

Delito de desobediencia e incumplimiento de la prohibición de circular sin causa justificada durante el estado de alarma

David Colomer Bea

Doctor en Derecho Penal. Universitat de València

Diario La Ley, Nº 9635, Sección Doctrina, 19 de Mayo de 2020, Wolters Kluwer

LA LEY 4952/2020

Resumen

En este trabajo se analiza el delito de desobediencia del art. 556.1 CP y, en especial, su aplicabilidad en los supuestos de incumplimiento de las limitaciones a la circulación establecidas por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. A tal efecto, se estudian los elementos configuradores de dicho delito y su delimitación con otras infracciones que pueden resultar también aplicables por quebrantar tales restricciones.

I. INTRODUCCIÓN: MARCO REGULATORIO (1)

Con el fin de afrontar la situación de emergencia sanitaria provocada por el coronavirus COVID-19, el Gobierno ha declarado el estado de alarma por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, adoptando una serie de medidas excepcionales para el conjunto de la población (2) . Algunas de estas medidas han supuesto una restricción de los derechos fundamentales de los ciudadanos, en especial de la libertad de circulación. Así, el art. 7 del Real Decreto ha limitado el ejercicio del derecho a circular por las vías o espacios de uso público para la adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad; la asistencia a centros sanitarios; el desplazamiento a los lugares de trabajo; la asistencia y cuidado a mayores, menores o personas dependientes o vulnerables; el desplazamiento a entidades financieras y de seguros; el repostaje en gasolineras o estaciones de servicio; por causa de fuerza mayor o situación de necesidad, o para cualquier otra actividad de análoga naturaleza. Actividades, todas ellas, que «deberán realizarse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad, menores, mayores, o por otra causa justificada».

Para impedir que se lleven a cabo las actividades prohibidas por el Real Decreto —entre otras, la circulación por vías o espacios públicos fuera de los supuestos mencionados en el art. 7—, los agentes de la autoridad pueden dictar órdenes, ostentando la ciudadanía «el deber de colaborar y no obstaculizar la labor de los agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones» (art. 5.2). Más allá de esto, «el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de las autoridades competentes en el estado de alarma será sancionado con arreglo a las leyes» (art. 20) (3) , es decir, de acuerdo con la legislación ordinaria (4) .

En el ámbito administrativo-sancionador, hay que destacar, por encima de todo, el art. 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (en adelante, LOPSC), que tipifica como infracción grave «la desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito, así como la negativa a identificarse a requerimiento de la autoridad o de sus agentes o la alegación de datos falsos o inexactos en los procesos de identificación» (5) . También puede resultar de aplicación la infracción prevista en el art. 45.4.b de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (en adelante, Ley 17/2015), consistente en «el incumplimiento de las órdenes, prohibiciones,

instrucciones o requerimientos efectuados por los titulares de los órganos competentes [en materia de protección civil] o los miembros de los servicios de intervención y asistencia», entre los cuales se incluyen «las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad» (art. 17.1) (6) . Sin duda, la situación de crisis sanitaria originada por el COVID-19 entra en el ámbito de la Ley 17/2015 en tanto en cuanto afecta a la protección civil, entendida como «servicio público que protege a las personas y bienes garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana» (art. 1.1). Ahora bien, la citada infracción se circunscribe a los casos de «emergencias declaradas» (arts. 45.4.b), con lo que su aplicación en los supuestos que nos ocupan «tendría el inconveniente de que el concepto de declaración de estado de alarma de la Ley Orgánica 4/1981 no coincide, desde un punto de vista técnico-jurídico, con la declaración de emergencia acordada en el ámbito de la protección civil, y al amparo de la Ley 17/2015» (7) . Finalmente, cabe mencionar el art. 57.2.c.1.º de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública (en adelante, LGSP), que tipifica como infracción leve «el incumplimiento de la normativa sanitaria vigente» (8) , de la que forma parte el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, pues su finalidad, como decimos, es hacer frente a una emergencia sanitaria. De este modo, los incumplimientos de las limitaciones a la circulación establecidas en el art. 7 del Real Decreto se subsumirían sin problemas en dicha infracción (9) . Otra cosa es si la misma resulta legítima, lo que genera serias dudas, habida cuenta de que su contenido de injusto se agota en el simple incumplimiento de una norma o, peor aún, de *cualquier norma* incluida dentro del amplísimo campo de la sanidad (10) .

En el ámbito penal, el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la autoridad o sus agentes durante el estado de alarma puede resultar constitutivo del delito de resistencia o desobediencia grave del art. 556.1 CP, castigado con pena de prisión de tres meses a un año o multa de seis a dieciocho meses (11) . Precisamente, en las últimas semanas se han dictado numerosas sentencias de conformidad por este delito fundamentadas en el incumplimiento reiterado de la prohibición de circular por las vías o espacios públicos establecida en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Sin embargo, resulta más que cuestionable que en los casos enjuiciados los condenados «resistieran o desobedecieran gravemente a la autoridad o sus agentes en el ejercicio de sus funciones», que es lo que tipifica el art. 556.1 CP. Para resolver esta duda, hemos de analizar los elementos esenciales de dicho delito.

II. PRINCIPIO DE AUTORIDAD Y BIEN JURÍDICO PROTEGIDO EN EL DELITO DE DESOBEDIENCIA

El delito del art. 556.1 CP se regula en el Capítulo II del título dedicado a los «delitos contra el orden público» (Título XXII del Libro II del Código Penal), bajo cuya rúbrica se agrupan figuras delictivas de muy diversa naturaleza. En este sentido, ninguna de las definiciones de orden público propuestas por la doctrina y la jurisprudencia ha sido capaz de identificar un bien jurídico categorial que permita distinguir los delitos incluidos en el Título XXII del resto de las figuras delictivas (12) . No obstante, algunos de estos delitos sí se encuentran vinculados por un mismo objeto de tutela. Así sucede con la sedición (Capítulo I), los delitos de atentado, resistencia y desobediencia (Capítulo II) y algunos tipos penales de desórdenes públicos (arts. 558, 560 y 561 CP), encaminados todos ellos a la protección del *normal desarrollo de las funciones o servicios públicos —orden público en sentido estricto—* (13) .

En el caso de los delitos de atentado, resistencia y desobediencia, el mencionado bien jurídico se protege a través de la tutela del «servidor público», aquel que participa en el ejercicio de funciones públicas o presta algún tipo de servicio a la comunidad. De ahí que las conductas tipificadas en estos delitos consistan en la realización de determinadas acciones —agresiones, resistencia, acometimiento, empleo de violencia o intimidación, desobediencia y faltas de respeto o consideración— contra autoridades o sus agentes, funcionarios públicos, «miembros de las Fuerzas Armadas» (art.

554.1 CP), «bomberos o miembros del personal sanitario o equipos de socorro que estuvieran interviniendo con ocasión de un siniestro, calamidad pública o situación de emergencia» (art. 554.3.a CP), «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» (arts. 554.3.b y 556.1 CP) o «personas que acudan en auxilio de la autoridad, sus agentes o funcionarios» (art. 554.2 CP). Tales sujetos merecen un respeto especial en tanto en cuanto ejercen funciones encaminadas a la consecución de fines de interés general (14) , es decir, en la medida en que «prestán un servicio a los ciudadanos, cuya alteración redundaría en perjuicio de éstos» (15) . En esta línea, señala QUINTERO OLIVARES:

«la función protectora de estas tipicidades deriva de la necesidad de respetar el funcionamiento pleno de la Administración pública representada por sus agentes, a través de los cuales esa Administración presta un continuado servicio a la comunidad, cuya viabilidad depende, entre otras cosas, de que su acción sea respetada por la ciudadanía, que es la que resulta colectivamente perjudicada cuando se ataca, impide o perturba la actuación de los representantes de la función pública» (16) .

Pues bien, para algunos autores, ese respeto especial que merecen los servidores públicos, al que denominan *principio de autoridad*, constituye el verdadero bien jurídico protegido en los delitos de atentado, resistencia y desobediencia (17) . Dicho objeto de tutela debe ser concebido hoy «en términos funcionales» y no de «merecimiento u honorabilidad personal», esto es, «como potestad del Estado de adoptar e imponer determinadas decisiones en pro del interés general, exigiendo el respeto por parte de los ciudadanos como medio indispensable para asegurar el desenvolvimiento regular de la actividad pública» (18) . De este modo, el principio de autoridad —o «dignidad funcional de los poderes públicos» (19) — constituye una «garantía del buen funcionamiento de los servicios y funciones públicas» (20) .

En mi opinión, tanto el principio de autoridad como el normal desarrollo de las funciones o servicios públicos hacen referencia a un mismo bien jurídico, solo que contemplado desde perspectivas distintas: en el primer caso, desde la perspectiva *subjetiva* del servidor público contra el que se lleva a cabo la conducta típica; en el segundo, desde la perspectiva *objetiva* de la actividad que desempeña dicho sujeto. Sin embargo, el principio de autoridad aparece un tanto difuminado en la regulación actual de los delitos de atentado, resistencia y desobediencia, pues no todos los sujetos pasivos de la acción mencionados en sus tipos penales encarnan la autoridad del Estado. Por ello, creo que es preferible contemplar el bien jurídico protegido en estos delitos desde la perspectiva objetiva, es decir, como normal desarrollo de las funciones o servicios públicos.

III. ANÁLISIS DE LA CONDUCTA TÍPICA. DELIMITACIÓN CON LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA DEL ARTÍCULO 36.6 DE LA LEY ORGÁNICA 4/2015, DE 30 DE MARZO, DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

El art. 556.1 CP castiga con la pena de prisión de tres meses a un año o multa de seis a dieciocho meses a «los que, sin estar comprendidos en el artículo 550, resistieren o desobedecieren gravemente a la autoridad o sus agentes en el ejercicio de sus funciones...» (21) . Tanto la resistencia como la desobediencia constituyen actos de oposición contra actuaciones adoptadas legítimamente por la autoridad o sus agentes. La resistencia se distingue por el empleo de fuerza —física o psíquica— (22) ; la desobediencia, por la negativa a cumplir una orden (23) . Así pues, dado que lo que nos interesa en este trabajo es analizar la relevancia penal de los incumplimientos de la prohibición —orden negativa— de circular prevista en el art. 7 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, vamos a centrarnos en el estudio de la desobediencia, esto es, en el incumplimiento de una orden dictada por la autoridad o sus agentes en el ámbito de sus competencias y revestida de las formalidades legales (24) . La resistencia la analizaremos en tanto en cuanto constituya modalidad de desobediencia, es decir, en la medida en que el uso de la fuerza contra la autoridad o el agente

implique el incumplimiento de una orden.

De acuerdo con el tenor literal del art. 556.1 CP, el sujeto pasivo de la acción —la autoridad o agente de la autoridad— debe hallarse «en el ejercicio de sus funciones», lo que significa que el acto de desobediencia tiene que producirse cuando la autoridad o agente actúa en el marco de sus atribuciones. Esto supone, en primer lugar, dejar fuera del tipo penal «el simple hecho de desatender el mandato abstracto ínsito en una norma imperativa», exigiendo «el desprecio a una orden personalmente notificada» (25) . Pero, además, el referido inciso implica que la orden desobedecida debe constituir «un acto de ejercicio *personal y directo* de la autoridad» (26) , lo que presupone cierta *inmediatez* entre la orden emitida y el incumplimiento de la misma. Es decir, el delito de desobediencia consiste en el incumplimiento *inmediato* —que, además, debe ser grave— de una orden dictada por la autoridad o sus agentes, lo que exige *proximidad temporal* entre la emisión de dicha orden y la conducta del sujeto desobediente, y también *cercanía física* entre este y la autoridad o agente. Desde esta perspectiva, el ámbito de la tipicidad se circunscribe a los supuestos en los que las órdenes de la autoridad o sus agentes precisan de un cumplimiento inmediato, «como las que se imparten en situaciones de emergencia» (27) o, en general, las que dictan los agentes policiales, pues solo en tales casos puede darse un acto de resistencia o desobediencia grave a la autoridad o sus agentes «en el ejercicio de sus funciones», que es lo que castiga el art. 556.1 CP. De otro modo, si se incluyera en el ámbito de aplicación de la norma cualquier orden dictada por la autoridad o sus agentes —tanto las que requieren un cumplimiento inmediato como las que pueden cumplirse transcurrido un tiempo desde que son emitidas—, el delito de resistencia o desobediencia se convertiría en un medio de ejecución de resoluciones judiciales o actos administrativos, lo que resultaría contrario al principio de *ultima ratio* del Derecho penal (28) . Además, cabe añadir una razón de tipo sistemático: de no mantenerse la interpretación aquí seguida, la desobediencia sería la única acción delictiva del Capítulo II del Título XXII —incluyendo la resistencia tipificada en el propio art. 556.1 CP— que no requeriría la mencionada proximidad física entre el sujeto activo y el servidor público.

En la regulación anterior, el criterio de la inmediatez había sido utilizado frecuentemente por algunos tribunales para apreciar o descartar la antigua falta de desobediencia leve del art. 634 CP (29) en los supuestos de actuación de gorrillas previamente intimidados por agentes policiales. Entre todas las sentencias, destaca, por su claridad, la SAP de Alicante, Sección 1.ª, n.º 278/2010, de 20 de abril (30) , que establece en su fundamento jurídico primero:

«la actuación de los aparcacoches que frecuentemente indican a los conductores los lugares libres en la vía pública para que puedan aparcar su vehículo, recabando o esperando una contraprestación económica por su labor voluntaria y espontánea, tendrá relevancia penal y podrá constituir una falta incardinable en el precepto citado [art. 634 CP], siempre que haya habido una previa intimación por parte de los Agentes de la autoridad, en aplicación de la normativa administrativa que la prohíba, y el requerido hubiere mostrado un comportamiento renuente a cumplir la orden, bien sea mediante una negativa a abandonar su actividad, bien, con la martingala de aparentar marcharse para regresar de inmediato o transcurrido un corto espacio de tiempo, bien trasladándose a otro lugar a continuar con su acción [...]

El problema surge cuando ha transcurrido un cierto período de tiempo entre el requerimiento y la vuelta a la ocupación del requerido, que permita desvincular la orden de su incumplimiento y encuadrar ese nuevo acto en la esfera administrativa, al desaparecer el desprecio manifiesto de la autoridad que representan los agentes.

Esta cuestión ha sido resuelta de forma unánime por la Jurisprudencia, entendiendo que cuando se ha producido un transcurso de tiempo más que prudencial, la reanudación de la tarea de aparcacoches por quien fue retirado de su actividad por una intervención policial anterior, carece de trascendencia penal y su comportamiento debe remitirse al campo de la sanción gubernativa, pues de lo contrario,

se produciría un inadmisiblesolapamiento entre las normas administrativas y las normas penales, que deben quedar reservadas para aquellos comportamientos de mayor envergadura, que supongan un desprecio evidente de la autoridad».

La mencionada falta de desobediencia leve ha sido suprimida por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, con lo que en la actualidad solo se sanciona penalmente la desobediencia *grave*. Sin embargo, como hemos comentado en la introducción, la resistencia y la desobediencia también se recogen como infracción administrativa en el art. 36.6 LOPSC. A este respecto, podría existir la tentación de subsumir en dicho precepto los incumplimientos *diferidos* ante órdenes emitidas por la autoridad o sus agentes, es decir, los supuestos en los que transcurre un período considerable de tiempo entre el requerimiento y la actividad a la que se opone la orden. Pero lo cierto es que el art. 36.6 LOPSC se refiere a «la desobediencia o la resistencia a la autoridad o sus agentes *en el ejercicio de sus funciones*», con lo que la referida inmediatez estaría también implícita en la descripción del tipo administrativo, teniendo en cuenta, además, que la citada infracción se regula junto con «la negativa a identificarse a requerimiento de la autoridad o de sus agentes», conducta que, al igual que la resistencia —incumplimiento de la orden empleando fuerza—, precisa proximidad espacial y temporal entre la negativa a obedecer del infractor y la orden de la autoridad o agente.

La distinción entre el delito y la infracción administrativa de desobediencia habría que situarla, más bien, en la *intensidad* del incumplimiento inmediato, tomando en especial consideración la «persistencia en la negativa a cumplir voluntariamente lo ordenado», uno de los criterios que utilizaba el Tribunal Supremo para distinguir el delito del art. 556.1 CP de la falta del art. 634 CP (31). Ahora bien, constatada la concurrencia de dicho elemento, ello solo conllevará la inaplicación del art. 36.6 LOPSC. Para que se aplique el delito de resistencia o desobediencia es necesario, además, que no se den los requisitos del delito de atentado del art. 550 CP, es decir, que el incumplimiento *inmediato y persistente* de la orden no se produzca mediante agresión o acometimiento a la autoridad o sus agentes u oponiendo resistencia grave con violencia o intimidación también grave. Esta última modalidad típica es la que plantea problemas de delimitación con el delito del art. 556.1 CP, pues se distingue de las otras dos —la agresión y el acometimiento— precisamente en que la acción se ejecuta «frente a una previa pretensión del sujeto pasivo de la acción» (32), así una orden o requerimiento. Pues bien, teniendo en cuenta que la diferencia entre la resistencia y la desobediencia viene dada por que en la primera se opone fuerza física o psíquica contra la orden dictada por la autoridad o sus agentes, cabe incluir en el ámbito de aplicación del art. 556.1 CP los supuestos en los que se emplee una violencia o intimidación «de tono moderado y características más bien defensivas y neutralizadoras», como sucede en los casos de «forcejeo del sujeto con los agentes de la autoridad» (33). Si la violencia o intimidación alcanza un nivel superior, procederá la aplicación del delito de atentado.

IV. DESOBEDIENCIA A LAS PROHIBICIONES DE CIRCULAR DURANTE EL ESTADO DE ALARMA

Según acabamos de ver, el delito de desobediencia del art. 556.1 CP castiga la negativa a cumplir inmediata y persistentemente una orden dictada por una autoridad o agente de la autoridad. Esto implica que el simple incumplimiento de la prohibición de circular establecida en el art. 7 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, no resulta constitutivo de dicho delito, ni aunque se haya producido en reiteradas ocasiones y mediando requerimiento previo de la autoridad o agente (34). Tampoco procede en estos casos la aplicación del art. 36.6 LOPSC, dado que no concurre el requisito de la *inmediatez* entre la orden y su incumplimiento. En definitiva, el mero quebrantamiento de la referida *prohibición general* no puede dar lugar a una sanción penal o administrativa por desobediencia. Para hacer frente a dicho incumplimiento, el ordenamiento jurídico dispone de otros instrumentos sancionatorios; por ejemplo, los previstos en la LGSP, que, como hemos visto en el

apartado introductorio, tipifica como infracción leve «el incumplimiento de la normativa sanitaria vigente» (art. 57.2.c.1.º), en la que cabe incluir las limitaciones a la circulación establecidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Además, el art. 57.2.b.6.º LGSP define como infracción grave la «reincidencia en la comisión de infracciones leves, en los últimos doce meses», lo que permite sancionar con multa de hasta 60.000 euros (art. 58.1.b LGSP) los incumplimientos reiterados de la prohibición de circular por las vías o espacios públicos durante el estado de alarma sin causa justificada.

Ahora bien, en los supuestos en los que el sujeto que incumple la prohibición de circular es amonestado por un agente policial que le ordena que regrese a su domicilio y que no salga de él salvo en los casos permitidos, el incumplimiento de esta nueva *orden concreta y personal* sí podrá resultar constitutivo de desobediencia penal o administrativa. Para ello, será necesario que el sujeto, o bien se niegue a regresar a su domicilio (35) , o bien, «transcurrido un corto espacio de tiempo» desde su regreso —entiéndase: a los pocos minutos—, salga de nuevo a la calle fuera de los supuestos permitidos (36) . La calificación del correspondiente acto de desobediencia como delito o infracción administrativa dependerá, como se ha dicho antes, de la *intensidad* del incumplimiento y, en especial, de la «*persistencia* en la negativa a cumplir voluntariamente lo ordenado», teniendo en cuenta, además, la posibilidad de aplicar el delito de atentado en los casos en los que la negativa a cumplir la orden del agente policial venga acompañada del empleo de violencia o intimidación. La existencia de tres infracciones para sancionar actos de resistencia o desobediencia comporta el riesgo de que la menos grave —en este caso, la infracción administrativa del art. 36.6 LOPSC— pueda ser utilizada para reprimir incumplimientos nimios de órdenes o prohibiciones dictadas por la autoridad o sus agentes, lo que lamentablemente está sucediendo durante el estado de alarma (37) .

V. BIBLIOGRAFÍA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO, «Consulta sobre tipificación y competencia administrativa para tramitar y resolver procedimientos sancionadores por incumplimiento de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma», Ministerio de Justicia, Madrid, 2 de abril de 2020.

ALONSO RIMO, A., «Introducción. Derecho penal preventivo, orden público y seguridad ciudadana», en: ALONSO RIMO, A. (Dir.), y COLOMER BEA, D. (coord.), *Derecho penal preventivo, orden público y seguridad ciudadana*, Aranzadi, Cizur Menor, 2019, pp. 19-27.

ÁLVAREZ GARCIA, F. J., «Estado de alarma o de excepción», *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. 40, 2020, pp. 1-20.

AMOEDO-SOUTO, C.-A., «Vigilar y castigar el confinamiento forzoso. Problemas de la potestad sancionadora al servicio del estado de alarma sanitaria», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 86-87, 2020, pp. 66-77.

COLOMER BEA, D., *El tratamiento penal de los desórdenes públicos*, en prensa.

COTINO HUESO, L., «Confinamientos, libertad de circulación y personal, prohibición de reuniones y actividades y otras restricciones de derechos por la pandemia del Coronavirus», *Diario La Ley*, n.º 9608, 6 de abril de 2020.

CUERDA ARNAU, M. L., *Los delitos de atentado y resistencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

CUERDA ARNAU, M. L., «Atentados y resistencia (arts. 550 y ss.)», en: GONZÁLEZ CUSSAC, J. L. (Dir.), GÓRRIZ ROYO, E., y MATALLÍN EVANGELIO, A. (coords.), *Comentarios a la Reforma del Código Penal de 2015*, 2.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 1289-1301.

DÍAZ Y GARCÍA CONLLEDO, M., «Atentado, resistencia y desobediencia», en: LUZÓN PEÑA, D. M. (Dir.), *Enciclopedia penal básica*, Comares, Granada, 2002, pp. 115-127.

ENRÍQUEZ MALAVÉ, G., «Inconstitucionalidad de las limitaciones a la libertad de circulación

establecidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19», *Diario La Ley*, n.º 9620, 24 de abril de 2020.

HUERGO LORA, A., «El delito y la falta de desobediencia y las relaciones entre la jurisdicción penal y la contencioso-administrativa», *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 1, 2002.

JAREÑO LEAL, A., «La privación de libertad a efectos de identificación en la Ley de Seguridad Ciudadana: sus requisitos y la distinción entre delitos e infracciones administrativas de desobediencia y de resistencia en caso de negativa a identificarse», *Cuadernos de Política Criminal*, n.º 128, 2019, pp. 5-44.

JUANATEY DORADO, C., *El delito de desobediencia a la autoridad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.

JUANATEY DORADO, C., «Orden público, paz pública y delitos de resistencia, desobediencia y desórdenes públicos tras las reformas de 2015», *Cuadernos de Política Criminal*, n.º 120, 2016, pp. 39-82.

NOGUEIRA LÓPEZ, A., «Confinar el coronavirus. Entre el viejo Derecho sectorial y el Derecho de excepción», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 86-87, 2020, pp. 22-31.

PRATS CANUT, J. M., «De los atentados contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos, y de la resistencia y desobediencia», en: QUINTERO OLIVARES, G. (Dir.), y VALLE MUÑIZ, J. M. (coord.), *Comentarios al Nuevo Código Penal*, 1.ª ed., Aranzadi, Elcano, 1996, pp. 2168-2180.

QUINTERO OLIVARES, G., «De los atentados contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos, y de la resistencia y desobediencia», en: QUINTERO OLIVARES, G. (Dir.), y MORALES PRATS, F. (coord.), *Comentarios al Código Penal Español*, t. II, 7.ª ed., Aranzadi, Cizur Menor, 2016, pp. 1767-1789.

ROIG TORRES, M., *El Delito de Atentado*, Aranzadi, Cizur Menor, 2004.

TORRES FERNÁNDEZ, M. E., «Los delitos de atentado en el Código Penal de 1995», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, n.º 01-08, 1999.

VIVES ANTÓN, T. S., «Delitos contra la seguridad interior del Estado. Atentados», en: VIVES ANTÓN, T. S. et al., *Derecho Penal. Parte especial*, 1.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 1993, pp. 141-154.

- (1) Este trabajo se enmarca en el Proyecto I+D+I «Justicia penal preventiva y tutela del orden público» (ref.: DER2016-77947-R; Ministerio de Ciencia e Innovación, AEI/ FEDER, UE).
- (2) En contra de que el estado de alarma ampare las medidas adoptadas por el Real Decreto, sobre todo las relativas a la libertad de circulación de los ciudadanos, se han manifestado, entre otros: ÁLVAREZ GARCIA, F. J., «Estado de alarma o de excepción», *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. 40, 2020, pp. 1-20; COTINO HUESO, L., «Confinamientos, libertad de circulación y personal, prohibición de reuniones y actividades y otras restricciones de derechos por la pandemia del Coronavirus», *Diario La Ley*, n.º 9608, 6 de abril de 2020; ENRÍQUEZ MALAVÉ, G., «Inconstitucionalidad de las limitaciones a la libertad de circulación establecidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19», *Diario La Ley*, n.º 9616, 24 de abril de 2020; NOGUEIRA LÓPEZ, A., «Confinar el coronavirus. Entre el viejo Derecho sectorial y el Derecho de excepción», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 86-87, 2020, pp. 22-31.
- (3) El art. 10 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, al que se remite el art. 20 del Real Decreto se pronuncia en los mismos términos en su apartado primero. En los apartados 2 y 3 contiene unas disposiciones específicas para el supuesto de que los actos de incumplimiento o resistencia sean cometidos por funcionarios o autoridades, que no vienen al caso.

- (4) El Real Decreto renuncia, así, a un régimen sancionador propio. *Vid.*, al respecto, AMOEDO-SOUTO, C.-A., «Vigilar y castigar el confinamiento forzoso. Problemas de la potestad sancionadora al servicio del estado de alarma sanitaria», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 86-87, 2020, pp. 70-72.
- (5) Las infracciones graves de la LOPSC se sancionan con una multa de 601 a 30.000 euros (art. 39.1).
- (6) Dicha conducta constituye una infracción grave, sancionada con multa de 1.501 a 30.000 euros (art. 46.2 Ley 17/2015), salvo que el incumplimiento «suponga una especial peligrosidad o trascendencia para la seguridad de las personas o los bienes», en cuyo caso constituye una infracción muy grave (art. 45.3.b), sancionada con multa de 30.001 a 600.000 euros (art. 46.1).
- (7) ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO, «Consulta sobre tipificación y competencia administrativa para tramitar y resolver procedimientos sancionadores por incumplimiento de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma», Ministerio de Justicia, Madrid, 2 de abril de 2020, p. 10.
- (8) Dado que se trata de una infracción leve, la sanción a imponer será una multa de hasta 3.000 euros (art. 58.1.c LGSP).
- (9) *Vid.* ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO, «Consulta...», cit., p. 11.
- (10) El propio art. 57.2.c.1.º LGSP incluye expresamente en el ámbito de aplicación de la norma los supuestos en los que el incumplimiento de la normativa sanitaria «han tenido una incidencia escasa o sin trascendencia directa en la salud de la población».
- (11) Si la resistencia opuesta contra la autoridad o sus agentes es «grave» y se lleva a cabo mediando «intimidación grave o violencia», resultará de aplicación el delito de atentado del art. 550 CP, castigado con pena de prisión de uno a cuatro años y multa de tres a seis meses si el atentado fuera contra autoridad y con pena de prisión de seis meses a tres años en los demás casos. Sobre la delimitación entre ambos delitos, *vid. infra*.
- (12) Me refiero a esta cuestión, detalladamente, en: COLOMER BEA, D., *El tratamiento penal de los desórdenes públicos*, en prensa.
- (13) *Idem*.
- (14) *Vid.* TORRES FERNÁNDEZ, M. E., «Los delitos de atentado en el Código Penal de 1995», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, n.º 01-08, 1999.
- (15) PRATS CANUT, J. M., «De los atentados contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos, y de la resistencia y desobediencia», en: QUINTERO OLIVARES, G. (Dir.), y VALLE MUÑIZ, J. M. (coord.), *Comentarios al Nuevo Código Penal*, 1.ª ed., Aranzadi, Elcano, 1996, p. 2169.
- (16) QUINTERO OLIVARES, G., «De los atentados contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos, y de la resistencia y desobediencia», en: QUINTERO OLIVARES, G. (Dir.), y MORALES PRATS, F. (coord.), *Comentarios al Código Penal Español*, t. II, 7.ª ed., Aranzadi, Cizur Menor, 2016, p. 1770.
- (17) *Vid.*, entre otros, JUANATEY DORADO, C., *El delito de desobediencia a la autoridad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pp. 37-39; DÍAZ Y GARCÍA CONLLEDO, M., «Atentado, resistencia y desobediencia», en: LUZÓN PEÑA, D. M. (Dir.), *Enciclopedia penal básica*, Comares, Granada, 2002, p. 116; ROIG TORRES, M., *El Delito de Atentado*, Aranzadi, Cizur Menor, 2004, pp. 73 y ss.
- (18) ROIG TORRES, Margarita, *El Delito de Atentado*, cit., pp. 73 y 117.

- (19) VIVES ANTÓN, T. S., «Delitos contra la seguridad interior del Estado. Atentados», en: VIVES ANTÓN, T. S. *et al.*, *Derecho Penal. Parte especial*, 1.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 1993, p. 143.
- (20) En estos términos define el Tribunal Supremo el bien jurídico protegido en los delitos de atentado, resistencia y desobediencia. Vid., entre otras, SSTS, Sala II, nº 966/2000, de 5 de junio, FJ 3; nº 607/2006, de 4 de mayo, FJ 1, y nº 338/2017, de 11 de mayo, FJ 3.
- (21) El *in fine* del art. 556.1 CP, introducido por Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, incluye como sujeto pasivo de la acción de resistencia o desobediencia grave «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», pero no vamos a entrar en ello en este trabajo, pues todas las sentencias de conformidad por desobediencia durante el estado de alarma que he podido consultar refieren a supuestos en los que actúan agentes de la autoridad; en este caso, fuerzas y cuerpos de seguridad.
- (22) Vid.. JUANATEY DORADO, C., *El delito de desobediencia a la autoridad*, cit., p. 70; TORRES FERNÁNDEZ, M. E., «Los delitos de atentado...», cit.; CUERDA ARNAU, M. L., *Los delitos de atentado y resistencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, p. 90.
- (23) Vid.. JUANATEY DORADO, C., *El delito de desobediencia a la autoridad*, cit., p. 70; TORRES FERNÁNDEZ, M. E., «Los delitos de atentado...», cit.; DÍAZ Y GARCÍA CONLLEDO, M., «Atentado, resistencia y desobediencia», cit., p. 125.
- (24) Vid.. TORRES FERNÁNDEZ, M. E., «Los delitos de atentado...», cit.
- (25) SSTS, Sala II, nº 177/2017, de 22 de marzo; nº 722/2018, de 23 de enero de 2019, y nº 459/2019, de 14 de octubre.
- (26) STS, Sala II, de 20 de marzo de 1990, FJ 4.
- (27) HUERGO LORA, A., «El delito y la falta de desobediencia y las relaciones entre la jurisdicción penal y la contencioso-administrativa», *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 1, 2002.
- (28) *Idem*.
- (29) Art. 634, r. a., CP: «Los que faltaren al respeto y consideración debida a la autoridad o sus agentes, o los desobedecieren levemente, cuando ejerzan sus funciones, serán castigados con la pena de multa de diez a sesenta días».
- (30) Otra sentencia que conviene leer es la SAP de Cádiz, Sección 5.ª, de 5 de noviembre de 1999, en cuyo fundamento jurídico segundo señala: «no puede sostenerse la tipificación penal de una conducta como de desobediencia por la simple reiteración de ilícitos administrativos, ya que la emisión de órdenes de futuro o advertencias admonitorias de que en lo sucesivo se abstenga una persona de llevar a cabo una determinada conducta no forman parte de la competencia de los agentes policiales, cuya actuación se caracteriza por la inmediatez de la orden y la ejecución de la misma, so pena de ampliar desmesuradamente el ámbito penal».
- (31) Vid., entre otras, STS, Sala II, nº 138/2010, de 2 de marzo, FJ 6; nº 27/2013, de 21 de enero, FJ 6, y nº 108/2015, de 10 de noviembre, FJ 4. Para valorar si concurre dicha gravedad —intensidad o persistencia—, habrá que atender a las circunstancias del caso concreto. Vid.. JUANATEY DORADO, C., «Orden público, paz pública y delitos de resistencia, desobediencia y desórdenes públicos tras las reformas de 2015», *Cuadernos de Política Criminal*, nº 120, 2016, p. 63; JAREÑO LEAL, A., «La privación de libertad a efectos de identificación en la Ley de Seguridad Ciudadana: sus requisitos y la distinción entre delitos e infracciones administrativas de desobediencia y de resistencia en caso de negativa a identificarse», *Cuadernos de Política Criminal*, nº 128, 2019, p. 36.
- (32) CUERDA ARNAU, M. L., «Atentados y resistencia (arts. 550 y ss.)», en: GONZÁLEZ CUSSAC, J. L. (Dir.), GÓRRIZ ROYO, E., y MATALLÍN EVANGELIO, A. (coords.), *Comentarios a la Reforma del Código Penal de 2015*, 2.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia,

2015, p. 1291.

- (33)** *Vid.*, entre otras, SSTS, Sala II, de 20 de marzo de 1986, FJ 2; n.º 901/2009, de 24 de septiembre, FJ 28; n.º 837/2017, de 20 de diciembre, FJ 1.
- (34)** La mayoría de las sentencias de conformidad por delito de desobediencia dictadas durante el estado de alarma han sido por incumplimientos reiterados de la prohibición general de circular, existiendo requerimiento previo de agentes policiales. *Vid.*, entre otras, SJI n.º 3 de Santander n.º 92/2020, de 27 de marzo; SJPII n.º 2 de Corcubión n.º 12/2020, de 1 de abril; SJI n.º 4 de Vitoria-Gasteiz n.º 160/2020, de 6 de abril; SJI n.º 3 de Telde de 7 de abril de 2020; SJPII n.º 2 de Ribeira de 8 de abril de 2020; SJI n.º 5 de Santa Cruz de Tenerife n.º 98/2020, de 12 de abril; SJI n.º 3 de Logroño de 15 de abril de 2020.
- (35)** *Vid.*, entre otras, SJPII n.º 3 de Carballo n.º 42/2020, de 29 de marzo; SJI n.º 4 de Santa Cruz de Tenerife n.º 81/2020, de 1 de abril; SJI n.º 4 de Santa Cruz de Tenerife n.º 82/2020, de 2 de abril; SJI n.º 2 de Las Palmas de Gran Canaria n.º 170/2020, de 10 de abril.
- (36)** También puede ser constitutiva de desobediencia penal o administrativa la negativa a identificarse ante los agentes policiales. *Vid.* SJI n.º 1 de Las Palmas de Gran Canaria de 1 de abril de 2020; SJI n.º 2 de Telde de 1 de abril de 2020. Sobre la delimitación entre el delito y la infracción administrativa de resistencia y desobediencia en los supuestos de negativa a identificarse, *vid.* JAREÑO LEAL, A., «La privación de libertad a efectos de identificación...», cit., pp. 21 y ss.
- (37)** En este sentido, como apunta ALONSO RIMO, «no resulta aceptable la opción de derivar la prohibición de conductas al Derecho administrativo sancionador para allí operar de manera incontrolada, sin límites, y en particular prescindiendo de las exigencias de los principios de ofensividad y de prohibición de exceso o proporcionalidad en sentido amplio». *Vid.* ALONSO RIMO, A., «Introducción. Derecho penal preventivo, orden público y seguridad ciudadana», en: ALONSO RIMO, A. (Dir.), y COLOMER BEA, D. (coord.), *Derecho penal preventivo, orden público y seguridad ciudadana*, Aranzadi, Cizur Menor, 2019, p. 24.