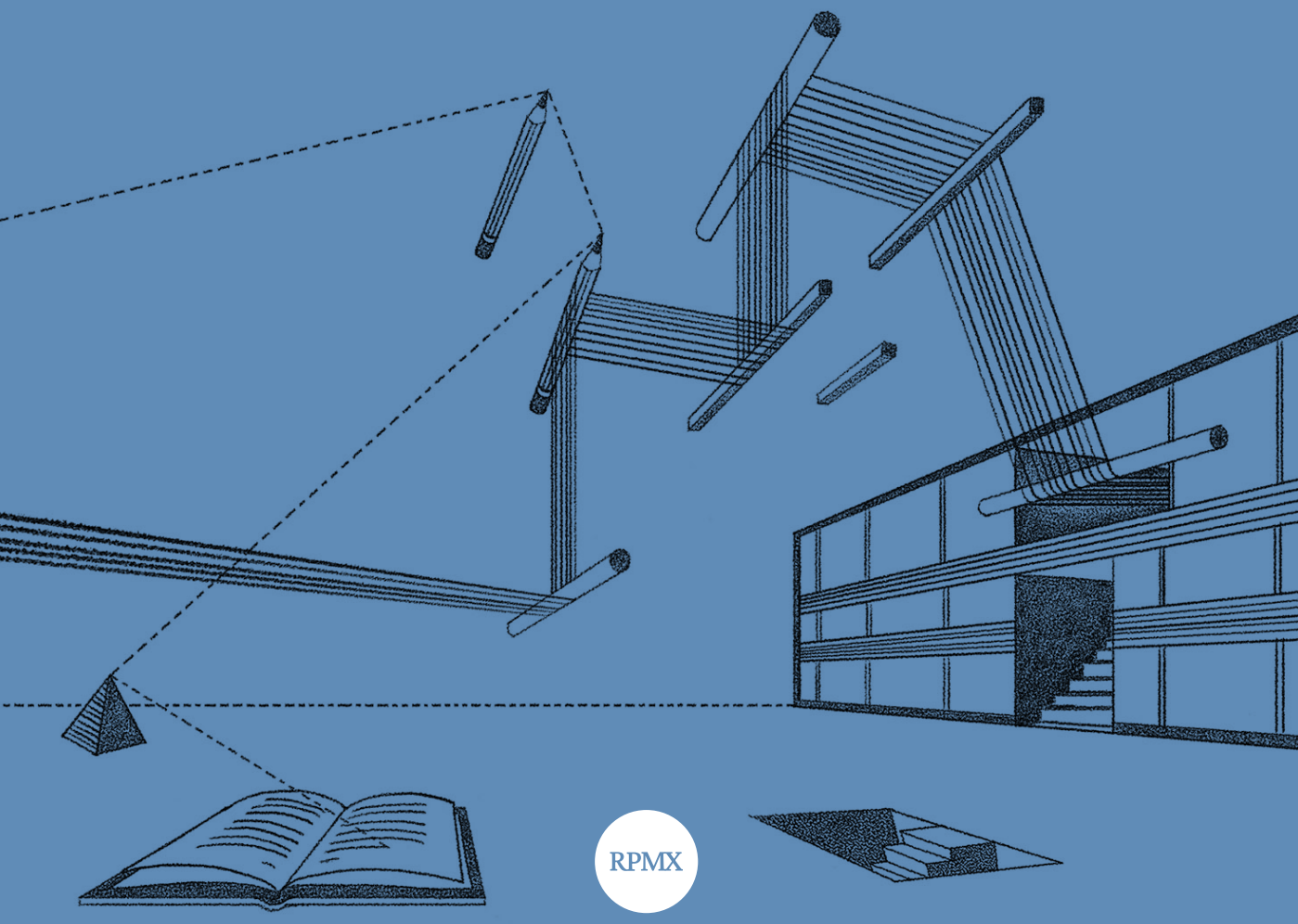
Gómez Rivero, María del Carmen, "La supresión de la sedición y la modificación del delito de desórdenes: sobre el arte del trampantojo", *Cuadernos de Política Criminal*, núm. 140, 2023, pp. 5-37. https://doi.org/10.14679/2248

Gómez Rivero, *María del Carmen, Multitudes, revueltas y derecho penal*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2016.

Le Bon, Gustave, *Psicología de las masas*, 6.ª ed., Madrid: Morata, 2014.

Ley de Transposición de Directivas Europeas y Otras Disposiciones para la Adaptación de la Legislación Penal al Ordenamiento de la Unión Europea, y Reforma de los Delitos contra la Integridad Moral, Desórdenes Públicos y Contrabando de Armas de Doble Uso, ley orgánica 14/2022, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 307, 23 de diciembre de 2022. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-21800

Sánchez-Escribano, María Isabel Montserrat, "El desorden de los desórdenes públicos. La problemática tipificación, interpretación y aplicación de los artículos 557.1 y 557 ter del Código Penal. A propósito de la sentencia del caso Confeti (SAP de Palma, sección 2ª, núm. 317/2022, de 19 de junio)", en *Revista General de Derecho del Turismo*, núm. 6, 2022, pp. 124-144.



RPMX

• Universidad de Huelva • Universidad de Salamanca •
• Universidad Pablo de Olavide • Universidad de Castilla-La Mancha •
• Cátedra de Derechos Humanos Manuel de Lardizábal •

FGR
FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
INACIPE
INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES
INACIPE 49 AÑOS 1976 • 2025