

El llamamiento al boicot de productos en España: ¿libertad de expresión política o conducta delictiva? Un análisis desde el Derecho público español. (O “Dime quién eres y te diré lo que te espera”)*

Dulce M. Santana Vega

Universidad de Las Palmas de Gran Canarias

SANTANA VEGA, DULCE M. El llamamiento al boicot de productos en España: ¿libertad de expresión política o conducta delictiva? Un análisis desde el Derecho público español. (O “Dime quién eres y te diré lo que te espera”). *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. 2022, núm. 24-20, pp. 1-43.
<http://criminet.ugr.es/recpc/24/recpc24-20.pdf>

RESUMEN: Este trabajo se centra en el llamamiento al boicot de productos, analizándolo desde una perspectiva transversal del Derecho público español. En los últimos años, se han producido en España una serie de casos, sustanciados en el ámbito del procedimiento contencioso, que, si bien se han basado y han operado sobre las directrices establecidas por el TEDH en la materia, no han impedido que determinados supuestos de llamadas al boicot de productos hayan acabado en la jurisdicción penal, debido a la interposición de querrelas particulares por delitos de odio, generalmente acompañadas de imputaciones de otros tipos penales contra la administración pública, ya que muchos de los imputados eran cargos políticos, en su mayoría municipales. Sin embargo, aquí no acaba los problemas de los llamamientos al boicot de productos en el ámbito penal, que también se proyectan en otros delitos de expresión, como el enaltecimiento del terrorismo, o que pudieran sugerirse también que se podrían incardinar, entre otros, bajo alguno de los delitos contra el mercado y los consumidores.

PALABRAS CLAVE: Llamamiento al boicot de productos, libertad de expresión, delitos de odio, delitos de enaltecimiento del terrorismo, delitos contra el mercado y los consumidores, competencias municipales, TEDH.

TITLE: **The call for boycott of products in Spain: freedom of political expression or criminal conduct? An analysis from Spanish public law (or "Tell me who you are and I'll tell you what awaits you")**

ABSTRACT: This paper focuses on the call for boycott of products, analysing it from a cross-cutting spanish public law perspective. In recent years, there have seen a series of cases in Spain in the field of dispute proceeding which, although they have been based on and operated on the strablished guidelines by the ECHR on the subject, have not prevented certain cases of calls for boycott of products from ending up in the criminal jurisdiction, due to the bringing of private complaints for hate crimes, generally accompanied by charges of other criminal offences against the public administration, as many of the accused are political posts, mostly municipal. However, this is not the end of the problems of calls for boycotts in the criminal law sphere, which have also been reflected in other crimes of expression, such as the glorification of terrorism, or under any of the crimes against the market and consumers.

KEYWORDS: Calls for boycott of products, freedom of expression, hate crimes, offences of glorification of terrorism, offences against the market and consumers, municipal powers, ECHR.

Fecha de recepción: 15 enero 2022

Fecha de publicación en RECPC: 30 mayo 2022

Contacto: dulce.santana@ulpgc.es

SUMARIO: 1. Introducción. II. Llamamiento al boicot de productos y delitos de odio y discriminación en la jurisprudencia del TEDH. III. El llamamiento al boicot de productos en el ámbito de la administración municipal e insular: La solución “a la española” en el ámbito contencioso-administrativo del caso del Alcalde de Seclin. IV. La perspectiva penal del llamamiento al boicot de productos: 1. Llamamiento al boicot de productos y delitos contra el mercado y los consumidores; 2. Delitos de terrorismo. 3. Delitos de incitación al odio, la hostilidad, la discriminación o la violencia versus llamamiento al boicot de productos (art. 510 del Código penal español): 3.1. Consideraciones generales previas; 3.2. Llamamiento al boicot de productos y art. 510; 3.3. Los primeros supuestos relativos al llamamiento al boicot de productos en el ámbito de la jurisdicción penal española tras la STEDH Caso Baldassi. V. Consideraciones críticas conclusivas. Bibliografía.

* Este trabajo se inserta dentro del marco del PI Proyecto I+D DER 2017-85334-P del MICIN.

I. Introducción

El presente trabajo se ocupará del llamamiento al boicot de productos. Este fenómeno debe ser delimitado del acto en sí de omisión de consumo de un producto o servicio por un ciudadano como consecuencia de aquel llamamiento. Lógicamente, ambos fenómenos van estrechamente unidos, pero su análisis jurídico sin embargo tiene que ser diverso, circunscribiéndose este trabajo al primero.

El llamamiento al boicot de productos corre paralelo al surgimiento de la sociedad de consumo en el siglo XVIII¹. Sin embargo, el término mismo de “boicot” no se populariza hasta que el periódico *The Times* a finales del siglo XIX se hace eco de una novedosa forma de protesta a la que le atribuye, sustantivizándolo –*boycott*–, el apellido de quién la motivó². En efecto, los historiadores cifran el origen de tal término en el movimiento de protesta no violenta que llevaron a cabo los agricultores irlandeses del *Irish Land League*, liderados por Charles S. Parnell, a finales de del siglo XIX frente a la actuación del Capitán Charles Cunningham Boycott, el cual era el administrador de fincas del noble inglés y terrateniente absentista, Conde de Erne, en el Condado de Mayo (Irlanda). Ante la amenaza de una hambruna, los agricultores solicitaron una rebaja de los arrendamientos, pero lejos de aceptar esta petición, el Capitán Boycott expulsó de las tierras a todos los integrantes de la Liga. Ante estos acontecimientos, Parnell propuso una resistencia pacífica consistente en suspender todo tipo de tratos con el administrador del terrateniente: se negaron a cosechar la tierra, a trabajar en su casa, los comercios no le vendían comida (que debió traer de fuera), y el cartero local dejó de depositarle el correo en su buzón. Como consecuencia de todo ello, Boycott tuvo que traer trabajadores del norte de Irlanda para recoger la cosecha, siendo el coste de la recolección de unas 10.000 libras, muy por encima de su valor³.

Así pues, atendiendo a su origen histórico, se puede definir el boicot como aquel acto consistente en negarse, de forma pacífica, a comprar, vender, o practicar alguna

¹ STEVENS, 2016, p. 3.

² QUINION, 1996, p. 1.

³ MARLOW, 1973, p. 5 y ss.; DAVIT, 1904, p. 168 y ss.

otra forma de relación comercial con respecto a productos de una determinada procedencia, por los participantes en el boicot, instados a ello por particulares, representantes políticos, o asociaciones de diversa naturaleza, como mecanismo de protesta por algún acontecimiento que se estima política, económica, religiosa, medioambiental o éticamente reprochable. Es el denominado consumo político⁴. De esta manera, la relación entre el llamamiento al boicot y su efectiva realización es de causa-efecto.

Las motivaciones del llamamiento al boicot de productos son, como se acaba de expresar, muy diversas desde los motivos de protección del medio ambiente (como el dirigido hacia industrias que llevan a cabo procesos de producción altamente contaminantes), defensa de los derechos humanos (por ejemplo, el no consumo de productos en cuya fabricación se haya utilizado mano de obra infantil, esclava, etc.), protesta frente actuaciones políticas, militares, etc.

El fenómeno del boicot, aunque es global, es más frecuente en los Estados del centro y norte de Europa que en los del este o sur de este continente; es más practicado por mujeres que por hombres; es más usual en clases medias o altas que en las clases bajas, y en personas con estudios universitarios que entre quienes no los poseen.

A su vez, el consumo político tiene dos modalidades: una dimensión negativa u omisiva –la propiamente denominada con el término “boicot”–, y su modalidad positiva o comisiva de consumo político llamada *buycott* –compra de afirmación positiva–, también practicado mayoritariamente por –sobre todo– mujeres de clase media o alta y de nivel educativo universitario⁵.

Los casos del llamamiento al boicot de productos –o servicios– a lo largo de la historia han sido innumerables, si bien los supuestos en los que el llamamiento al boicot tenía como objeto los productos de origen israelí han sido los cuantitativamente más numerosos⁶. Por ello, no es de extrañar que sean los casos de llamamiento al boicot por el conflicto israelí-palestino los que vayan a tener reflejo no solo en los instrumentos internacionales o en la jurisprudencia del TEDH, sino también en las normativas estatales, y en la jurisprudencia de sus tribunales. Pero, no son estos los únicos supuestos de boicot que se han suscitado en los últimos años en Europa. Así, asociados, mayormente, a la cuestión religiosa, se han sucedido, recientemente, llamamientos al boicot a productos franceses⁷ o daneses⁸, entre otros muchos.

Por lo que a la realidad política española se refiere, el llamamiento al boicot de productos en los últimos tiempos también ha tenido otros supuestos relevantes, los

⁴ LLOPIS ROIG, 2011, p. 91.

⁵ GARCÍA/GIBAJA/MUJICA, 2014, p. 165 ss.

⁶ GERSTENFELD, 2003, el cual, además de remarcar este dato realiza sub-clasificaciones de tipos de boicots.

⁷ Cfr., entre otros casos significativos y recientes en Europa: el llamamiento al boicot de productos franceses, tras unas declaraciones de Macron: <https://www.infobae.com/america/agencias/2020/10/24/boicot-a-productos-franceses-en-paises-arabes-por-las-declaraciones-de-macron-sobre-caricaturas/>.

⁸ Llamamiento al boicot de productos daneses por las caricaturas a Mahoma o Alá aparecidas en el periódico danés Jyllands-Posten Vid. [ipsnoticias.net/2006/02/egipto-diplomacia-superada-por-boicot-a-productos-daneses/](https://www.ipsnoticias.net/2006/02/egipto-diplomacia-superada-por-boicot-a-productos-daneses/); www.europapress.es/internacional/noticia-prensa-islam-bruselas-advierte-iran-boicot-productos-daneses-danara-relaciones-ue-20060207144324; www.lavanguardia.com/internacional/20080219/53437614686/egipto-insta-al-mundo-arabe-e-islamico-a-boicotear-a-dinamarca-por-las-caricaturas-de-mahoma.html.

cuales han pivotado en torno a dos fenómenos: de un lado, el *procés* catalán con el llamamiento cruzado al boicot de productos catalanes⁹, desde zonas de España; o, desde Cataluña, a los del resto de España¹⁰, que no se han judicializado; y, previamente, los casos asociados al terrorismo vasco.

El objeto central de este trabajo será el analizar el tratamiento que el Derecho público español –administrativo y penal– y sus jurisdicciones han dado al llamamiento al boicot de productos. Este fenómeno ha estado prácticamente polarizado, tanto en España como en el resto de Europa, fundamentalmente, por las acciones cruzadas –judiciales y extrajudiciales– de dos asociaciones que operan a lo largo del planeta y que tiene como trasfondo el conflicto entre Israel y Palestina, tanto en su dimensión territorial como religiosa. Estas asociaciones son: de un lado, la musulmana BDS (Boicot, Desinversión y Sanciones)¹¹ o ELAI (Espacio Libre de Apartheid Israelí)¹²; y, de otro, la judía ACOM (Acción y Comunicación sobre Oriente Medio)¹³.

En suma, lo que va a ser analizado en este trabajo será la respuesta dada en la jurisprudencia española al llamamiento al boicot de productos, lo cual ha llevado a intervenir, según la estrategia desplegada por ACOM, tanto al orden jurisdiccional contencioso-administrativo como al penal y en las que están presentes, como telón de fondo, dos Sentencias de referencia del TEDH: la STEDH de 16 de julio de 2009 (Caso Willem contra Francia) y la STEDH de 11 de junio de 2020 (Caso Baldassi *et alii* c. Francia)¹⁴.

II. Llamamiento al boicot de productos y delitos de odio y discriminación en la Jurisprudencia del TEDH

En el ámbito del TEDH –y en el de una regulación más amplia y diversa que la española– del Derecho penal francés sobre estos delitos¹⁵ que incluye, dentro de las

⁹ Con diferentes enfoques: okdiario.com/economia/miles-ciudadanos-llaman-realizar-boicot-productos-catalanes-navidad-4741350; críticamente: www.elperiodicodearagon.com/aragon/2019/11/24/estupidez-boicot-cataluna-46581040.html.

¹⁰ www.foodretail.es/fabricantes/empresarios-catalanes-boicot-productos-espanoles_2_1174702519.html.

¹¹ Esta campaña es lanzada el 9 de julio de 2005 con un llamamiento de organizaciones no gubernamentales palestinas, un año después de la opinión consultiva emitida por la Corte Internacional de Justicia de 9 de julio de 2004 y de la Resolución emitida el 27 de octubre de 2003 por la Asamblea General de las UN (ES-10/13). En ellas se estableció que el muro que estaba construyendo Israel en el Territorio Palestino, incluida Jerusalén Oriental y sus alrededores, y su régimen asociado, era contrario al Derecho internacional. Este llamamiento al boicot, sanciones y retiradas de inversiones contra Israel tenía como finalidad llevar a cabo actos de presión hasta que Israel aplique el derecho internacional y los principios universales de los derechos humanos.

¹² En este caso lo que se propugna es no adquirir productos cultivados o elaborados en condiciones de *apartheid* en los territorios ocupados por Israel y expropiados ilegalmente al pueblo palestino, Cisjordania, incluyendo Jerusalén Este y Gaza.

¹³ Organización no gubernamental que declara como principales objetivos: promover el estrechamiento de la amistad entre España e Israel, así como sus valores compartidos; promover una mayor relación entre España e Israel en el ámbito de la política y la sociedad civil; enseñar la contribución que hace Israel a la ciudadanía global, su adscripción a los valores democráticos, así como su contribución a la ciencia, sociedad, economía, cultura y medio ambiente, y apoyar un Oriente Medio basado en sociedades pluralistas y democráticas.

¹⁴ Cfr. SANTANA VEGA, 2021, p. 6 y ss.

¹⁵ Cfr. Ley de Libertad de Prensa de 29 de julio de 1881 (arts. 23 y 24 –provocación a la discriminación–

conductas discriminatorias, la referencia a la obstaculización de actividades económicas, el TEDH ha generado una jurisprudencia plasmada en los casos Willem c. Francia (STEDH de 16 de julio de 2009) y Baldassi et alii c. Francia (STEDH de 11 de junio de 2020).

Estas dos sentencias presentan hechos probados similares: en el primer caso cronológicamente acontecido (el 3 de octubre de 2003), el Alcalde Willem de la localidad de Seclin (Francia) durante una reunión del consejo municipal de la citada ciudad y en presencia de periodistas, anunció su intención de boicotear los productos israelíes en los servicios de catering que contratara en el futuro el Ayuntamiento de este municipio, en particular, unos zumos de frutas de origen israelí. El citado Alcalde manifestó, expresamente, que esta medida era una protesta no contra el pueblo israelita, que para el Alcalde no estaba en discusión, sino contra una política antidemocrática llevada a cabo por un hombre, el Sr. Sharon, que es el culpable de atrocidades; que no respeta ninguna decisión de la ONU y que continúa masacrando a la población, sin actuar contra los extremistas palestinos, quienes constituyen la coartada para su política sangrienta.

En el más reciente caso Baldassi *et alii* contra Francia (2020), Baldassi y diez personas más –nueve de nacionalidad francesa, uno de nacionalidad afgana y otro de nacionalidad marroquí–, miembros del “Colectivo Palestina 68”, como enlace local de la campaña internacional “Boicot, Desinversión y Sanciones” (BDS), llevaron a cabo dos llamamientos al boicot de productos colocándose a la entrada de sendos hipermercados, exhibiendo los productos que consideraban de origen israelí en tres carros de la compra y, a la vista de los clientes, repartieron folletos y presentaron una petición para ser firmada por clientes del hipermercado, invitando, además, al hipermercado mismo a dejar de vender productos importados desde Israel.

Pese a la similitud de los hechos: se produce un llamamiento al boicot de productos de origen israelí como protesta política por el bombardeo de territorios palestinos, el TEDH estima la demanda cuando el llamamiento al boicot lo realizan sujetos que ejercen activismo político –caso Baldassi y movimiento BDS–, y la desestima, manteniendo la condena penal, en el caso del Alcalde de Seclin (Sr. Willem).

En cuanto al *iter* judicial estatal en Francia de ambos casos, también fue similar: absolución en primera instancia. En concreto, en el caso del Alcalde de Seclin, frente a la acusación del Ministerio Fiscal, por las quejas de asociaciones israelíes, la absolución se basó en que el llamamiento al boicot de productos no se hallaba incluido en los preceptos citados de la Ley de Prensa de 1881, conducta que sería introducida por una reforma posterior, alegando, además, que el Alcalde obró en el ejercicio de

). Con posterioridad, en 1994 se introduce en el Código penal francés el art. 225.2-2º, el cual, dentro del Capítulo V, De los atentados contra la dignidad de la persona, castiga como delito de discriminación –definido en el art. 225-1–: 2º “Obstaculizar el ejercicio normal de cualquier actividad económica”, castigándose dentro “De los abusos de autoridad cometidos contra los particulares”, “§ 1: De los atentados contra la libertad individual”, art. 432-6: “La discriminación definida en los artículos 225-1 y 225-2-1º, cometida contra una persona física o jurídica por una persona que ejerza una autoridad pública o esté encargada de una misión de servicio público, en el ejercicio o con ocasión del ejercicio de sus funciones o de su misión”. Para una referencia marco de los conflictos entre la libertad de expresión y la libertad religiosa en Francia, cfr. GONZÁLEZ-VARA IBÁÑEZ, 2020, p. 153 y ss.

la libertad de expresión que le reconoce el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Por lo que respecta al caso Baldassi, los activistas fueron igualmente absueltos en primera instancia, al estimarse que los acusados habían tenido como único objetivo disuadir a los consumidores de comprar productos israelíes y que el art. 24.8 de la Ley de Prensa de 1881, por el que eran acusados, como en el caso anterior, no incluía la discriminación “económica, sino que la misma se hallaba recogida en el 225-2 del Código Penal francés.

Tras los respectivos recursos del Ministerio Fiscal, en ambos supuestos, se sucedieron sendas condenas en apelación y casación, basándose los citados tribunales, en el caso del Alcalde de Seclin, en la consideración de que la citada manifestación del Alcalde fue un acto discriminatorio, al suponer una obstaculización de una actividad económica e infracción del ámbito competencial, al carecer los alcaldes de competencia internacional; y en el caso de los activistas de Baldassi *et alii*, estiman que igualmente estaban cometiendo un delito de odio, “incitado a la gente a discriminar los productos de Israel, al disuadir a los clientes de comprar dichos productos, por razón del origen de los productores, quienes constituían “grupo de personas pertenecientes a una nación, es decir, Israel”. Ante tales sentencias condenatorias, los condenados, en ambos casos, acuden al TEDH, obteniendo resoluciones diversas.

En esencia, el TEDH argumenta en el Caso Baldassi que el llamamiento al boicot de los productos israelíes es, ante todo, una forma particular de libertad de expresión, ya que combina la expresión de una opinión de protesta con la incitación a un trato diferenciado¹⁶, el cual, según las circunstancias que lo caractericen, puede llegar o no a constituir un llamamiento a la discriminación, a la intolerancia, a la violencia o al odio, los cuales son límites que no deben sobrepasarse en ningún caso en el ejercicio de la libertad de expresión¹⁷. Así mismo, considera que se ha de diferenciar entre la incitación a la diferenciación de trato y la incitación a la discriminación, las cuales no son conceptos equivalentes, si bien no se aclaran las diferencias en la citada Sentencia. Pero, sí considera la citada Sentencia que hay que distinguir el Caso Baldassi del Caso del Alcalde Willen de Seclin. En este último, el TEDH estima que cuando el citado Alcalde instó al boicot de productos procedentes de Israel, realizó el llamamiento al boicot sin debate ni votación previos en el consejo municipal, de manera que sustrajo un tema de interés público de la libre discusión. Por el contrario, en el caso Baldassi, el llamamiento al boicot tuvo la finalidad de desencadenar o

¹⁶ STEDH (Sección Quinta) Caso Baldassi c. Francia, de 11 de junio de 2020, apdos. 63-64. Como pone de manifiesto LAURENZO COPELLO, 2019, p. 453, resulta obligatorio una interpretación restrictiva de “los tipos penales que rozan ámbitos tan sensibles... la crítica política o, en general, la opinión contestataria”.

¹⁷ STEDH (Sección Segunda) Caso Feret c. Bélgica, de 16 de julio de 2009, apdos. 63 y 65, en que subraya el propio tribunal la ausencia de restricciones de la libertad de expresión (art. 10.2) en el ámbito del discurso político (aunque sin que la libertad de discusión política revista un carácter absoluto) a la vez que destaca el carácter «particularmente» precioso de dicha libertad de expresión y la necesidad de un control «de lo más estricto» en el caso de los cargos electos; STEDH (Gran Sala) Caso Perinçek c. Suiza, de 15 de octubre de 2015, apdos. 231 y 240. Cfr. también, LANDA GOROSTIZA, 2012, p. 328. Y sin olvidar, además, como afirma ALCÁCER GUIRAO, 2012, p. 5 y ss., que el discurso político se halla en el núcleo de la libertad de expresión.

estimular el debate entre los clientes de los supermercados¹⁸. En segundo lugar, mientras que en el Caso Baldassi los que hacen el llamamiento al boicot de productos israelíes eran ciudadanos comunes, en el caso del Alcalde Willen, este estaba restringido por los deberes y responsabilidades derivados de un mandato de alcalde, dentro los cuales se hallan los de neutralidad y reserva¹⁹. Por último, la influencia de los activistas sobre los consumidores no era comparable a la de un Alcalde sobre sus servicios municipales, al pedir que en un futuro los servicios de catering municipales boicotaran unos zumos de origen israelí. Además, recalca el TEDH, como *orbiter dicta*, que el fiscal del caso argumentó ante el juez nacional que un alcalde no podía sustituir a las autoridades gubernamentales para ordenar un boicot de productos de una nación extranjera.

III. El llamamiento al boicot de productos en el ámbito de la administración municipal e insular: La solución “a la española” en el ámbito contencioso-administrativo del caso del Alcalde de Seclin

En España, instados por el movimiento BDS o ELAI, diversos Ayuntamientos (aproximadamente unos setenta, a lo largo de la geografía española, entre otros y sin ánimo exhaustivo: Uharte/Huarte²⁰, Pamplona²¹, Gijón²², Cádiz²³, Montcada i Reixac²⁴, o Sta. Cruz de la Bezana²⁵) y el Cabildo Insular de Gran Canaria²⁶ se han sumado, a través de acuerdos de sus corporaciones, al citado movimiento a través de declaraciones, más o menos amplias, pero formuladas en similares términos de apoyo al movimiento BDS-ELAI, de tal manera que podría ser tomada de referencia la del Acuerdo del Cabildo de Gran Canaria de fecha 27 de noviembre de 2015 que resolvió sumarse a la campaña de boicot de BDS contra el Estado de Israel, la cual contiene los siguientes ocho puntos, siendo una de las primeras y más extensas:

“1.- Declarar a la Isla de Gran Canaria como Espacio Libre de Apartheid israelí (ELAI).

¹⁸ STEDH (Sección Quinta) Caso Baldassi c. Francia, de 11 de junio de 2020, apdo. 70.

¹⁹ STEDH Caso Willem c. Francia, de 16 de julio de 2009, apdo. 37.

²⁰ Así, por ejemplo, STSJ 3ª Navarra, de 30 de diciembre 2019 (ECLI:ES:TSJNA:2019:651).

²¹ SJCA Nº 1 Pamplona de 2 de septiembre de 2019 (ECLI:ES: JCA: 2019:8344), la cual desestima el recurso de ACOM.

²² Esta declaración fue impugnada en apelación por ACOM, siendo inadmitida a trámite por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 1 de Gijón, de 6 de marzo de 2018, lo que fue impugnado en apelación ante el TSJ Asturias. Sala de lo Contencioso, 28 de mayo de 2018 (ECLI:ES:TSJAS:2018:2202), que ratificó la inadmisión a trámite, lo que motiva que ACOM interponga recurso de casación, cuya sentencia –STS de 28 mayo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1361) –, declara la pérdida del objeto de la casación, al haber el Ayuntamiento revocado el Acuerdo de 13 de enero de 2016 en el pleno municipal de 9 de marzo de 2017.

²³ STSJ de Andalucía 3ª, de 11 noviembre de 2020 (ECLI:ES:TSJAND:2020:16968), la cual desestima el recurso del Ayuntamiento de Cádiz contra la SJCA 2 de Cádiz de fecha 27 de marzo de 2019.

²⁴ SJCA Nº 15 Barcelona 588/2018, de 28 febrero, con referencia a ACOM (allanamiento del Ayuntamiento).

²⁵ SJCA Nº 1 de Santander de 5 diciembre de 2019 (ECLI:ES: JCA: 2019:2909), en este caso el Ayuntamiento de Santa Cruz de Bezana acude en defensa de su Acuerdo de 11-8-2017, a alegar que el mismo se adopta en cumplimiento de la normativa de etiquetado de productos alimentarios contenida en el Reglamento UE 1169/2011.

²⁶ Lo anula la STSJ de las Islas Canarias 3ª 483/2018, de 26 septiembre (ECLI:ES:TSJICAN:2018:4300), la cual ratifica a la SJCA Nº 4 de Las Palmas, de 21 de diciembre de 2017.

2.- Por esta declaración, el Cabildo de Gran Canaria se compromete a no establecer convenio, contrato o acuerdo de tipo político, comercial, agrícola, educativo, cultural, deportivo o de seguridad con instituciones del Gobierno de Israel hasta que no reconozca el derecho a la autodeterminación del pueblo palestino y acate el derecho internacional, mediante:

1) La finalización de la ocupación y colonización de los territorios que ocupó en 1967 y el desmantelamiento del muro del Apartheid.

2) El reconocimiento de los derechos de los palestinos y las palestinas ciudadanas de Israel a una plena igualdad.

3) El reconocimiento y el respeto del derecho al retorno de los refugiados palestinos y palestinas recogido en la resolución 194 (1948) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Para ello, se estudiarán los procedimientos técnicos de contratación y compras apropiados para excluirlas. No serán objeto de tal exclusión, las empresas, instituciones y organizaciones israelíes que reconocen los derechos inalienables del pueblo palestino, en los términos expresados arriba.

3.- El Cabildo de Gran Canaria se compromete, en la medida que disponga de la información previa adecuada, a no establecer ningún convenio, contrato o acuerdo de tipo político, comercial, agrícola, educativo, cultural, deportivo o de seguridad con instituciones, empresas y organizaciones que participan, colaboran o sacan un beneficio económico de la violación del derecho internacional y de los derechos humanos en territorio palestino o el Golán ocupados.

Para ello, se adoptarán los procedimientos técnicos de contratación y compras apropiados para excluirlas, conforme a la legislación vigente.

4.- En virtud de esta declaración, esta Institución recibirá de la Red Solidaria contra la Ocupación de Palestina, el sello Espacio Libre de Apartheid israelí, que da fe de su compromiso con los derechos del pueblo palestino incluyendo el derecho de autodeterminación.

5.- El Cabildo de Gran Canaria dará a conocer el sello Espacio Libre de *Apartheid* a la ciudadanía insertándolo en su web y publicaciones locales que la componen, para garantizar la correcta aplicación de esta moción.

6.- Esta Institución fomentará la cooperación con el movimiento BDS (boicot, desinversión y sanciones a Israel), articulado a escala estatal en la Red Solidaria contra la Ocupación de Palestina, y con las organizaciones locales que la componen, para garantizar la correcta aplicación de esta moción.

7.- La Corporación instará a los gobiernos regionales y al gobierno central a que tomen todas las medidas para poner fin a la complicidad que se derivan de las relaciones privilegiadas que tienen con el Estado israelí, exigiendo por ejemplo la suspensión del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea e Israel, por vulnerar el artículo dos de dicho acuerdo sobre Derechos Humanos.

8.- Remitir este acuerdo al Presidente del Gobierno de España, al Presidente del Gobierno de Canarias, a los grupos parlamentarios del Parlamento de Canarias, del Congreso de los Diputados y del Parlamento Europeo, a la Embajada de Israel en España y Embajada de Palestina en España”.

Por el contrario, otro grupo de declaraciones adoptan un ámbito y tono más moderado, sirva como ejemplo la del Ayuntamiento de Huarte/Uharte:

“El Ayuntamiento de Huarte/Uharte, cumpliendo lo recogido en la cuarta Convención de Ginebra y el protocolo adicional I, de 1977, de cumplir y hacer cumplir la legalidad Internacional vigente, insta al Gobierno de Israel a acatar la Resolución 242 de las Naciones Unidas, y terminar con la ocupación de los territorios palestinos: Cisjordania, Jerusalén Oriental y la Franja de Gaza sometida a un bloqueo especialmente cruento e inhumano violando los estándares más básicos de derecho humanos y denunciado repetidamente por, entre otros, el relator de Naciones Unidas, Richard Falk. El Ayuntamiento de Huarte/Uharte, reconoce el derecho a utilizar el boicot como herramienta civil no violenta de solidaridad con Palestina y con aquellos otros pueblos sometidos a ocupación como se ha hecho a lo largo de la historia, teniendo como principal ejemplo la lucha del pueblo sudafricano contra el apartheid. El Ayuntamiento de Huarte/Uharte se suma a la campaña Espacio Libre de Apartheid Israelí (ELAI). El Ayuntamiento declara su apoyo al movimiento BDS (Boicot, Desinversiones y Sanciones) y se compromete a fomentar la cooperación por todos los medios lícitos y pacíficos con el movimiento, articulado a nivel estatal por la Red Solidaria contra la Ocupación de Palestina. El reconocimiento de los derechos de los palestinos y palestinas ciudadanas de Israel a una plena igualdad. La declaración se trasladará a la embajada de Israel en España”.

Una vez llevadas a cabo las citadas declaraciones por los Ayuntamientos o el Cabildo Insular de Gran Canaria, la Asociación ACOM, de manera protagonista, ha procedido sistemáticamente a presentar recursos contenciosos-administrativos que basa, haciendo una sinopsis del conjunto de ellos, en las siguientes consideraciones. En primer lugar, se argumenta que la campaña de boicot BDS apoya y promueve públicamente la violencia contra el Estado de Israel y sus ciudadanos, aludiendo a diversos discursos de distintos miembros de BDS.

En segundo lugar, considera que el boicot va dirigido no al Estado de Israel, sino al ciudadano israelí o judío que no comulgue con los postulados de ACOM, pretendiendo censurarlo para favorecer el aislamiento económico, cultural y académico, o a cualquier persona colaborador o contratante de los mismos, sea judío o no. También se refieren a los ciudadanos israelíes o judíos "silenciosos", es decir, "los que no se posicionan contra Israel". Condición necesaria para desistir del boicot es que la persona israelí o judía boicoteada emita una declaración explícita contra su país, aceptando los postulados políticos del BDS contra Israel. De esta manera, los ayuntamientos que realizan la declaración de apoyo a BDS o ELAI colaboran con tales entidades en la promoción del odio y de la discriminación, ya que esto conllevará también la negativa de los negocios que coloquen el sello ELAI a vender y comprar en sus tiendas a los ciudadanos israelíes y/o judíos.

En tercer lugar, esgrimen que cuando los Ayuntamientos (o Cabildo Insular de Gran Canaria) adoptan este tipo de acuerdos están vulnerando el deber de objetividad y neutralidad de los poderes públicos, sin que estén amparados por la libertad de expresión, aduciendo la STEDH del caso Willem c. Francia, en la que se desestima la demanda del Alcalde de Seclin, añadiendo que las citadas entidades locales o insular conculcan derechos fundamentales, principalmente el de igualdad.

En cuarto lugar, sostienen que, pese a que tales acuerdos son actos políticos, sin embargo son susceptibles de ser impugnados, ya que, en alguno de los casos, no se

cumple con los trámites necesarios para la preparación y convocatoria de los plenos municipales, ya porque no se ha acompañado de la fijación de un orden del día, ni se ha notificado el mismo a los miembros de la Corporación, ni se ha anunciado la convocatoria en el tablón de edictos, conculcándose los arts. 81 y 82 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

Por último, alegan la falta de competencia para tales acuerdos o declaraciones de los ayuntamientos o del Cabildo de Gran Canaria, al referirse a una cuestión de política internacional.

Los Ayuntamientos recurridos y el Cabildo de Gran Canaria aduce que tales declaraciones se adhieren a campañas no violentas²⁷ y que no suponen ninguna dirección de política exterior, sino que es una declaración política que no modifica situación jurídica alguna, por lo que no puede incidir en aquella; se argumenta que se trata de una simple moción de estricto contenido político, sin eficacia ejecutiva alguna, por lo que tampoco interferiría en la dirección de la política exterior estatal²⁸.

Por los mismos motivos, entienden que no vulnera el principio de neutralidad y objetividad existente, ya que se trataría de un ejercicio por parte de las corporaciones locales e insular de su libertad de expresión, al amparo de lo dispuesto en los arts. 137 y 140 de la CE, donde se reconoce también la autonomía de los municipios. Se aduce que tales acuerdos son de partidos políticos que tienen autonomía para presentar las mociones que estimen oportunas, lo que está amparado por el pluralismo político.

Consideran también que tales acuerdos no conculcan derechos fundamentales, cuya vulneración invoca los recurrentes, ya que los acuerdos son declaraciones programáticas o de principios, además de reseñarse que los impugnantes no fijan o singularizan de qué manera se produce la citada conculcación, o bien se indica que, de afectar, afectaría a la realización de actividades económicas, lo que no constituye derecho fundamental alguno. Así mismo, niegan la legitimación de las Asociaciones para impugnar estos acuerdos –fundamentalmente ejercida por ACOM–²⁹.

Por su parte, las sentencias de los TTSSJJ de las Comunidades Autónomas, Salas de lo contencioso, han ido sentando una jurisprudencia homogénea salvo en un punto, como se expondrá más adelante. Con relación a la falta de interés legítimo de ACOM que esgrimen los Ayuntamientos, las resoluciones judiciales reconocen unánimemente la legitimación de ACOM, ya que los acuerdos que se adoptan puede repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, en la esfera de la Asociación, que promueve la relación entre Israel y España, y, por tanto, estaría

²⁷ En este sentido, Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Rivas-Vacía Madrid de 30 de mayo de 2016.

²⁸ Así, STSJ Madrid, Sala de lo Contencioso, de 14 de julio de 2017 (ECLI:ES:TSJM:2017:6797).

²⁹ Si bien, no faltan recursos contenciosos administrativos en los que el recurrente son particulares, tal es el caso de la SJCA Nº 3 de Oviedo de 6 de marzo de 2018 (ECLI:ES:JCA:2018:304); u otros en los que se personan Asociaciones de derechos humanos o Asociaciones civiles, caso de la STSJ Andalucía, Sala de lo Contencioso, de 24 de noviembre de 2021 (ECLI:ES:TSJAND:2021:14636), relativa al Acuerdo del pleno del Ayuntamiento de Medina de Sidonia (Cádiz) de 28 de julio de 2018; o el Comité Legal para la Lucha contra la Discriminación, STSJ Cataluña, Sala de lo Contencioso de 19 de julio de 2021 (ECLI:ES:TSJCAT:2021:9122).

dentro de sus intereses que todas las instituciones, empresas y organizaciones participen de esa amistad sin exclusión.

En segundo lugar, hay práctica unanimidad también en considerar, como causa de nulidad de los acuerdos municipales adoptados a instancia de BDS-ELAI, la falta de competencia en materia internacional de la respectiva corporación local o insular, alegando que la dirección de la política internacional (art. 149.1, 3º de la CE) es una competencia exclusiva del Estado, sin encontrar acomodo en ninguna de las competencias propias de las entidades locales o insulares³⁰. Es más, se considera que tal cuestión competencial es previa y, por ello condicional, a la alegación de cualquier otra conculcación que fuera alegada con relación a la libertad de expresión o el pluralismo político en el seno de las corporaciones locales³¹.

No faltan Sentencias en las que se asume el argumento esgrimido por ACOM de que los citados acuerdos faltan a la objetividad y neutralidad que ha de observar toda Administración Pública, la cual no se puede manifestar en una materia de la trascendencia de la que se aborda en los reiterados acuerdos recurridos, asumiendo una posición de parte e identificando con ella a la Corporación misma, sobre todo, cuando aquellos no se adoptan por el acuerdo unánime de los miembros de la Corporación³².

Sin embargo, la línea jurisprudencial contenciosa-administrativa quiebra, tanto en el ámbito de los JCA, como en el de los TSJ de las Comunidades Autónomas, recogiéndose resoluciones contradictorias, en lo referente a si resulta compatible con el marco constitucional y legal vigente, el control por la jurisdicción contenciosa de acuerdos políticos municipales o insulares, lo que es un elemento esencial y de previo análisis para llevar a cabo todas las anteriores consideraciones. Así, en unas sentencias se considera plenamente controlables tales acuerdos por conculcar no sólo la competencia internacional del Estado, sino también por faltar a la objetividad y neutralidad de las Administraciones Públicas, considerando que se acuerda instar al gobierno municipal a la adopción de medidas legales oportunas para excluir de los procedimientos de contratación a determinados sujetos, incidiendo las mismas directamente en el ámbito de determinados derechos fundamentales como los de igualdad (art. 14 CE), la libertad de expresión (art. 20 CE), el

³⁰ STSJ Navarra Sala de lo Contencioso-administrativo, Secc. 1ª, de 30 de diciembre de 2019 (ECLI:ES:TSJNA:2019:651), –que estima la apelación de ACOM y revoca la SJCA Nº 1 de Pamplona 182/2019, de 2 de septiembre que desestimó el recurso el ACOM contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Huarte/Uharte de 27 de abril de 2017–, declarando que el Acuerdo excedía de una mera declaración de principios, y de los problemas locales de los vecinos, arrogándose el Ayuntamiento competencias internacionales que no tiene atribuidas.

³¹ Cfr. STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-administrativo, Secc. 2ª de 14 de junio de 2017 (ECLI:ES:TSJM:2017:6797), confirmatoria de la SJCA Nº 4 de Madrid, de 10 de enero de 2017, que estima el recurso de apelación de ACOM contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid de 30 de mayo de 2016; en análogo sentido, STSJ de las Islas Canarias, Sala de lo Contencioso-administrativo, Secc. 3ª de 26 septiembre de 2018 (ECLI:ES:TSJCAN:2018:4300); STSJ Navarra, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 30 de diciembre de 2019 (ECLI:ES:TSJNA:2019:651), la cual anula la SJCA de Pamplona de 2 de septiembre de 2019.

³² TSJ Andalucía, Sala de lo Contencioso, de 4 de junio de 2021, F. J. Primero (ECLI:ES:TSJAND:2021:8299).

derecho a no confesarse culpable y declarar contra sí mismo (art. 24), o el derecho de los extranjeros a disfrutar en España de las libertades públicas (art. 13 CE)³³.

Por el contrario, en otras sentencias se rechaza tal control y fiscalización por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa, al entender que tales acuerdos constituyen una declaración de intenciones institucional de vocación política sobre un tema de política internacional, adoptado a instancias de partidos políticos, y que no reúne los requisitos mínimos para ser considerado como un acto administrativo, ya que carece de efectos jurídicos³⁴. En el caso de otros Ayuntamientos se afirma, en atención a las circunstancias del caso, que no se está ante un acto administrativo resolutorio, ni desde la vertiente subjetiva, al no haber sido dictado por un órgano municipal con capacidad decisoria, sino meramente consultiva, ni desde la vertiente objetiva, pues es una mera propuesta de adhesión y no un verdadero acuerdo municipal³⁵.

Con estos precedentes, recientemente en enero de 2022, el Tribunal Supremo (ECLI:ES:TS:2022:40A) ha admitido a trámite el recurso de casación de ACOM contra la STSJ de Cantabria, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 9 de junio de 2020, a los efectos de determinar si se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en lo referente a la determinación de si los acuerdos del Pleno de los Ayuntamientos, que se impugnaron, son o no susceptibles de control por la jurisdicción contencioso-administrativa, atendiendo a su naturaleza, contenido y efectos; toda vez que, debido a una iniciativa generalizada de corporaciones locales –e insular– han recaído sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia contradictorias sobre el objeto de recurso, y la virtualidad expansiva del pronunciamiento respecto al alcance de la autonomía local en decisiones derivadas de mociones de partidos políticos, siendo así que el Tribunal Supremo estima que ha de dictarse un pronunciamiento unificado.

IV. La perspectiva penal del llamamiento al boicot de productos en el Código penal español

Tres serán, principalmente, los ámbitos típicos que se pueden ver concernidos en el llamamiento al boicot de productos en el Derecho penal: el de los delitos contra el

³³ Entre otras, STSJ Madrid Sala de lo Contencioso, Secc. 2ª, de 14 de junio de 2017 (ECLI:ES:TSJM:2017:6797) confirmatoria de la SJCA Nº 4 de Madrid, de 10 de enero de 2017, estimatoria del recurso de apelación de ACOM contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid de 30 de mayo de 2016; en análogo sentido, STSJ de las Islas Canarias, Sala de lo Contencioso, de 26 septiembre de 2018 (ECLI:ES:TSJICAN:2018:4300); STSJ Navarra, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 30 de diciembre de 2019 (ECLI:ES:TSJNA:2019:651); SJCA Nº 3 de Oviedo de 6 de marzo de 2018 (ECLI:ES:JCA:2018:304); STSJ Valencia. Sala de lo Contencioso de 31 de enero de 2020 (ECLI:ES:TSJCV:2020:112).

³⁴ Entre otras, STSJ Asturias Sala de lo Contencioso, de 28 de mayo de 2018 (ECLI:ES:TSJAS:2018:1411); STSJ Comunidad Valenciana Sala de lo Contencioso, Secc. 4ª, de 22 de mayo de 2020 (ECLI:ES:TSJCV:2020:1949), si bien en este caso está referido a lo estimación de medidas cautelares referidas a la suspensión del Acuerdo del Pleno Municipal del Ayuntamiento de Valencia de 31 de mayo de 2020; STSJ Andalucía, Sala de lo Contencioso, Secc. 3ª, de 24 de noviembre de 2021 (ECLI:ES:TSJAND:2021:14636).

³⁵ STSJ Cataluña. Sala de lo Contencioso, Secc. 5ª de 19 de julio de 2021 (ECLI:ES:TSJCAT:2021:9122), estimatoria del recurso de contra la SJCA Nº 12 Barcelona, de 17 de junio de 2019 por el que se inadmitió el recurso interpuesto por el Comité Legal para la Lucha contra la Discriminación, basándose en estas consideraciones.

mercado y los consumidores, los delitos de terrorismos y, sobre todo, el de los delitos de odio³⁶.

1. *Llamamiento al boicot de productos y delitos contra el mercado y los consumidores*

En este ámbito el tipo penal en que –hipotéticamente– podría encontrar acomodo la conducta de llamamiento al boicot de productos, sería el de la inducción a la maquinación para alterar el precio de las cosas recogido en el art. 284.1.1º del Código penal, el cual castiga a los que “empleando violencia, amenaza, engaño o cualquier otro artificio, alterasen los precios que hubieren de resultar de la libre competencia de productos, mercancías, instrumentos financieros, contratos de contado sobre materias primas relacionadas con ellos, índices de referencia, servicios o cualesquiera otras cosas muebles o inmuebles que sean objeto de contratación”. Este tipo protege la libre competencia, entendida como competencia de productos, –y el resto de los objetos materiales a los que se refiere el tipo–, como mecanismo de fijación libre de los precios en el mercado³⁷.

Por lo que respecta a la conducta típica, la LO 1/2019 sustituye la acción de intentar alterar, por la exigencia de que la conducta típica sea consumada, esto es, que se alteren efectivamente los precios que hubieren de resultar de la libre competencia. En todo caso, habrá que demostrar que la conducta en cuestión –el llamamiento al boicot de productos– es idónea *ex ante* para la alteración efectiva de los precios –que hubieran resultado de la libre competencia–, lo que supone llevar a cabo un juicio hipotético especialmente difícil de probar con actos cumulativos omisivos de consumidores individuales. Además, esta conducta típica –alterar el precio de las cosas– supone una elevación al ámbito penal de una infracción administrativa de las contempladas en la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia³⁸, esto es, esta conducta ha de consistir en ataques muy graves, tales como impedir a un competidor entrar en el mercado, obligarle a abandonarlo o impedirle fijar el precio de los productos que estime conveniente³⁹. Esta gravedad, además viene singularizada en el Código penal por la modalidad comisiva violenta –material o personal, por *vis* física o compulsiva–, engañosa, o por cualquier otro artificio⁴⁰. Esta última modalidad⁴¹, introducida por

³⁶ Cfr. supuesto de llamamiento al boicot en el contexto de un delito de desórdenes públicos, en SJP Nº 1 de Logroño 284/2018, de 3 septiembre (lanzamientos de piedras, huevos y otros objetos contra los agentes, en el curso de una manifestación de carácter sindical, en el que también se llamaba a los manifestantes, gritando la frase: "El patrón sólo entiende un lenguaje...Don Alfredo sólo entiende un lenguaje, boicot, huelga y sabotaje").

³⁷ QUERALT JIMÉNEZ, 2016, p. 825.

³⁸ FERNÁNDEZ PANTOJA (2013), p. 313 y ss., considera que el tipo penal y la Ley de Defensa de la Competencia tienen en común la finalidad de protección de la libre formación de los precios que hubieran de resultar de la libre competencia.

³⁹ NIETO MARTÍN, 2018, p. 372.

⁴⁰ Esta modalidad de “cualquier otro artificio” fue introducida con una finalidad omnicompreensiva por la LO 1/2019, de 20 de febrero, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, para transponer Directivas –entre ellas la Directiva 2014/57/UE– de la Unión Europea en los ámbitos financiero y de terrorismo, y abordar cuestiones de índole internacional.

⁴¹ Abogaba por su inclusión, ESTRADA i CUADRAS, p. 10; las considera incluidas bajo el nuevo modo comisivo, DOVAL PAIS, 2020, p. 137,

la LO 1/2019, persigue que el tipo pueda abarcar, desde un punto de vista cualitativo, cualquier mecanismo engañoso que se pudiera crear en el contexto sumamente dinámico del mercado para alterar los precios que pudieran conformarse de la libre competencia que ha de preservarse en el mismo (v.gr. acuerdos colusorios, abusos de posición dominante). Si bien, más que a la comercialización material de productos o prestación de servicios tradicionales, este nuevo modo comisivo va referido y tendrá toda su virtualidad respecto a los otros objetos materiales incluidos en el tipo (instrumentos financieros, contratos de contado sobre materias primas relacionadas con ellos, índices de referencia), y abarcaría el surgimiento de nuevos ataques al bien jurídico-penal protegido derivados de las TIC. Pero también, desde el punto de vista cuantitativo, cualquiera de estos otros artificios han de cumplir con el requisito de ser igualmente capaces para, objetivamente, producir la alteración de los precios que habrían de resultar de la libre competencia, y ser de la misma gravedad que las otras formas establecidas en el precepto, de tal manera que tengan virtualidad para alterar la voluntad de otro.

Si bien, este tipo contempla diversos objetos materiales, a los efectos del llamamiento al boicot, sólo el relativo a productos de consumo son los que entrarían en consideración con relación a los casos jurisprudencias estudiados, sin perjuicio de que se pudieran extender a los otros objetos a través del llamamiento a la desinversión, modalidad que en ámbito de estudio de este trabajo no es objeto de consideración, al no enjuiciarse en los supuestos arriba mencionados.

Los sujetos activos del delito pueden ser cualquiera con capacidad para afectar los precios y la libre competencia, esto es, empresarios, grandes inversores, etc., en todo caso, sujetos concretos y determinados, no consumidores anónimos.

Por último, por lo que respecta a la parte subjetiva del tipo, se requiere dolo directo, esto es, el mismo ha de abarcar no solo el fin de alteración efectiva de los precios, sino también cualesquiera de los medios comisivos previstos, por lo que excluye el dolo eventual, no estando prevista la modalidad imprudente⁴².

Una vez expuestas las características del delito de maquinaciones para alterar el precio de las cosas, cabría preguntarse si los que hacen el llamamiento al boicot de productos podrían ser considerados inductores a la comisión de este delito. Y la respuesta ha de ser negativa. En primer lugar, porque este llamamiento se lleva a cabo, como se ha visto, tanto en los supuestos de los alcaldes como en el de los activistas, de manera pacífica y sin emplear violencia, ni ningún artificio o engaño, puesto que no se pretender maniobrar sobre el mercado, sino que se hace proselitismo político entre los consumidores abordados no tanto como tales, sino, sobre todo, como ciudadanos para concitar adhesiones políticas a causas políticas, y para que estos utilicen, como mecanismo de presión, un comportamiento omisivo: el boicot o no consumo por motivos políticos.

En segundo lugar, el llamamiento al boicot se dirige a una pluralidad indeterminada de personas, sobre todo cuando se utilizan intermediarios para hacer ese llamamiento –por ejemplo, los medios de comunicación, las redes sociales o las entidades locales–, siendo los consumidores los que decidirán con libertad sobre el acto o no

⁴² MARTÍNEZ-BUJÁN PÉREZ, 2019, p. 361.

de consumo. Pero, de producirse la efectiva alteración de precios, esta se llevaría a cabo por pequeños consumidores-ciudadanos que, individualmente considerados, no tendrían capacidad para alterar el precio de ningún producto, , en el enjuiciamiento individual de sus respectivas conductas, ni lo persiguen con su no actuar individual y desconectado de cualquier posibilidad de cálculo sobre la alteración de los precios de los productos cuyo consumo omiten, pudiéndose incluir también en este caso a las corporaciones locales o insular, dado su carácter, como se verá, meramente testimonial.

Es más, el art. 284.1. 1º, a diferencia de las conductas del llamamiento al boicot de productos, no tiene –o no suelen tener– como destinatarios últimos a los consumidores, sino a otros productores, transportistas, etc. que, dado el volumen de productos o mercancías a los que tienen acceso, son los que tendría capacidad –*ex ante*– para alterar los precios que hubieren de resultar de la libre concurrencia de productos. A mayor abundamiento, en el ámbito mercantil de defensa de la competencia, tal como ha puesto de manifiesto la jurisprudencia, se excluye el que pueda ser constitutivo de infracción de la citada Ley de Defensa de la Competencia el que el boicot a productos lo insten los trabajadores –como acto de protesta–, pero sí se considera una infracción de las normas de la competencia cuando quienes los promovieran fueran autónomos o empresas⁴³.

Además, iría contra los propios postulados del llamamiento al boicot el impedir que los productos llegaran a los centros de distribución y consumo, pues lo que se pretende es que, precisamente, se haga visible el no consumo como mecanismo de protesta política, pacífica e individual, a través de comportamientos omisivos, masivos o no, lo que tampoco pertenecería a la fisionomía de este delito, en lo que respecta a su parte objetiva; y ello con independencia de que, eventualmente, se produjera de manera indirecta una alteración del precio de los productos sobre los que recaiga el llamamiento a su boicot, en cuyo caso faltaría, sin embargo, los medios determinados típicos exigibles.

En definitiva, los actos de boicot de productos no tienen la capacidad suficiente para provocar una alteración de los precios de gravedad suficiente para que pueda considerarse típicos y, en cualquier caso, la alteración de los precios que pudieran derivarse de aquellos no se producirían por ninguno de los medios previstos y requeridos para poder subsumir tales actos en el art. 284 CP.

En ellos no concurre más finalidad que la política de denuncia, mediante acciones de protesta, de actuaciones políticas de las que se discrepa y que, como en los supuestos de referencia, están incluso avaladas por resoluciones de instituciones internacionales (ONU, Parlamento Europeo, Congreso de los Diputados de España).

Además, tampoco se compadece el llamamiento al boicot de productos con la pena de multa prevista en el art. 284 para este delito de alteración de precios, la cual ha de calcularse en atención al beneficio obtenido o los perjuicios evitados, ya que los activistas o los políticos electos ni los van a recibir, ni se van o los reciben o evitan, ni actúan con ese fin.

⁴³ STS 3ª de 19 de octubre de 2018 (ECLI:ES:TS:2018:3622), F. J. Cuarto; vid. también STS 3ª, de 10 de octubre de 2018 (ECLI:ES:TS:2018:3631).

En cuanto a la previsión que se contiene en el art. 284 *quater* de castigar los actos preparatorios de este delito, esta tendría que cumplir el requisito de ser una provocación a las modalidades comisivas con violencia, amenaza, el engaño o cualquier otro artificio, y el resto de los requisitos que, como se ha expuesto, no concurren en el llamamiento al boicot.

2. *Delitos de terrorismo*

Los casos en los que de manera primigenia y más frecuentemente se aludía al llamamiento al boicot de productos en la jurisprudencia penal española reciente están asociados al enjuiciamiento de delitos de terrorismo. Dentro de estos, el llamamiento al boicot de productos viene asociado, fundamentalmente, bien a tipos de enaltecimiento del terrorismo, o bien al de asociaciones ilícitas. Así, uno de los supuestos de este fenómeno se presenta en la encomienda que hace E.T.A. a Jarrai para que, con una finalidad desestabilizadora, se lleve a cabo una "presión social", utilizando para ello, entre otros recursos, el llamamiento al boicot de productos de empresas de fuera de Euskal Herria (a quienes llaman "enemigos").

A este respecto, resulta significativa la relación de hechos probados de la STS de 31 de marzo de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:1555), en el que E.T.A., en su Zutabe 89 (Boletín interno de la Organización), correspondiente al mes de febrero de 2001, bajo el título de "El boicot a los enemigos de Euskal Herria, un instrumento para la lucha popular" expresa lo siguiente:

«Junto a esto, proponemos medir en el tiempo el efecto del boicot. Hacer el boicot durante un tiempo determinado a algunos productos, eso creará hábito entre la militancia abertzale y en cierta forma esos productos y sus empresas recibirán "una marca" por parte de las fuerzas y ciudadanos favorables a Euskal Herria.

Por lo tanto, más que una campaña única, estamos frente a múltiples campañas, para que una tras otra deje su secuela.

De otro lado, el boicot es un modo de lucha que está al alcance de todo el mundo, desde un modo pasivo (no comprando o no consumiendo), hasta un modo activo (señalando o castigando aquellos productos destinatarios del boicot); por consiguiente, en este sentido, es un instrumento de lucha abierta y de muchos agentes".

Más adelante, en el propio documento se acompaña una carta enviada por E.T.A. haciendo propuesta de boicot, en cuya parte posterior se mencionan una serie de empresas y productos que expresamente son elegidos al efecto; con objeto de no reiterar el texto íntegro de la referida carta, sólo se transcribe el encabezamiento, un pequeño fragmento del cuerpo del escrito y las empresas y productos sobre los que recae el boicot.

El encabezamiento de la misiva dice así:

"Saludos cordiales:

Tal vez os sorprendáis de que ETA os envíe una carta.

Precisamente, dado que sabemos que os tenemos como partidarios de Euskal Herria y teniendo en cuenta vuestra capacidad militante, venimos a pedir os vuestro compromiso para que afrontéis las necesidades de las diferentes respuestas que genera la lucha por Euskal Herria...

Por eso, a partir de diciembre de 2000, y durante los próximos dos años, ETA os invita a boicotear a las empresas que aparecen más abajo... Objetivos de los boicots: BBVA, Banco de Comercio, Banco Atlántico, Seguros Axa, Aurora, Seguros Bilbao/Euroseguros, Telefónica, gasolineras y butano, gas natural; Hoteles Tryp, Viajes Vincit; Editoriales Salvat y Espasa; Licores: Pacharán Alaiz, Pacharán Olatz, Marie Brizard, Champan Laixartel; Vinos: San Asensio, Elegido, Campo Viejo, Las campanas, Castillo de Olite, Tiasas, Castillo de Javier, Viña Albor, Viña Cruz, Viña Alcorta, Viña Recuerdo, Viña Alaiz, Siglo, Bando, Señoría de Condestable, Gran Feudo, Chivite, Chocolates Fuerzahor, Pralín, Don Bacalao, Don Salado, El Saladito; Alimentos congelados: Castillo de Marcilla, verduras Green Castle, pescados congelados Aimar, Miko, helados Vivagel; Ufesa, Solac, Jata, Otsein, Candy, Mepansa; Automóviles: Barcos, Nissan Guipúzcoa, Opel Donostia. Muebles: Xey, Forma, Vegasa; Supermercados y tiendas: Sabeco, Super Tres de Pamplona, Prosuper de Guipúzcoa, Deportes Rober de San Sebastián; Otros: Puertas Securitesa, Cerraduras Tesa, Cerraduras Joma".⁴⁴

En otras ocasiones son las Gestoras proAmnistía las que instan a Ayuntamientos a que dicten bandos municipales en los que se pide el boicot a las empresas que presten servicios y suministros a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y al Ejército, o a que lleve a cabo el boicot a las empresas que acondicionan cárceles, con la finalidad todo ello de que terminen por marcharse de Euskalerría⁴⁵ os se boicotea la adquisición de periódicos⁴⁶. En otras sentencias se llama al boicot de productos de multinacionales o de origen israelí, o a los productos o servicios de las empresas que no pagan el impuesto revolucionario a ETA⁴⁷.

Pues bien, en todos estos casos, la jurisprudencia penal española parece seguir dos postulados certeros. En primer lugar, de existir el solo llamamiento al boicot de productos, considera que tal comportamiento no tiene entidad suficiente para conformar el tipo de enaltecimiento del terrorismo (art. 578 CP)⁴⁸, esto es, no tiene entidad para

⁴⁵ STS de 13 de octubre de 2009 (ECLI: ES:TS: 2009:6139), F. J. Séptimo: incluyendo también el boicot de productos franceses.

⁴⁶ STS de 19 enero 2007 (ECLI:ES:TS:2007:1025), F. J. Trigésimo primero.

⁴⁷ Cfr. STS de 1 diciembre de 2015 (ECLI:ES:TS:2015:5420), F. J. Sexto (Caso Bar Faisán); SSAN de 11 de junio de 2012 (ECLI:ES:AN:2012:2577) boicot a Coca-Cola y en la que se sostiene que la actividad política, incluso en sustitución de partidos ilegalizados, no constituye por sí misma delito de pertenencia a banda armada; o la de 12 de abril de 2015 (ECLI:ES:AN:2015:1564): pegatinas instando al boicot de productos y servicios prestados por las empresas que no pagaran el impuesto revolucionario a ETA; la de 3 de febrero de 2016 (ECLI:ES:AN:2016:72), se recogen como hechos probados que ASKAPENA en campañas junto a otras organizaciones del MLNV, en el documento "Trabajando el proyecto estratégico de BATASUNA" se fijan como iniciativas a desarrollar los boicots a productos israelíes y a la Coca-cola, exponiendo los motivos políticos, de naturaleza ecológica, etc. que los impulsan.

⁴⁸ Como se afirma en la STS 656/2007, de 17 de julio de 2007 (ECLI:ES:TS:2007:4936), F. J. Primero se afirma que: "...en la definición legislativa e interpretación aplicativa conforme a la Constitución de qué apología –definida gramaticalmente por la Real Academia como "discurso, de palabra o por escrito, en defensa o alabanza de personas o cosas"– puede ser considerada delictiva, no debe perderse de vista que nunca podrá quedar afectado el contenido esencial del derecho a la libertad de expresión, concebido, como la expresión del disenso razonado o, dicho de otro modo, como la posibilidad de manifestar, sin sujeción o impedimento alguno, las opiniones que se profesan, o de expresar las propias ideas, sentimientos o creencia"; y en su F. J. Segundo, considera que los delitos de humillación buscan proteger los derechos humanos y en particular la dignidad de las víctimas del terrorismo y sus familias".

constituir un acto que, expresa y directamente, vaya dirigido a fomentar o a incitar la comisión de concretos delitos terroristas⁴⁹; o para calificar a una asociación como ilícita (art. 515 del Código penal español), valorándolo como una manifestación de la libertad de expresión⁵⁰. Sin embargo, en aquellos otros supuestos en los que el llamamiento al boicot de productos o empresas –sean españoles o extranjeros– viene acompañado de otras conductas (violencia callejera, instando a futuros ataques personales, o a la persecución social), el boicot se convierte en un indicio probatorio más –inicial y concurrente con otros– bien de conductas de enaltecimiento del terrorismo, que no pueden estar amparadas por la libertad de expresión y la participación política; o bien de la naturaleza ilícita de una asociación⁵¹.

En suma, al menos por lo que respecta al mero llamamiento al boicot de productos o servicios como actos de protesta, los tribunales españoles han sido conscientes del exceso punitivo que representa el art. 578 del CP con relación a la libertad de expresión. Este exceso se ha hecho más evidente tras la Directiva 2017/541, de 15 de marzo, relativa a la lucha contra el terrorismo, la cual no ha sido necesario que España la transpusiera, debido al mayor ámbito típico de tales delitos. No obstante, urge acometer una reforma del citado precepto no solo para atemperarlo a aquella, sino también y, sobre todo, para corregir el excesivo adelantamiento punitivo mediante una descripción típica en la que no queda claramente determinado qué conductas integran el citado delito, con el consiguiente peligro de conculcar la libertad de expresión política; y sin olvidar, además, que la reforma de los delitos de terrorismo del Código penal, llevada a cabo por la LO 2/2015, de 30 de marzo, ha acentuado todavía más los rasgos de auténticos delitos de opinión, reforzando así la posición de quienes dudan de la constitucionalidad de este delito⁵².

3. *Delitos de incitación al odio, la hostilidad, la discriminación o la violencia versus llamamiento al boicot de productos (art. 510 del Código penal español)*

3.1. *Consideraciones generales previas*

A diferencia de los que sucede en los Estados Unidos de América, del que se importa las categorías de *hate speech* o *hate crime*, y en donde, desde una perspectiva

⁴⁹ GALÁN MUÑOZ, 2018, p. 265. Para una propuesta de *lege ferenda* y de delimitación entre enaltecimiento del terrorismo y libertad de expresión, distinguiendo entre tipicidad y justificación, cfr. CASTELLVÍ MONSERRAR, 2021, p. 115 y ss.

⁵⁰ BERNAL DEL CASTILLO, 2016, p. 34 ss., construye los delitos de enaltecimiento del terrorismo del art. 578 CP como delitos de odio en el ámbito del terrorismo, persiguiendo así precisar el contenido del injusto, mediante la concreción de la peligrosidad objetiva para los bienes jurídico-penales protegidos frente al terrorismo, al mismo tiempo que serviría de base para asentar la legitimidad de su tipificación y de su aplicación restrictiva, acudiendo para ello a una interpretación contextual del elemento nuclear del peligro. Así mismo, recuerda el citado autor que la Jurisprudencia -STS de 19 de febrero de 2015 (ECLI:ES:TS:2015:748), que se remite a los Autos del Tribunal Supremo de 23 de mayo y 14 de junio de 2002, se ha pronunciado en concreto sobre la apología o enaltecimiento del terrorismo, subrayando su naturaleza autónoma respecto de los delitos propiamente terroristas.

⁵¹ STS de 31 de marzo 2010 (ECLI:ES:TS: 2010:1555), F. J. Cuarto.

⁵² MIRA BENAVENT, 2018, p. 302; TAPIA BALLESTEROS, 2021, p. 319-320.

esencialmente liberal, se afronta el problema como una agravación genérica facultativa para los tribunales⁵³, en Europa se ha asumido una posición intervencionista desde los Estados. Esta posición se ve reflejada en la Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal, y que en España ha excedido ampliamente las exigencias de tipificación penal que vislumbraba la citada Decisión Marco⁵⁴.

Es en el ámbito de estos delitos donde el llamamiento al boicot de productos, en los términos más arriba definidos, suscitarían más posibilidades (de error) de subsunción, sobre todo, tras la progresiva ampliación del ámbito de aplicación de estos tipos tras sucesivas reformas no solo normativas, sino también orgánicas⁵⁵. Como se ha denunciado, desde la doctrina española, en los denominados “delitos de odio” se asiste a la construcción de tipos autónomos de los que no son más que actos preparatorios o formas de participación intentada, por lo que estos tipos más que establecer condiciones para salvaguardar las condiciones esenciales de la participación de los ciudadanos en el contexto social⁵⁶, producen, en su configuración vigente, una limitación de la libertad de expresión⁵⁷.

Sin embargo, pese a la anticipación en la intervención penal que suponen tales figuras y la vaguedad de su tipificación, la regulación penal de los tipos de odio no sobrepasa los límites de la más extensa regulación penal francesa, sobre la que se basan las dos referidas SSTEDH. En este sentido, en España el llamamiento al boicot de productos, en los términos acontecidos tanto en el caso Willem contra Francia, como en el Balsassi contra Francia, no podrían subsumirse en el art. 510 del Código penal español⁵⁸, ya que las modalidades del discurso del odio previstas en el art. 510 del Código penal español, a diferencia del francés (art. 225.2) no abarcan supuestos de discriminación en la actividad económica de transacción de productos⁵⁹.

⁵³ Cfr. LAURENZO COPELLO, 2021, p. 257; TAMARIT i SUMALLA, 2016, p. 1.663.

⁵⁴ Así, ALASTUEY DOBÓN, 2016, p. 34, denuncia como –una vez más–, en este caso el legislador de 2015, crea unos tipos penales en el art. 510 CP que, bajo el pretexto de cumplir con compromisos internacionales, no solo reproducen los defectos en los que incurría la regulación anterior, sino que los agrandan sobremanera, situándose en las antípodas de las insistentes reclamaciones doctrinales y de las pautas que han venido marcando nuestros tribunales, no ajustándose la mayor parte de los tipos a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional.

⁵⁵ Sobre este proceso normativo, LAURENZO COPELLO, 2021, p. 259 y ss.

⁵⁶ MIR PUIG, 2016, p. 132

⁵⁷ Como afirma PORTILLA CONTRERAS, 2015, p. 749, refiriéndose a la transposición de la citada DM “... lo que hace el Código penal actual es convertir en tipo autónomo al enaltecimiento o justificar, sin exigir un elemento subjetivo respecto a los delitos discriminatorios, sin demandar la creación del clima de hostilidad, adoptando la excepcionalidad propia del Derecho penal de autor de los artículos 578 y 579 del CP”.

⁵⁸ Dispone el art. 510.1 que: “Serán castigados con una pena de prisión de uno a cuatro años y multa de seis a doce meses: “a) Quienes públicamente fomenten, promuevan o inciten directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra un grupo, una parte del mismo o contra una persona determinada por razón de su pertenencia a aquél, por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, por razones de género, enfermedad o discapacidad”.

⁵⁹ FUENTES OSORIO, 2017, p. 44 ss. señalando los peligros de tal confusión y los de la extensión de los delitos de odio.

3.2. Llamamiento al boicot de productos y art. 510 del Código Penal

Por lo que se refiere al bien jurídico-penal protegido en el art. 510, la doctrina española hace referencia a una pluralidad de ellos, lo que está en sintonía con las diferentes modalidades de conductas que se recogen en el citado tipo y a la imprecisión de sus postulados. En concreto, se alude como bien jurídico-penal los de la paz y el orden público ante el peligro de que ciertos comportamientos generalizados conduzcan o incrementen una situación de explosión social⁶⁰. En sentido similar, no faltan quienes consideran que se trataría de un bien jurídico supraindividual, calificándolo de “delito de clima”⁶¹. Estos planteamientos tienen la ventaja de abarcar las diversas modalidades de conductas previstas en el art. 510, reduciéndolas a conductas discriminatorias o violentas, pero adelantan en exceso la intervención del Derecho penal, de tal manera que podrían dar pie a una confusión entre los ámbitos administrativos y penales en la protección penal o administrativa del orden o paz pública. Además, el planteamiento supraindividual pierde el referente personal, lo que podría propiciar que se subsumieran en los delitos de odio los llamamientos al boicot de productos si se reiteran y se considera que generan un clima hacia un colectivo de personas.

Para otros autores, se trataría de un bien jurídico penal plural, protegiéndose la igualdad en la incitación a la discriminación, la seguridad en la incitación a la violencia, y niegan la existencia de un bien jurídico-penal en las conductas de incitación, fomento o promoción al odio, calificándolas de “excusa para reprimir la libertad de expresión”⁶². Y el caso del llamamiento al boicot de productos es buena muestra de este peligro. Es más, se considera que el odio es un mero sentimiento –como también lo podría ser la hostilidad– que persigue generar opiniones, por lo que su punición resulta difícilmente compatible con la libertad de expresión, añadiéndose que la provocación al odio –o la hostilidad– se trata de un acto preparatorio de otro acto preparatorio. Esto es, tanto el odio como la hostilidad son sentimientos que, como tales no tienen entidad para constituir bienes jurídicos penales, debido a su inconsistencia material y difícil delimitación, lo que hace difícil legitimar la intervención penal, con relación a los mismos, debido a que se estaría conculcando el ámbito de actuación de la libertad de expresión, la cual peligraría ante las interpretaciones laxas de aquellos, lo que es impropio de un ordenamiento abierto y personalista⁶³. Por ello, un sector de la doctrina considera que en estos tipos se impone una interpretación restrictiva⁶⁴ y que la concepción que parece más acertada sobre el bien jurídico-penal a proteger sería el de la dignidad de la persona, individualmente o bien supraindividualmente considerada en aquellos casos en los que la persona se integra en un colectivo. Por ello, la dignidad de ninguna persona puede verse afectada por la protesta

⁶⁰ En este sentido, BORJA JIMÉNEZ, 1999, p. 333 y ss.; lo que es criticado por BENLLOCH PETIT, 2001, p. 196 y ss.;

⁶¹ GARROCHO SALCEDO, 2019, p. 1870.

⁶² Así, PORTILLA CONTRERAS, 2015, p. 722. Por su parte, GÓMEZ MARTÍN, 2020, p. 89 y ss., ve difícil la conciliación del art. 510 con el principio del hecho, proponiendo modificaciones de *lege ferenda* para su observancia.

⁶³ Cfr. GÓMEZ MARTÍN, 2012, p. 89 y ss.; TERUEL LOZANO, 2015, p. 38.

⁶⁴ Tal como sostiene ALCÁCER GUIRAO, 2012, p. 17.

política que se lleve a cabo mediante el llamamiento pacífico a la no adquisición o no consumo de productos⁶⁵, sin perjuicio de que se pudiera considerar conculcados otros bienes jurídicos penales o extra-penales de naturaleza patrimonial.

Además, para un significativo sector de la doctrina se requiere que en los sujetos pasivos concurren las notas de “marginalidad” o de pertenecer a un “grupo minoritario”⁶⁶, lo que no se daría en el llamamiento al boicot de productos al afectar, sobre todo, a grandes empresas o productores o a Estados, ni siquiera podría considerarse que se afecta indirecta –y lejanamente– la dignidad de los fabricantes o comerciantes, por lo general personas jurídicas, afectados por el boicot.

Por lo que se refiere a las conductas típicas, pese a que las sucesivas reformas legales las han ido configurando de manera más amplia y difusa, sobre todo, tras las LO 1/2015⁶⁷ (fomentar, promover o incitar)⁶⁸, el llamamiento al boicot de productos no puede ser subsumido en los delitos de odio, hostilidad, discriminación o violencia, ya que nos hallaríamos con un raro supuesto en el que se reputaría y castigaría penalmente una suerte de incitación, fomento o promoción a un acto –el comportamiento omisivo de los consumidores al seleccionar un producto– que no estaría castigado y sí su acto preparatorio o forma de participación intentada elevada a tipo de autoría, dinámica que no concurre en los actos de incitación a la discriminación o a la violencia hacia las personas. En efecto, si se castigara el llamamiento al boicot de productos por motivos de protesta política, tal castigo ni siquiera tendría como correlato –sería imposible– el posterior castigo penal de los comportamientos omisivos individuales –masivos o no– de los consumidores: ningún ciudadano o grupo de ellos podría ser sancionado por dejar de consumir un determinado producto⁶⁹. Sin embargo, si se promueve una conducta de discriminación o de violencia, la concreta conducta en la que se plasmara tal promoción, fomento o incitación sí sería ilícita. Este es otro argumento más que avalaría circunscribir el ámbito penal a la discriminación y la violencia.

⁶⁵ Siguiendo a LAURENZO COPELLO, 1996, p. 236; por el contrario, el acudir a concepciones de bienes jurídicos colectivos o supraindividuales ampliaría el ámbito de aplicación del delito, tal como hacen, GARCÍA ÁLVAREZ, 2018, p. 159; o DAUNIS RODRÍGUEZ, 2021, p. 295 y ss., pese a que consideran que es una vía para su restricción, pues al configurarlos así, paradójicamente, se les otorga un mayor espectro de conductas subsumibles en los mismos.

⁶⁶ La exigencia de tener que reunir los sujetos pasivos la característica de “minorías” o ser “grupos marginales o vulnerables” podría considerarse que se ha erigido en postura mayoritaria en la doctrina española, por todos: CORROCHER MIRA, 2021, p. 131; DAUNIS RODRÍGUEZ, 2021, p. 291; en contra, SANTANA VEGA, 2012, p. 920 y Circular FGE 7/2019, p. 55665.

⁶⁷ Pese a que su Exposición de Motivos expresa que la citada reforma se llevaba a cabo para acometer una “nueva regulación ajustada a la Decisión Marco 2008/913/JAI, que debía ser traspuesta al ordenamiento jurídico español, lo cierto es que, como se ha producido en otras reformas penales, esta se llevó a cabo excediendo los términos de la citada Decisión Marco. Esta formulación tan amplia como vaga de las conductas típicas ha sido objeto de numerosas críticas por parte de la doctrina, la cual lo considera o un tipo “deslegitimado”, así TAPIA BALLESTEROS, 2021a, p. 287; RODRÍGUEZ FERRÁNDEZ, 2017, p. 161, llama la atención de los problemas con el principio de legalidad.

⁶⁸ Sobre las interpretaciones de tales conceptos, cfr. GÓMEZ MARTÍN, 2015, p. 1.602; en especial, con relación al controvertido concepto de incitación, ALCÁCER GUIRAO, 2018, p. 20 y ss., el cual recalca, gráficamente, que “toda idea es una incitación”.

⁶⁹ Tan sólo podría plantearse la concurrencia de algún ilícito –administrativo o penal– si las asociaciones de grandes superficies o empresarios se coaligaran para no adquirir un determinado producto.

Además, el fomento, promoción o incitación pública⁷⁰, ya sea directa o indirectamente, al odio, a la hostilidad, a la discriminación o a la violencia se han de traducir en, al menos, un peligro abstracto para las personas o los grupos en los que se integran⁷¹. Es más, habría que señalar que la dimensión o ámbito de la modalidad indirecta tendría que ser inversamente proporcional a la gravedad de la conducta a la que se dirige, siendo más restrictiva cuando va referida al odio o al hostigamiento que cuando afecta a la discriminación o a la violencia. Además, como se ha propuesto por la doctrina, el juicio de peligro en el que se podrían encontrar los individuos – singular o colectivamente considerados– ha de hacerse *ex ante* y detectarse en contextos particularmente críticos, lo que va más allá de un discurso únicamente inquietante, chocante, perturbador o, incluso, contrarios al sistema democrático⁷², siendo necesario que resulten afectados espacios de libertad personal para incurrir en el ámbito típico del art. 510⁷³. Esto implica el establecimiento de un estándar de peligrosidad para así fijar una exigencia mínima de lesividad, acorde con el principio de exclusiva protección de bienes jurídico-penales⁷⁴, y de proporcionalidad e intervención mínima. Esto es, únicamente una amenaza seria para los bienes jurídico-penales de naturaleza personal protegidos en este delito puede justificar la imposición de penas privativas de libertad y derechos⁷⁵, sobre todo, si, además, se tiene en cuenta que este tipo de conductas son manifestaciones que se pueden hallar amparadas o ser colindantes con el ejercicio de un derecho fundamental a la libertad de expresión⁷⁶.

Por otra parte, si bien es cierto que no se exige que la incitación vaya dirigida a la comisión de un acto delictivo, ya que el odio o la hostilidad son sentimientos que no necesariamente tienen que plasmarse en delitos, en todo caso, las conductas típicas, si son directas, han de nuclearse en torno a las personas o sus grupos y, si son indirecta, habrán de entenderse en el sentido de que no es necesario que se promueva la realización de un acto concreto, pero sin perder en ambos casos el referente personal.

⁷⁰ Para una concreción de estas conductas, por todos, Circular FGE 7/2019, p. 55673 y ss., la cual acude a las pautas suministradas por Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa, en su Recomendación (97) 20 del Comité de Ministros, de 30 de octubre de 1997. Reconoce, así mismo esta Circular que el legislador español ha creado un tipo con un alcance sancionatorio más amplio que el demandado por la DM 2008/913/JAI, puesto que esta no recogía que la incitación ha de ser directa o indirecta, ni contiene los verbos «fomentar» o «promover». A esto habría que sumar que el Legislador español ha decidido no hacer uso de los elementos restrictivos mencionados en el art. 1.2 de la citada DM 2008/1913/JAI, en virtud del cual, los Estados miembros «podrán optar por castigar únicamente las conductas que o bien se lleven a cabo de forma que puedan dar lugar a perturbaciones del orden público, o que sean amenazadoras, abusivas o insultantes».

⁷¹ O como lo adjetiva la STS de 11 de diciembre de 2020, F. J. Tercero (ECLI:ES:TS:2020:4283), peligro abstracto puro, potencial o posible.

⁷² La STEDH, Caso De Haes y Gijssels c. Bélgica, de 24 de febrero de 1997, manifiesta que: “Es evidente que, al resguardo de la libertad de opinión cabe cualquiera, por equivocada o peligrosa que pueda parecer..., incluso las que ataquen al propio sistema democrático”.

⁷³ En este sentido, LANDA GOROSTIZA, 2018, p. 50 y ss.

⁷⁴ MIR PUIG, 1994, p. 204 y ss., diferenciación especialmente útil y significativa para estos delitos.

⁷⁵ STEDH, Caso Otegui Mondragón c. Spain, de 15 de marzo de 2011, marg. 58; STEDH, Caso Castells c. España, de 26 de abril de 1992, marg. 43; marg. 58. Vid. ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, 2019, p. 1 y ss. Cfr. también, MIRÓ LLINARES, 2017, p. 43.

⁷⁶ ALCÁCER GUIRAO, 2012, p. 24; BERDUGO/PÉREZ, 2010, p. 88 y ss.

A esta misma conclusión se llegaría desde una interpretación contextual y en sintonía con la rúbrica del título, capítulo y sección en el que se hallan recogidos estos delitos, por lo que respecta a la necesaria concurrencia del referente personal en los fines de odio, hostilidad, discriminación o violencia, los cuales han de ser entendidos como elementos subjetivos tendenciales del tipo de injusto⁷⁷, y no como meras motivaciones del dolo⁷⁸. En el llamamiento al boicot de productos las expresiones o acciones que se despliegan no son manifestaciones ofensivas, sino llamadas al no consumo de productos, esto es, no son llamadas proactivas, sino que son llamadas a la omisión. Los llamamientos al boicot de productos no van acompañados *per se* de expresiones ofensivas o de desacreditación de determinadas personas o grupos de ellas por motivos étnicos, nacionales o religiosos, ni siquiera suponen tampoco un descredito para los productos, sino que lo que concurren son motivos reivindicativos. En suma, no solo no son discursos que contraríen los valores esenciales de convivencia democrática, sino que los refuerzan con la activación de posiciones críticas de los ciudadanos-consumidores, instando a una participación política de protesta pacífica.

En esta línea parecen moverse las resoluciones de los órganos jurisdiccionales españoles del orden jurisdiccional penal ante las querellas presentadas por la Asociación ACOM.

3.3. Los primeros supuestos relativos al llamamiento al boicot de productos en el ámbito de la jurisdicción penal española tras la STEDH Caso Baldassi

Si bien en España la mayoría de los supuestos de llamamiento al boicot de productos se han sustanciado, como se ha visto, en el ámbito de la jurisdicción contenciosa-administrativa, no han faltado supuestos recientes que han sido objeto de conocimiento por la jurisdicción penal. Como casos de referencia se abordarán los se recogen a continuación.

a) AAP de Valencia 2ª, de 7 de noviembre de 2019 (ECLI:ES: APV:2019:3810A)

En este caso ACOM interpone una querrella contra 12 concejales del Ayuntamiento de Tavernes, entre los que se encontraba el Alcalde, acusándoles de incitadores del odio y del antisemitismo. Los hechos habían tenido lugar en marzo de 2016 cuando el Ayuntamiento aprobó sumarse a la campaña del BDS-ELAI, tras una votación en pleno con los votos a favor de Compromís, PSPV y EU.

El Juzgado de Instrucción Nº 6 de Sueca dictó Auto de sobreseimiento provisional de 6 de mayo de 2019, al entender que los hechos objeto de querrella no eran subsuimibles en el art. 510 del Código penal, al no haber existido publicidad de los acuerdos

⁷⁷ Sobre el concepto de elementos subjetivos del tipo –o del injusto– que acompañarán al dolo, MIR PUIG, 2016, p. 287 y ss.; y así lo exige la Circular FGE 7/2019, p. 55667, en la que se afirma que las motivaciones serían un “elemento subjetivo tendencial que se ha introducido en la descripción típica de la acción y que, como tal, ha de concurrir para que esta pueda ser perseguida penalmente”. Críticamente, DAUNIS RODRÍGUEZ, 2021 p. 289, considera que esto solo restringiría el ámbito de aplicación de estos delitos si se desconecta de la exigencia de que el colectivo contra el que se dirija sea vulnerable, una minoría social o un grupo históricamente discriminado.

⁷⁸ Y sin olvidar, como advierte GÓMEZ MARTÍN, 2018, p. 445 y ss., que no se pueden criminalizar ideas, lo que supondría criminalizar la libertad de expresión, lo que difícilmente sería compatible con el sentido último de tal derecho fundamental y el Derecho penal de un Estado democrático de Derecho.

adoptados por la citada Corporación Local, entendiéndose además que “la relevancia penal del tipo citado se alcanzaría cuando el contenido tendencial sea de tal intensidad que puede verse con claridad que la hostilidad, la violencia y la discriminación se despliegan como medidas eficaces para promover, fomentar o incitar su repetición en una escala que pueda afectar al ejercicio de los derechos fundamentales de los miembros del colectivo contra el que se despliega”⁷⁹.

Contra dicho Auto, ACOM interpuso recurso de apelación ante la AP de Valencia, la cual lo desestima, confirmando el Auto de archivo del JI N° 6 de Sueca. En su argumentación la AAP de Valencia 2ª 949/2019, siguiendo las pautas de la Circular de la FGE 7/2019 para interpretar los delitos de odio, tipificados en el art. 510 del Código penal, se tuvo en su análisis desestimatorio a: la posibilidad de que se manifiesten una pluralidad de conductas, la relevancia de la conducta para conculcar el bien jurídico-penal protegido, y la motivación discriminatoria, como expresión de una intolerancia excluyente frente a una determinada persona o grupo de ellas, con desprecio a su dignidad. Es también este elemento, siguiendo a la jurisprudencia del TS y a la del TC⁸⁰, el que determina que sea importante no solo el tenor de las palabras pronunciadas, sino también el sentido o la intención con los que han sido utilizadas, así como su contexto y circunstancias, analizando caso por caso; y sin olvidar que, según esta línea jurisprudencial, el principio *favor libertatis* ha de intervenir, en los casos de duda, en beneficio de la libertad de expresión.

Se concluye en el reiterado AAP de Valencia que en el llamamiento que llevaron a cabo los concejales no estuvo presente el plus motivacional que exige el art. 510 dirigido a llamar al menoscabo de la dignidad de una persona por motivos de odio, hostilidad, discriminación o de incitación a la violencia, tratándose la actuación de los concejales de una mera declaración institucional que denota la adhesión a una postura de solidaridad a ideas y a posturas políticas asociadas a un contencioso internacional.

b) AAP Cádiz de 21 de mayo de 2020 (ECLI:ES: APCA: 2020:416A)

En este supuesto el llamamiento al boicot afecta a un producto cultural, más concretamente, un ciclo de cine israelí que se organiza conjuntamente por el Ayuntamiento de Cádiz y la Embajada de Israel. Tras la adhesión, por acuerdo unánime de 12 de agosto de 2016 de la Junta de Gobierno del citado Ayuntamiento al movimiento

⁷⁹ En este mismo sentido, LANDA GOROSTIZA, 2018, p. 69 y ss., estima que no bastaría con una mera llamada a malos sentimientos, a una vaga e imprecisa coacción o a formas discriminatorias, por ejemplo, de los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 15 y ss. CE. como el boicot, si de ello no se colige la idoneidad objetiva de la conducta dolosa para colocar a un colectivo o sus miembros en situación sistemática de inferioridad y potencial denegación de alguno de los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 15 y ss. CE. En el citado Auto se considera, además, que tampoco cabe apreciar indicios de un delito de desobediencia del art. 410 del Código penal, pese a ser declarado nulo el primer acuerdo adoptado, en marzo de 2016, por la jurisdicción contenciosa-administrativa, al considerar el mismo discriminatorio, reiterándose en abril de 2017 el citado acuerdo.

⁸⁰ STC 112/2016, de 20 de junio, F. D. 3; SSTS de 19 de febrero 2015 (ECLI:ES:TS:2015:748), F. J. Primero y Segundo; o la de 11 de diciembre de 2020, F. J. Tercero (ECLI:ES:TS:2020:4283).

BDS y ELAI, se adopta un nuevo acuerdo por la Junta de Gobierno de 28 de septiembre de 2017, por el que se suspende el citado ciclo de cine, que formaba parte de la programación cultural del Ayuntamiento.

En este supuesto, la Asociación ACOM, además de querellarse, en este caso, a diferencia del anterior, ya no por desobediencia, sino por un delito de prevaricación⁸¹, reitera también en este supuesto la acusación por un delito de odio de los arts. 510 y 510 bis del Código penal. En este punto, el AAP 247/2020, siguiendo una línea argumental semejante al AAP de Valencia, con cita de la pauta interpretativa de estos delitos de la citada Circular 7/2019 de la FGE, confirma igualmente el auto de archivo del JI N° 1 de Cádiz. Además, enfatiza la inexistencia del ánimo subjetivo que requieren estos delitos, no apreciándose desprecio alguno en los acuerdos adoptados hacia el colectivo israelí, con cuya Embajada, de hecho, se acuerda la celebración de un ciclo de cine de este país; y sin que se pueda afirmar la concurrencia de peligro alguno para las personas o el colectivo de las mismas, por su origen israelí, atendiendo tanto al contenido de lo difundido, como a la forma y el contexto en el que se realiza la difusión del acuerdo de adhesión a BDS y la suspensión del ciclo de cine.

c) AAP de Valencia 3ª 20/2021, de 11 de enero (sin ECLI)

En este caso, ocho activistas del movimiento BDS –cinco valencianos y tres catalanes– intentaron forzar a que los organizadores del Festival de Música *reggae* Rototom Sunsplash de Benicàssim (Castellón) cancelaran la invitación a un cantante, de nacionalidad estadounidense y ascendencia judía, el cual, en unas declaraciones públicas, había expresado su apoyo al Ejército de Israel y había afirmado que “Palestina no existe”. En agosto de 2015, la organización del Rototom Sunsplash anuló la actuación de este cantante después de que, instado a ello, no se pronunciara sobre el derecho del pueblo palestino a tener un Estado propio, y sobre el uso de la violencia, cancelando también el cantante su actuación. Posteriormente, la organización del citado Festival rectificó, le invitó de nuevo y le pidió disculpas, tras reconocer su equivocación y el cantante las aceptó.

Como consecuencia de estos hechos la Asociación ACOM interpone querrela contra los activistas por delito de incitación al odio, coacciones y amenazas del art. 510.1

⁸¹ Considera ACOM que los integrantes de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Cádiz dictaron una resolución injusta cuando acordaron la adhesión a BDS-ELAI, a sabiendas de que habían sido anulados en otros tribunales por carecer los Ayuntamientos de competencias internacionales (Acuerdo de 12 de agosto de 2016), lo que motivó la suspensión del Ciclo de Cine israelí (Acuerdo de 28 de septiembre de 2017). Sin embargo, la AP estimó que en este caso no se pudo acreditar el conocimiento de esas otras Sentencias, a la que se aludirá más abajo, ni que tales acuerdos fueran ilegales, pues, de hecho, el Congreso de los Diputados había aprobado por unanimidad una PNL que reconocía el derecho a promover las campañas de Boicot, Desinversión y Sanciones a Israel (BDS) el 27 de junio de 2017, además de existir una importante campaña en la prensa en este sentido, por lo que concluye la AP que, dentro de este clima de opinión, difícilmente se puede afirmar la existencia de una voluntad prevaricadora, considerando tales conductas de los concejales querellados atípica. En este punto, ACOM, inspirándose nuevamente en la reseñada STEDH del Caso Willem, sigue el cuestionable criterio allí sostenido, pero contradicho por el Voto Particular del Juez Jungwiert, de asimilar legalidad penal con precedentes jurisprudenciales, lo que no tiene cabida en la concepción del principio de legalidad penal de la Europa continental –salvo con relación a las sentencias del TC–, sin olvidar que tal criterio no era, en esas fechas, unívoco, dado que, en el orden contencioso-administrativo, como se dejó constancia, se habían dictado sentencias contradictorias.

a), si bien, subsidiariamente, imputa a los activistas por un delito del art. 510.2 a)⁸², además de los delitos de amenazas y coacciones de los art. 169 y 172 del Código penal. El cantante no ejerció la acción particular, ni se querelló contra ningún activista por delito alguno.

Este tercer supuesto jurisprudencial supone un punto de inflexión con respecto a los otros dos casos anteriores expuestos, toda vez que en aquellos los juzgados de instrucción había comenzado ya dictando autos de archivo. Por el contrario, aquí ya no se trata de confirmar un auto de archivo, sino que en este supuesto del AJI N° 19 de Valencia, se admite a trámite la querrela, y se acuerda que se sigan los trámites del procedimiento abreviado, lo que supone apreciar indicios de comisión de delitos de odio –en este caso acompañado por otros de amenazas y coacciones–.

Frente a este Auto se interpone recurso de apelación por los ocho activistas, adhiriéndose al mismo la Fiscalía y oponiéndose al mismo la Asociación ACOM.

Los activistas argumentaron en el recurso de apelación que al cantante "no se le discrimina por ser judío, sino por su supuesta afinidad con la política del Estado de Israel". Es decir, se critica la ideología política sionista de *apartheid*, no la religión del cantante. Así mismo, se esgrimió que de las diligencias practicadas "no se deduce infracción penal alguna y que en todo caso se estaría en un supuesto de libertad de expresión". Igualmente, niegan haber participado en presiones directas o indirectas a los organizadores del festival.

El Ministerio Fiscal se adhirió a los recursos de apelación de los ocho activistas, argumentando, además, que no existía expresión injuriosa o calumniosa en la conducta de los apelantes que ejercieron su derecho a la libertad de expresión; y que el cantante, como toda persona pública, debe ser más tolerante a la crítica. Es decir, la Fiscalía recalca que se le critica no como persona –por su religión, por antisemitismo⁸³ o por su ideología política–, sino por su condición de persona popular, cantante que tiene fama y por ello repercusión social y que, desde esta condición, realiza las mencionadas manifestaciones de calado político e interés público, en el seno del conflicto internacional israelí-palestino, el cual motiva la acción de repulsa de los activistas del BDS, dando lugar a un debate en redes sociales, sin atentar a la dignidad de su persona.

Además, la Fiscalía alude en su escrito a la STEDH del Caso Baldassi *et alii*

⁸² Este delito castiga a: "Quienes lesionen la dignidad de las personas mediante acciones que entrañen humillación, menosprecio o descrédito de alguno de los grupos a que se refiere el apartado anterior, o de una parte de los mismos, o de cualquier persona determinada por razón de su pertenencia a ellos por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, por razones de género, enfermedad o discapacidad, o produzcan, elaboren, posean con la finalidad de distribuir, faciliten a terceras personas el acceso, distribuyan, difundan o vendan escritos o cualquier otra clase de material o soportes que por su contenido sean idóneos para lesionar la dignidad de las personas por representar una grave humillación, menosprecio o descrédito de alguno de los grupos mencionados, de una parte de ellos, o de cualquier persona determinada por razón de su pertenencia a los mismos".

⁸³ En las redes sociales se vertieron expresiones tales como: "Hitler tenía razón"; "Sionismo es nazismo", "Lo peor que hizo Hitler es no terminar con los judíos sionistas que dominan el mundo", si bien no fue posible encontrar al autor o autores de tales manifestaciones en el contexto del caso enjuiciado.

contra Francia, más arriba referida, que anuló la condena a 11 activistas que apoyaban el BDS en Francia, al ser considerada una violación de la libertad de expresión, resaltando el TEDH que el llamamiento al boicot es "un método particular de ejercicio de la libertad de expresión"⁸⁴.

Por su parte, la AP considera que el AJI N^o 19 de Valencia no concreta "qué hechos de los que han sido objeto de investigación" podrían ser constitutivos de un delito de odio, considerando los magistrados que los recogidos no pueden subsumirse en el art. 510 del Código Penal, ya que tal precepto no abarca a "aquellos actos que tienden a que una determinada persona se manifieste en contra de una política concreta de un determinado país", configurando, en consecuencia, al boicot como una "herramienta política". Recalca, en el sentido más arriba indicado, que el art. 510 no castiga a quienes odian, sino a quien promueven, incitan o fomentan el odio y de forma determinada, y en la calificación subsidiaria por el art. 510.2 a) a quienes humillan, desprecian, o desacreditan con cierta entidad por motivos discriminatorios.

El AAP Valencia, además de asumir los citados argumentos de la Fiscalía y de los recurridos, hace también notar que difícilmente se pueden apreciar las conductas y motivos de los citados preceptos cuando, además; el cantante no se persona con su acusación particular, se le piden disculpas desde la organización del evento, que acepta y en el cual termina actuando⁸⁵. En definitiva, se trataría de un cruce de declaraciones políticas de uno –el cantante– y otros –los activistas– en redes sociales referidas a un conflicto internacional de interés público, pese a lo crudo de las calificaciones o manifestaciones, no en delitos de odio.

Así mismo, resalta el AAP Valencia 3^a 20/2021 que tampoco cabe apreciar en los autores, un elemento que ha de concurrir en la parte subjetiva del tipo recogido en el art. 510 y que lo caracteriza, esto es: el ánimo subjetivo del autor al llevar a cabo un acto agresivo, o más bien, la de instar a otros a que lo cometan⁸⁶.

El AAP Valencia reseñado estima el recurso de apelación y se sobresee provisionalmente las DP del JI N^o 19 de Valencia.

V. Consideraciones críticas conclusivas

Como ha sucedido en otros Estados europeos, también en España, son los activistas de BDS y ELAI los que han tomado la iniciativa de llevar a cabo llamamientos

⁸⁴ Doctrina que acogerá la AAP Valencia 3^a 20/2021 para absolver a los activistas de caso, siguiendo así una interpretación conforme a los tratados fundamentales ratificados por España y que deben ser asumidos, junto con la jurisprudencia emanada por el TEDH, por los tribunales españoles; sobre el particular, FREIXES SANJUÁN, 1995, p. 114.

⁸⁵ Cuestión no pacífica en la jurisprudencia es la de si la aceptación o no de que concurre una de las conductas recogidas en el art. 510 ha de llevarse a cabo en función de, o con independencia de, cuáles hayan sido sus consecuencias. Se pronuncia a favor de su exigencia, LANDA GOROSTIZA, 2018, p. 95 ss., como vía para conseguir una interpretación restrictiva del tipo; sin embargo, LAURENZO COPELLO, 1996, p. 244, considera que basta con la idoneidad de la conducta, al suponer estas un adelantamiento de las barreras de protección.

⁸⁶ El citado AAP Valencia 3^a 20/2021 (SIN ECLI), en cuanto a la imputación de amenazas y coacciones, las reputa leves por su relevancia y falta de eficacia, y no perseguibles al no haberse presentado denuncia por las personas agraviadas –el músico o representantes de la organización del festival– (arts. 171.7 y 172.3 del Código penal).

al boicot de productos de origen israelí como actos de protesta políticos, siendo realizados bien por ellos mismos, o bien instando directamente a instituciones públicas a hacerlo. Los acuerdos o resoluciones de las mencionadas corporaciones en apoyo de ELAI, en las que se incluyen los llamamientos al boicot de productos de origen israelí, han dado lugar a la presentación de una multiplicidad de recursos contenciosos-administrativos, instados por ACOM contra aquellos. Estos recursos han dado lugar a una contradictoria jurisprudencia contenciosa-administrativa en lo relativo a la determinación de la naturaleza y efectos de los acuerdos municipales o insular del Cabildo de Gran Canaria, adoptados en apoyo al llamamiento al boicot de productos, habiendo sido objeto de una respuesta dual: o bien se les considera actos políticos no susceptibles de control jurisdiccional, postura mayormente sostenida por los JCA; o bien se estima que tales acuerdos de apoyo al boicot son actos administrativos –o políticos, pero– fiscalizables ante la citada jurisdicción, postura con una tendencia mayoritaria en las resoluciones de los TSJ de las Comunidades Autónomas. De ahí, la urgente necesidad de que se lleve a cabo una unificación de doctrina por parte del Tribunal Supremo.

Lo cierto es que esta contradictoria doctrina, sentada en el orden contencioso-administrativo, no ha ayudado a mantener el llamamiento al boicot de productos fuera del ámbito penal. Es más, las sentencias dictadas en este orden jurisdiccional, al estimar las pretensiones de ACOM tanto en primera, como, sobre todo, en segunda instancia, han sido luego utilizadas como base argumental para imputar, en el orden jurisdiccional penal, a concejales y alcaldes no sólo por delitos de odio, –bien del art. 510.1 a) o del 510.2 del Código penal–, sino también por delitos de desobediencia o prevaricación.

En todo caso, tanto en el ámbito de la doctrina del TEDH, como en el de la jurisdicción contenciosa-administrativa española, relativa al llamamiento al boicot de productos, acordados por los plenos municipales o insular, la cuestión que parece más discutible es la exigencia que se hace a los representantes políticos electos de que estos actúen, en el mencionado ámbito de los plenos o consejo, con “neutralidad política” y, además, lo que es todavía un concepto más vago, que se actúe con “reserva”.

Con respecto a la cuestión de la exigencia de neutralidad convendría comenzar clarificando la distinción entre la “administración pública técnica” y la “administración pública política”, al frente de la cual se hallarían los representantes políticos electos. Es más, a la vista de esta distinción, cabría realizar una clasificación previa entre administraciones o instituciones públicas con representantes políticos electos, y aquellas otras que tienen representantes electos no políticos, tal sería el caso, dentro de esta segunda modalidad, de las universidades públicas. En efecto, en este ámbito, no concurre la citada dualidad, de tal manera que pese a tener las universidades representantes electos, estos no tienen, propiamente, una dimensión o naturaleza política. Por lo tanto, ni el Claustro universitario, ni el Consejo de Gobierno de las Universidades públicas pueden posicionarse en un debate político, siendo necesario que mantengan una clara neutralidad institucional, de tal manera que en este tipo de instituciones no se puede diferenciar entre servicios administrativos –administración

técnica— y el Claustro —administración política—, ya que la jurisprudencia considera que las Universidades representan a todos los miembros de la comunidad y no puede hacer suyo posicionamientos políticos de ninguno de sus integrantes —sean mayoritarios o unánimes—, y sin que se pueda convertir a la autonomía universitaria en un manto protector ante el incumplimiento de la citada neutralidad, ya que las universidades carecen de competencias puramente políticas⁸⁷.

Sin embargo, a diferencia de esta clase de instituciones pública, en los ayuntamientos y cabildos insulares sí que se presenta claramente aquel doble nivel o ámbito (técnico y político). En estos casos la exigencia de neutralidad política irá referido al ámbito técnico de las administraciones públicas, y a este vendrá también referida la máxima de que las administraciones públicas carecen de libertad de expresión o de libertad ideológica⁸⁸. Es aquí también donde se tiene que cumplir, articular y controlar la implementación de los principios recogidos en el art. 103 de la CE de servir con objetividad a los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho); y donde se tiene que garantizar la interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 de la CE). En consecuencia, en este ámbito técnico y ejecutor de las administraciones públicas no podrá entrar el juego partidista sobre ninguna cuestión.

Así pues, la neutralidad ideológica de las Administraciones públicas se erige en la clave de bóveda del respeto a los derechos fundamentales de los individuos por parte de la dimensión técnico-ejecutiva de ellas, pero sin que esto suponga un techo de cristal para los representantes democráticos electos. Estos gozan de libertad de expresión política e ideológica y, por ende, articulan el pluralismo político cuando se hallan al frente de la administración pública política. Es cierto que, en las administraciones públicas municipales o insulares, a diferencia de la función —casi exclusivamente— política de un parlamento, el ejercicio de la función política corre paralelo con la ejecutiva o de gestión de asuntos públicos, al estar también los representantes electos al frente de la denominada administración técnica, dirigiendo a la misma.

Pero, cuando los representantes políticos electos, municipales o de cabildos insulares, actúan como representantes políticos en el ámbito de la administración política se tiene que preservar el ejercicio del pluralismo político, el cual es un principio fundamentador de los Estados democráticos⁸⁹, y al que alude el propio TEDH como valor a proteger⁹⁰. Por lo tanto, exigirles, en este ámbito, neutralidad política sería un

⁸⁷ A este respecto, cfr. SSTS de 7 de abril de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1494); y la de 5 de abril de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1163) o la reciente SJCA N° 13 Barcelona 113/2022, de 29 de marzo, F. J. Primero, siguiendo la mencionada doctrina que conecta neutralidad y objetividad del art. 103.1 de la CE.

⁸⁸ Cfr. SSTC 244/2007, de 10 de diciembre; 14/2003, de 28 de enero; 176/1995, de 11 de diciembre; o 254/1993, de 20 de julio.

⁸⁹ CARBONELL MATEU/ORTS BERENGUER, 2005, pp. 181 y 194, consideran que: “Una sociedad democrática es, necesariamente, una sociedad plural, en la que la discrepancia es considerada un valor positivo”. Por eso, advierten, citando las conclusiones del Grupo de Estudio de Política Criminal, que en el Estado de Derecho se sigue utilizando el Derecho penal contra el adversario político...”.

⁹⁰ Caso STEDH, Sección 2ª, Vona c. Hungría, de 9 de diciembre de 2013, marg. 43: “El Tribunal lo ha señalado con frecuencia: sin pluralismo no hay democracia”; Caso Şahin Alp c. Turquía, STEDH, de 20 de marzo de 2018, marg. 180: “...los Estados contratantes deben tener en cuenta que cualquier medida tomada

contrasentido. Cualquier alcalde o presidente de Cabildo al presidir e integrar junto con concejales y consejeros un pleno con grupos de distintas orientaciones políticas y perteneciendo él mismo a uno ellos, actúa políticamente. Es más, todo gobierno democrático desarrolla un discurso ideologizado, al que no se le puede exigir que sea neutral frente a las diferentes concepciones políticas existentes en la sociedad sobre diversos temas, y su control, en un Estado democrático, corresponde más a los mecanismos políticos de la censura o confianza, al Tribunal Constitucional, a las futuras elecciones democráticas que no a los jueces ordinarios, a quienes corresponde ejercer el control de la legalidad.

En este sentido, cabría resaltar que en la doctrina sentada por el TEDH en el Caso del Alcalde Willem de la localidad de Seclin, al desestimar el recurso del citado Alcalde, se argumenta que su condena penal hubiera corrido otra suerte ante ese Tribunal, esto es, hubiera sido anulada, si tal manifestación de llamamiento al boicot la hubiera realizado el mencionado Alcalde no de manera individual, como la hizo, sino tras la correspondiente sumisión a debate en el consejo municipal y mediante la adopción de acuerdos. Por eso, todos los llamamientos al boicot en Ayuntamientos y Cabildo españoles se han sucedido, cumpliendo tales requisitos⁹¹. Esto ha blindado, por el momento, tales manifestaciones frente a las acciones penales, al considerar los órganos jurisdiccionales penales que se trata de un ejercicio de la libertad de expresión política. No obstante, resulta criticable que el TEDH exija la sumisión de la libertad de expresión política individual que tiene un Alcalde, como representante político electo, a la “colectiva” del pleno municipal para poder verse protegido en su libertad de expresión política frente a acciones penales, salvo que lo que se quiera – indirectamente – buscar sea el parapeto de la no responsabilidad penal de las personas jurídicas públicas, lo que resultaría tautológico, ya que estas carecen de libertad de expresión política, que sí posee en cambio la persona física que ocupa el puesto de alcalde o cualquier otro cargo político⁹².

En este sentido, bajo el concepto de *government speech* subyace la idea de que cualquier poder público democrático – estatal, autonómico o local – no puede cumplir con sus funciones de gobierno desde la neutralidad o la asepsia ideológica de su discurso, sino que está obligado a discriminar entre opciones ideológicas a la hora de hacer política, lo que afectaría a actuaciones concretas de prestaciones de servicios, contrataciones, etc., pero no cuando se realizan declaraciones políticas, como serían las del llamamiento al boicot. Esto no es óbice para reconocer que en el sistema

debe tratar de proteger el orden democrático de las amenazas a este, y se deben hacer todos los esfuerzos para salvaguardar los valores de una sociedad democrática, como el pluralismo, la tolerancia y la amplitud de miras”.

⁹¹ Voto Particular del Juez Jungwiert a la STEDH de 16 de julio de 2009 (Caso Willem c. Francia). Así mismo, habría que tener en cuenta, siguiendo a DE OTTO y PARDO, 1988, p. 115, que “...los convenios y tratados internacionales a los que remite el artículo 10.2 de la CE no pueden servir... para añadir otros [límites] distintos de los que la Constitución expresamente formula; declarados constitucionalmente los derechos, los tratados y convenios internacionales no pueden en ningún caso conducir a la disminución o ampliación de la garantía constitucional”.

⁹² En el Caso Willem c. Francia citado (marg. 38) se llega a sugerir que si el boicot lo hubiera acordado el Consejo Municipal no habría habido conculcación de los límites a la libertad de expresión.

constitucional español no se puede transponer *in totum* la construcción norteamericana del *government speech*, ya que este viene caracterizado por vincular a los poderes públicos activamente con la igualdad. En consecuencia, estos poderes públicos, en tanto expresión de una mayoría ideológica resultante de una votación democrática, decidirán parcialmente sus políticas públicas, y no podrá hacerlo con total desprecio hacia el compromiso constitucional con la igualdad que la Constitución impone, precisamente, como presupuesto participativo de los ciudadanos⁹³.

Por otra parte, no hay que confundir la distribución competencial entre Administraciones públicas y el ámbito de la libertad de expresión política. Por ello, con independencia de que se conculquen o no ámbitos competenciales –en materia internacional o en otras–, y de la compleja polémica, la cual excede del estudio de este trabajo, sobre qué tipo de actos políticos son susceptibles de control por parte de la jurisdicción contenciosa, cuestión, además, especialmente problemática cuando se trata de actos políticos de las corporaciones locales⁹⁴, lo determinante es que cualquiera que sea la solución a estas cuestiones, ninguna de ellas alteraría la libertad de expresión política de la que son titulares los representantes electos en el llamamiento al boicot de productos. Es decir, no debe confundirse la existencia o no de una infracción competencial (en este caso de naturaleza internacional, atribuida en exclusiva al Estado y no a los municipios o cabildos insulares), cuestión a dilucidar en el ámbito contencioso-administrativo, y el hecho de que una manifestación, con infracción o no de una competencia exclusiva estatal, quede o no amparada por la libertad de expresión política, a los efectos de los delitos de odio, prevaricación o desobediencia.

De igual manera, ninguna administración pública, puede negarse a adquirir un determinado producto por su procedencia, salvo que mediara una sentencia condenatoria que privara a una determinada persona física o jurídica del derecho de contratación con administraciones públicas; o, previa existencia de una norma que así lo estableciera, tampoco podría contratar con aquellas procedentes de Estados en los

⁹³ VÁZQUEZ ALONSO, 2017, p. 52, concluye que: “En nuestro ordenamiento, podríamos decir, existe una vinculación conceptual entre neutralidad e igualdad, hasta el punto de que, el juicio sobre la neutralidad de una política pública se va a proyectar a través del propio juicio de igualdad. En definitiva, y por concluir, la idea de *government speech* alude para nosotros a la discrecionalidad que tiene el gobierno para atender a distintas finalidades a la hora de diseñar sus políticas, e impone, cuando estas finalidades sean cuestionadas desde la perspectiva de la igualdad, una cierta deferencia hacia su legitimidad y razonabilidad, fundada en el propio principio democrático, pero no su inmunidad jurídica”. Cfr. también ALCÁCER GUIRAO, 2015, p. 48 y ss., quien marca el contraste entre la democracia “tolerante o neutral” del modelo norteamericano y la democracia “militante” del modelo europeo, -sobre todo, el alemán; si bien de este modelo se aparta la CE, tal como se ha puesto de manifiesto en la SSTC 31/2009, de 29 de enero; 235/2007, de 7 de noviembre, y la 48/2003, de 12 de marzo.

⁹⁴ La STS de 26 de junio de 2019 (ECLI:ES:TS:2019: 2088), reiterando doctrina anterior, alusiva a una declaración en el Pleno de un Ayuntamiento, realizada durante período electoral, “como municipio catalán libre y soberano”, declarándose posteriormente su nulidad, al igual que en los casos del llamamiento al boicot, por considerarse un exceso competencial, consideró que tal declaración constituía un acto político, si bien este, a diferencia de los llamamientos al boicot, aquí analizados, se sustraía a lo que ya estableciera la STC 42/2014, de 25 de marzo, aclara, en su F. J. 4 c), de que: “la primacía incondicional de la Constitución requiere que toda decisión del poder quede, sin excepción, sujeta a la Constitución, sin que existan, para el poder público, espacios libres de la Constitución o ámbitos de inmunidad frente a ella”.

que, por razón de las directrices sobre derechos humanos⁹⁵, o por razones de la política internacional, marcada por el Estado o, en su caso, por la Unión Europea, se impidiera comerciar, de tal manera que la contratación estuviera prohibida porque, por ejemplo, un Estado bombardeara a otro Estado y se decretara una situación de bloqueo comercial. La diferencia en el caso del llamamiento al boicot de productos con estos otros casos acabados de citar es que falta el acto habilitante competencial, pero tal defecto competencial en nada desvirtúa la naturaleza de protesta política subsistente. Por eso, en estos casos, aunque se aluda a una determinada procedencia de los productos, no serían actos susceptibles de incardinarse tampoco en el art. 510, y ello con independencia de si, además, se considerara que ha de concurrir o no la controvertida nota de la marginalidad.

Así mismo, debería resultar incuestionable que, dentro de un sistema democrático, es una realidad ineludible la parcialidad política de las instituciones electas: gobernar es elegir y, por lo tanto, situar a cualquier poder público, en sus manifestaciones políticas, en una posición equidistante entre diferentes puntos de vista es casi una quimera, incluso cuando, fruto de la correlación de fuerzas políticas se imponen pactos o se adoptan acuerdos por unanimidad, el pluralismo político no desaparece. Es más, la presunta o pretendida transformación del mandato político al representativo de los electos casi nunca es llevada a cabo, pese a que se realicen declaraciones grandilocuentes tras las victorias electorales.

El llamamiento al boicot de productos realizado por los concejales o los alcaldes –o los representantes políticos del Cabildo Insular de Gran Canaria– no es una declaración vinculada a servicios públicos de una manera certera, sino simbólica. Es más, tales declaraciones de apoyo a BDS-ELAI no se concretan en actos discriminatorios o de odio y, por lo tanto, difícilmente pueden ser traducidos a delitos de esta clase porque no sean declaraciones neutrales⁹⁶. Se trata de una manifestación de una decisión propiamente política, y, por lo tanto, de la que necesariamente va a poder deducirse un discurso parcial, desde el punto de vista ideológico. Por eso, el llamamiento al boicot de unos zumos que luego no se plasma en ningunas bases de contratación –caso del Alcalde de Seclín–, o cuando se afirma –en el caso del Cabildo de Gran Canaria– que para llevar a cabo el boicot “... se adoptarán los procedimientos técnicos de contratación y compras apropiados para excluirlas, conforme a la legislación vigente”, tales declaraciones no pueden incardinarse en el denominado discurso del odio institucional o público⁹⁷. En estos casos, dentro del ámbito del

⁹⁵ Caso, por ejemplo, de la *Trade Enforcement and Trade Facilitation Act* de 2015, en USA.

⁹⁶ ALCÁCER GUIRAO, 2020, p. 613 y ss., en su propuesta de una nueva tipificación de los denominados delito de odio, considera que en las conductas de incitación directa a la hostilidad o discriminación que, como conductas que carecen de violencia física, para que sean punibles deberían ser intencionales, hacerse de forma pública, e impulsar la realización de concretas conductas de discriminación (por ejemplo: la prohibición de utilización de determinados servicios públicos). En este sentido considera que, como factor adicional de gravedad, por mor del principio de proporcionalidad, sólo debieran ser sometidas a prohibición penal las conductas expresivas que inciten directamente a la realización de delitos discriminatorios (artículos 314, 511 y 512 del Código penal).

⁹⁷ Este, según NORTON, 2012, p. 174 y ss., este se caracteriza, frente al privado, es su potencial lesivo, ya que, a diferencia del de cualquier ciudadano, este dispone de unas herramientas de difusión específicas, y en cierta medida, de una presunción de veracidad y de un prestigio, que le hace más eficiente a la hora de

discurso político de una cuestión de interés internacional, los representantes políticos instan actuaciones de futuro, con sumisión a la ley que se lo impedirá. Se trata de actos de mero trámite, a los efectos de la administración neutral-ejecutiva, sin eficacia vinculante para la misma, ya que únicamente las concretas actuaciones administrativas serían las que podrían, en su caso, tener entidad para constituir un ilícito penal. Dicho con otras palabras, al acto político como mecanismo de protesta política y meramente declarativo del llamamiento al boicot no se le puede exigir que sea neutral en cuanto actuación política, pero sí a las concretas actuaciones administrativas –constitutivas de efectos jurídicos– en las que se quisieran plasmar tales declaraciones simbólicas.

El TEDH, con relación a la actividad política de los cargos públicos electos que se hallan al frente de aquellos, confunde, además, dos momentos distintos: la actividad política del electo en el ejercicio de su cargo durante su mandato y la actividad política del electo en el ejercicio de su cargo durante una campaña electoral⁹⁸. En el primer caso, el representante electo, aunque ejerza un mandato representativo, este no es –no tiene que ser– neutral, puesto que, en caso contrario, perdería sentido cualquier elección democrática entre opciones políticas diversas, lo que garantiza el pluralismo político. Sin embargo, durante una campaña electoral la actividad política del representante político electo se ha de desarrollar con neutralidad política para garantizar la igualdad de armas entre los diferentes oponentes⁹⁹.

Por otra parte, también se deriva del principio del pluralismo político el que el gasto del dinero público, realizado con observancia de la normativa presupuestaria, no vaya a ser tampoco neutral, estableciéndose preferencias de objetivos en los presupuestos de la respectiva administración: en ningún Estado democrático, incluso con el marco de la estabilidad presupuestaria, ningún elector espera que un partido de izquierda gaste el dinero público de la misma manera que lo haría un partido de derecha o liberal. Es más, este aspecto se convierte en el condicionante del sentido del voto, si bien en este proceso se ha de proceder, satisfaciendo los principios de objetividad e interés público y también el de no incurrir en discriminación. Por todo ello, nada tiene que ver con la neutralidad política, sino con el cumplimiento de principios del Estado social y democrático de Derecho y con los ya citados que rigen el funcionamiento de las administraciones públicas –en su dimensión técnica–, el no

dañar el estatuto moral de aquellos a los que denigra.

⁹⁸ A este respecto, reiterando su doctrina, la STS 933/2016, de 28 de abril (ECLI:ES:TS:2016:1841) manifiesta que: "...la neutralidad de todos los poderes públicos constituye uno de los instrumentos legalmente establecidos para hacer efectiva esa igualdad que ha de ser observada en el sufragio. Y procede añadir así mismo, que dicha neutralidad en los procesos electorales es una de las específicas proyecciones que tiene el genérico mandato de objetividad que el artículo 103.1 CE proclama para la actuación de toda Administración pública"; razón por la cual...-el- artículo 50.1 de la LOREG debe ser interpretado en la clave constitucional del sufragio libre que proclama el artículo 68 de la Carta Magna. Sufragio libre que significa proclamar como un esencial designio de verdadera democracia el establecer un sistema electoral que garantice un marco institucional de neutralidad en el que el ciudadano pueda con absoluta libertad, sin interferencias de ningún poder público, decidir los términos y el alcance de su participación política". En análogo sentido, recientemente, STS de 26 de mayo de 2021, F. J. Primero (ECLI:ES:TS:2021:2114).

⁹⁹ Sobre el particular, cfr. GONZÁLEZ/RALLO, 2013, p. 222 y ss., con especial consideración a su articulación en los medios de comunicación.

fomentar, no promover o no instar a la discriminación o la violencia contra las personas o sus grupos en ningún momento del ejercicio del mandato representativo al frente de la actuación de cualquier administración pública¹⁰⁰. Pero, estos principios no se infringen en el caso del llamamiento al boicot de productos como protesta política, ni en la indicación de una determinada orientación del gasto de dinero público como consecuencia de la acción política, siempre que no sea discriminatoria¹⁰¹. El caso expuesto del ciclo de cine israelí realizado mediante un convenio con la embajada de Israel y luego cancelado como acto de protesta política por los bombardeos es una buena prueba de lo expuesto. La anulación de un acuerdo de boicot previamente adoptado, debido a la sucesión en el grupo de gobierno municipal de otro partido político, distinto de aquél que la aprobó, en ese mismo Ayuntamiento, es otro¹⁰².

Por otra parte, en cuanto al requisito exigido del “deber de reserva” a los representantes electos por el TEDH, esto se opondría a las exigencias de transparencia que ha de presidir la gestión y gasto del dinero público por parte de los poderes públicos¹⁰³. Por ello, la transparencia en la autoría de las decisiones adoptadas será el eslabón lógico para conectar en la práctica los conceptos de *government speech* – estatal, autonómico o local–, y la responsabilidad política. En este sentido, lo problemático no será actuar conforme a una ideología declarada, sino el controlar, como se ha afirmado por la doctrina, a cualquier poder público “ventrílocuo”, esto es, al que actúa a través de máscaras de intereses, que pueden ser además espurios, lo que adquiere sin duda mayor relevancia ante la progresiva falta de nitidez de la línea que

¹⁰⁰ En este sentido, marcando la diferencia con el modelo norteamericano, PORRAS NADALES, 2014, p. 71 y ss., el cual pone de manifiesto que, desde la perspectiva de un ordenamiento jurídico como el español, su modelo constitucional vincula la acción de gobierno no solo a las claves ideológicas de los partidos mayoritarios, sino también, a diferencia de un modelo como norteamericano, a los propios principios programáticos consagrados en el texto de la Constitución.

¹⁰¹ Por otra parte, habría que destacar la doble vara de medir que se observa en el TEDH, el cual, utilizando los instrumentos del abuso del derecho del art. 17 del CEDH y el test o ponderación de circunstancias en el citado conflicto, opta por hacer prevalecer la libertad de expresión en los discursos nacionalistas (Caso Fáber c. Hungría, STEDH de 24 de julio de 2012); los religiosos (Caso Müslüm Gündüz c. Turquía, STEDH, Sección 1ª, de 4 de diciembre de 2003; caso Otto-Preminger-Institut c. Austria, STEDH Gran Sala, de 20 de septiembre de 1994); o los que podían atentar contra la identidad nacional o los símbolos del Estado (Caso Vajnai c. Hungría STEDH de 8 de julio de 2008, en relación a simbología comunista). Cfr. ÁLVAREZ RODRÍGUEZ (2019), p. 1 y ss., por lo que respecta a España.

¹⁰² STS de 28 de mayo de 2020, F. J. Tercero (ECLI:ES:TS:2020:1361), la cual resuelve declarar la carencia de objeto del recurso de casación n.º 5494/2018, debido a que el Ayuntamiento de esta localidad retiró el acuerdo previamente adoptado y que había sido interpuesto, entre otros, por ACOM, contra la STSJ Asturias Sala de lo Contencioso-administrativo, de 28 de mayo de 2018 (ECLI:ES:TSJAS:2018:1411), que confirmaba la SJCA N.º 1 de Gijón, de 20 de noviembre de 2017, que denegaba el recurso de apelación de ACOM contra el Acuerdo del pleno del Ayuntamiento de Gijón de 13 de enero de 2016 sobre la adhesión del municipio a la campaña BDS (Boicot, Desinversiones y Sanciones).

¹⁰³ VÁZQUEZ ALONSO, 2017, p. 45 y ss., a propósito de la doctrina norteamericana sobre este tema, recalca que esto sería distinto de un discurso ...”en el que la transparencia se confunde con la publicidad o la propaganda, y en el que se utiliza el propio «prestigio» que tiene lo público frente a los ciudadanos para defenestrar determinadas opciones privadas dentro de la comunidad política”, si bien este autor critica tal doctrina, considerando que “... la proyección judicial de la doctrina del *government speech* ha ido demasiado lejos –en USA– a la hora de extender el ámbito de inmunidad de las instituciones estatales”. Pero, no es este el caso de España, ni esto se produce en los supuestos analizados.

marca la tradicional distinción entre sociedad y Estado, con la correspondiente influencia de agentes privados o de otros Estados en la acción de gobierno¹⁰⁴.

Tanto los activistas del BDS, como el Alcalde de Seclin realizan hechos prácticamente iguales (llamamiento al boicot de productos por razón de su origen vinculado a un debate de política internacional y como mecanismo de protesta y presión a través de instar a omisiones de consumo políticas), por lo que este tipo de acciones deben ser consideradas de interés general, tanto en un caso como en otro; y dentro de las ciertas dosis de exageración que se le admite a la libertad de expresión, máxime cuando aquellas van referidas no a personas, sino a objetos materiales o a actividades económicas. Por ello, no se entiende la razón de por qué el TEDH da una solución distinta en casos con hechos casi idénticos en su sustrato material, si bien en la jurisdicción penal española no se han establecido tales diferencias. No obstante, también es cierto que, a la vista de tal distinción de trato, los representantes políticos municipales e insulares han seguido la indicación “procedimental” del TEDH para así evitarla.

En suma, no se puede incardinar el llamamiento al boicot de productos de los casos estudiados en los delitos de odio, ya que estos tipos recogen un conjunto de diversas acciones basadas en la destrucción de otro ser humano, individualmente considerado o como miembro de un colectivo, a quien o quienes se identificará como “enemigo”¹⁰⁵. Sin embargo, paradójicamente, cuando se antepone en la aplicación de los tipos del art. 510, no el análisis de hechos idénticos, las características mismas de la conducta realizada del llamamiento al boicot como acto político, sino la concurrencia de una u otra condición en el sujeto activo –esto es, según se trate de un representante político electo o de un ciudadano activista– se está incurriendo en un “Derecho penal de autor-enemigo”¹⁰⁶.

No puede ser constitutivo de delito de odio el reconocer el derecho a actividades legales y pacíficas de los activistas de los derechos humanos cualquiera que sea su procedencia: palestinos, israelíes o de otros países, ideologías o creencias, dado que tal actividad está protegida por la libertad de expresión y reunión, como, por ejemplo, el ejercitar tales derechos para promover campañas de boicot, desinversión y sanciones (BDS), o recibir “un sello” –también con connotaciones meramente de apoyo político simbólico–, lo que, además, es conforme con la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Es más, su propio Parlamento¹⁰⁷, la ONU¹⁰⁸ y el Parlamento español¹⁰⁹ han realizado manifestaciones que sirven de marco al llamamiento al boicot de los representantes políticos de ayuntamiento y cabildo reiterados.

¹⁰⁴ ESTEVE PARDO, 2013, pp. 27 ss., 183 y ss.

¹⁰⁵ ESQUIVEL ALONSO, 2016, p. 6.

¹⁰⁶ DOPICO GÓMEZ-ALLER, 2004, p. 152; GÓMEZ MARTÍN, 2020, p. 89 y ss. Por su parte, BARCELÓ i SERRAMALERA, 2004, p. 2, recuerda que el art. 20 de la CE no restringe o delimita a una categoría determinada de sujetos la titularidad de las libertades que reconoce en el citado artículo.

¹⁰⁷ Resolución del Parlamento Europeo de 15 de noviembre de 2006 (P6_TA(2006)0492).

¹⁰⁸ Vid. supra nota 11.

¹⁰⁹ Resolución 161/002020 de la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en su sesión del día 27 de junio de 2017 (BOCD N° 189, de 7 de julio de 2017) “Reconocer y defender el derecho a las actividades legales y pacíficas de los activistas de derechos humanos palestinos, israelíes y de otros países protegidas por la libertad de expresión y reunión, como el derecho a promover campañas de boicot, sanciones

Si bien, al ser estos órganos meramente políticos, esto es, si capacidad administrativa ejecutiva, tales declaraciones no suscitaron mayores recelos.

El llamamiento al boicot de productos es una forma más de participación política ciudadana y de manifestación de la libertad de expresión política de los representantes electos. Es la información que se suministra a los ciudadanos-consumidores para que, si así lo estiman pertinente, se abstengan de llevar a cabo un acto de consumo, siendo, de hecho, una de las estrategias que están siendo más utilizadas por los activistas de diverso orden y orientación¹¹⁰ en los países democráticos occidentales. La única diferencia de los activistas con los representantes políticos electos sería que estos últimos no pueden traspasar en su actuación la línea roja que supone la administración política, esto es, pasar de las manifestaciones políticas a imponer su articulación en acciones concretas en el ámbito de la administración (neutral-) ejecutiva.

Además, en este tipo de declaraciones de llamamiento al boicot de productos, en ningún caso, se puede prescindir de la acreditación y prueba del requisito subjetivo –dolo, *mens rea*–, singularizado en los motivos, siendo aquel necesario para apreciar cualquier delito de instigación al odio, la hostilidad, la discriminación o la violencia. Por ello, en los casos en los que un alcalde u otro cargo político españoles realizaran una manifestación de llamamiento al boicot de productos por motivos de política interior –caso del *procés*–, o internacional –conflicto israelí-palestino–, o se llamara, por ejemplo, a un contra-boicot de productos turcos por boicotarse en este país a los productos franceses o daneses por las caricaturas de Mahoma, etc., no concurrirá la parte subjetiva de los tipos del art. 510.

En los casos analizados en España de Ayuntamientos, del Cabildo de Gran Canaria o de diversos activistas, se deja claro que el llamamiento al boicot de productos era una protesta pacífica ni siquiera contra el pueblo israelita, sino contra una actuación de un determinado gobierno del Estado de Israel. En consecuencia, en el llamamiento al boicot de productos ni de la valoración de la intencionalidad, ni de la forma del discurso cabe inferir la producción de efecto hostil o coactivo alguno hacia personas o la denigración de las mismas o sus colectivos¹¹¹, ámbito al que debe quedar circunscrita la aplicación del Derecho penal¹¹².

Por otra parte, si bien pertenece a la configuración típica del art. 510 el dato de la publicidad, el mayor o menor éxito del llamamiento al boicot, no puede convertirse en un argumento igualmente previo y *a fortiori* en la determinación de si tal acción conllevó o no una incitación al odio o a la discriminación, pues antes del análisis de la intensidad o difusión de una conducta, hay que analizar si la conducta presenta el desvalor de acción que exigen los delitos de odio¹¹³.

y *desinversiones*”.

¹¹⁰ Así, STOLLE/HOOGHE/MICHELETTI, 2005, p. 260 ss.

¹¹¹ Por vía de contraste con los casos analizados, cfr. AJI Valencia de 11 de enero de 2021 (ECLI:ES:JI:2021:1A).

¹¹² REY MARTÍNEZ, 2015, p. 55 y ss.; REVENGA SÁNCHEZ, 2015, pp. 18-19; CORTINA ORTS, 2016, p. 84.

¹¹³ A este respecto el denominado Plan de Acción de Rabat (A/HRC/22/17/Add.4, apéndice), en su loable intento de establecer pautas para la valoración de la prueba en esta clase de delitos, a los efectos de determinar si una declaración ha de ser considerada como delito de odio, introduce elementos de Derecho penal de autor; a este respecto, cfr. LANDA GOROSTIZA, 2020, p. 9 y ss.

El hecho de que se susciten querellas –y la consiguiente intervención penal– en los casos de llamamiento al boicot pacífico de productos como un instrumento de protesta política trae sin embargo causa de un momento anterior: el de un desafortunado sistema de punición que olvida el papel de *ultima ratio* del Derecho penal y en el que la utilización de conceptos tan vagos como imprecisos (odio, hostilidad, fomenten, promuevan o inciten directa o indirectamente). Con ello se olvidan las exigencias del principio de taxatividad¹¹⁴, dando lugar al riesgo de abarcar conductas que debería quedar, en todo caso, extramuros del Derecho penal, y ser sancionados por otras ramas del ordenamiento jurídico (normativa de orden público, defensa de la competencia, normativa civil de protección del honor y la propia imagen, etc). De esta manera, la protección penal debería quedar circunscrita a los ámbitos de la discriminación y la violencia, los cuales son más graves, pero también identifican supuestos más, certeros y determinables, evitando las graves consecuencias que se desprenden de ignorar la subsidiariedad del Derecho penal¹¹⁵. La conformación actual de los denominados delitos de odio está generando una indeseable inseguridad jurídica, singularmente, en el ejercicio de la libertad de expresión política y el llamamiento al boicot de productos es buen ejemplo de esta afirmación.

Las dos reseñadas SSTEDH recaen sobre dos casos referidos a la omnicomprendensiva regulación penal francesa transcrita más arriba, en donde los tipos de odio y de discriminación abarcan conductas relativas a la comercialización de productos, ámbito que la regulación penal española, con buen criterio, no incluye. Por ello, en España, pese a contar con una configuración de los delitos de odio también amplia y de perfiles difusos, la cuestión del llamamiento al boicot de productos llevada a cabo por activistas, alcaldes, concejales –o presidente y consejeros de cabildo insular– ha quedado, por ahora, extramuros del Derecho penal.

El caso de las condenas en apelación y en casación en Francia tanto del Alcalde de Seclin, como la de los activistas del caso Baldassi pone de manifiesto la tendencia en Europa a acudir a la alegación de obligaciones internacionales sobre estándares de los derechos humanos, no siempre bien precisados por la jurisprudencia internacional, como se ha visto en los mencionados casos del TEDH, relativos al llamamiento al boicot de productos. Esto motiva que, en lugar de ser entendidos y atendidos tales derechos, como la libertad de expresión, conforme a sus contenidos y límites, tal jurisprudencia se utilice como un pretexto para la expansión de tan solo su limitación, sin justificación alguna, como sucede en los casos de la criminalización de comportamientos, tal como ha sucedido en el caso del llamamiento al del boicot de productos en Francia y hay peligro de que suceda en España.

Como se ha puesto de manifiesto en la doctrina española, en un intento de limitar

¹¹⁴ DÍAZ Y GARCÍA-CONLLEDO 2018, p. 21. Como afirman también CUERDA ARNAU, 2007, p. 22, la apelación al denominado “efecto de desaliento” no persigue privar a las normas penales de su eficacia intimidatoria, sino que la eficacia intimidatoria se extienda a conductas que son limítrofes con el legítimo ejercicio de la libertad de expresión o que se sancione estas con desproporción manifiesta, lo que conculcaría el art. 9.3. de la CE –y el mandato de certeza de las normas penales–. En análogo sentido, ALCÁCER GUIRAO, 2018, p. 32 y ss.; y LASCURAÍN SÁNCHEZ, 2017, p. 128.

¹¹⁵ Cfr., en el ámbito constitucional: REVENGA SÁNCHEZ, 2015, pp. 18-19; CORTINA ORTS, 2016, p. 1 y ss.

la *lege lata* de los delitos de odio, y aquí se suscribe, en la ponderación entre la libertad de expresión política y los delitos de odio y discriminación se echa en falta un mayor “afinamiento” de los instrumentos jurídicos por parte del TEDH, el cual, con excepciones, parece estar más atento a posiciones de democracias militantes que a la propia protección de la libertad de expresión y a la más certera precisión de sus límites. En definitiva, la regla que debería imperar es la de la protección del discurso político, incluyendo el intolerante, salvo que las conductas fueran susceptibles de ser incardinadas en insultos o expresiones que impliquen vejación, humillación o descrédito de personas, aunque sea de forma indirecta a través del ataque a grupos sociales¹¹⁶; en acciones que presenten una alta probabilidad de que se verifique el evento dañino para la personas, no para productos, incorporándose valoraciones y juicios probabilísticos sobre situaciones socio-políticas, de tal manera que únicamente la concurrencia de un alto grado de certeza y de inmediatez permitieran limitar la libertad de expresión, eliminando la excesiva discrecionalidad de criterios tales como: dónde se realiza, quién lo realiza o cómo suena el mensaje; y en el caso de las manifestaciones amenazantes con un efecto coactivo no valdrá justificarlo con la pretendida intencionalidad sin prueba, o en la forma del discurso y habrá que valorar en concreto el efecto coactivo que tengan las expresiones sobre las personas¹¹⁷, no sobre la mera comercialización de productos, problemática a incardinar, en todo caso, en otros ámbitos¹¹⁸.

En suma, la condena penal en España de concejales o consejeros, y de los alcaldes o presidente de cabildo –o como lo fue del Alcalde de Seclin–, así como la de los activistas en los casos del llamamiento al boicot de productos o servicios hubiera sido una injerencia no necesaria y desproporcionada en el derecho a la libertad de expresión política, como también en los supuestos referenciados de enaltecimiento del terrorismo o de maquinaciones para alterar el precio de las cosas, al faltar en todos ellos, como se ha expuesto, elementos esenciales de sus respectivas configura-

¹¹⁶ En este sentido, SSTS de 14 de diciembre de 2018 (ECLI:ES:TS: 2018:4133), F. J. Único; de 12 de abril de 2011 (ECLI:ES:TS:2011:3386), remarcando esta última en su F. J. Primero.5 que: “La Constitución no prohíbe las ideologías que se sitúan en los dos extremos del espectro político, tradicionalmente, y aún hoy, identificados como izquierda y derecha. Incluso podría decirse que tampoco prohíbe las ideas que, por su extremismo, se sitúen fuera de ese amplio espectro político, por muy rechazables que puedan considerarse desde la perspectiva de los valores constitucionales y de los derechos fundamentales y libertades públicas. La tolerancia con todo tipo de ideas, que viene impuesta por la libertad ideológica y de expresión, no significa condescendencia, aceptación o comprensión, sino solamente que las ideas, como tales, no deben ser perseguidas penalmente”. En el mismo sentido, STC 35/2020, de 25 de febrero, F. D. 4, remitiéndose a la STC 177/2015 que afirmó que, “ante conductas que pueden ser eventualmente consideradas manifestaciones del discurso del odio, la labor de control constitucional que debe desarrollarse es la de ‘dilucidar si los hechos acaecidos son expresión de una opción política legítima, que pudieran estimular el debate tendente a transformar el sistema político, o si, por el contrario, persiguen desencadenar un reflejo emocional de hostilidad, incitando y promoviendo el odio y la intolerancia incompatibles con el sistema de valores de la democracia”.

¹¹⁷ TERUEL LOZANO, 2017, p. 4.

¹¹⁸ Sobre la propuesta de *lege ferenda* de que los excesos expresivos constituyeran ilícitos no penales a enjuiciar y sancionar por los tribunales para así evitar el efecto del desaliento de las libertades comunicativas y del de estigmatización de sus límites, casi exclusivamente penales, LASCURAÍN SÁNCHEZ, 2021. p. 21 y ss.; sobre los supuestos ya existentes de estos ilícitos administrativos de expresión, sus dificultades aplicativas y de delimitación con los tipos penales, TOMÁS-VALIENTE LANUZA, 2021, p. 181 y ss.

ciones típicas. Y esto con independencia de que los productos fueran de origen israelí, palestino, turco, alemán, español o de cualquier otra procedencia.

Es una exigencia para el Derecho penal intervenir excepcionalmente y con moderación en el ámbito de la libertad de expresión. Los tribunales españoles del orden jurisdiccional penal han ido sistemáticamente archivando las querellas presentadas por delitos de odio en los casos de llamamiento al boicot de productos, y sin diferenciar entre activistas y cargos públicos electos. Pero, lo que no se puede asegurar, dada la técnica legislativa de estos delitos, es por cuánto tiempo.

Bibliografía

- ALCÁCER GUIRAO, R. (2012), “Discurso del odio y discurso político. En defensa de la libertad de los intolerantes”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, n. 14, pp. 1-30.
- ALCÁCER GUIRAO, R. (2015), “Víctimas y disidentes. El «discurso del odio» en EE. UU. y Europa”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 103, pp. 45-86.
- ALCÁCER GUIRAO, R. (2018), “Opiniones constitucionales”, en *InDret*, n. 1, pp. 1-38.
- ALCÁCER GUIRAO, R. (2020), *La libertad del odio. Discurso intolerante y protección penal de minorías*, Madrid.
- ALASTUEY DOBÓN, C. (2016), “Discurso del odio y negacionismo en la Reforma del Código penal de 2015”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, n. 18, pp. 1-37.
- ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, I. (2019), “Las condenas a España en Estrasburgo por vulnerar la libertad de expresión”, pp. 1-20. Disponible en: https://eprints.ucm.es/57049/1/Libertad_expresi%C3%B3n_wp.pdf.
- BARCELÓ i SERRAMAÑERA, M. (2004), “Les llibertats d’expressió i d’informació: 25 anys de jurisprudència constitucional”, *Revista de Debat Polític*, n. 8, pp. 1-12.
- BENLLOCH PETIT, G. (2001), “El Derecho penal ante el conflicto político. Reflexiones en torno a la relevancia penal de determinados fines, opiniones o motivos políticos o ideológicos y su legitimidad”, *Anuario de Derecho Penal y ciencias penales*, vol. LIV, 2001, pp. 175-227.
- BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, I.; PÉREZ CEPEDA, A. (2010), “Derechos humanos y Derecho penal. Validez de las viejas respuestas frente a las nuevas cuestiones”, *Revista Penal*, n. 26, 2010, pp. 79-100.
- BERNAL DEL CASTILLO, J. (2016), “El enaltecimiento del terrorismo y la humillación a sus víctimas como formas del «discurso del odio»”, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, n. 16, pp. 13-43.
- BORJA JIMÉNEZ, E. (1999), *Violencia y criminalidad racista en Europa occidental. La respuesta del Derecho penal*, Granada, 1999.
- CARBONELL MATEU, J. C.; ORTS BERENGUER, E. (2005), “Un Derecho penal contra el pluralismo y la libertad”, en Carbonell Mateu (coord.), *Estudios penales en Homenaje al Profesor Cobo del Rosal*, Madrid, pp. 181-194.
- CASTELLVÍ MONSERRAT, C. (2021), “¿Prohibir el enaltecimiento del terrorismo vulnera la libertad de expresión?”, en Queralt Jiménez; Cardenal Montraveta (dirs.), *Derecho penal y libertad de expresión*, Barcelona, pp. 103-116.
- CORTINA ORTS, A. (2016), “¿Cómo superar los conflictos entre el discurso del odio y la

- libertad de expresión en la construcción de una sociedad democrática?”, Conferencia impartida en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas el 25 de octubre de 2016, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, n. 84, pp. 77-92.
- CORROCHER MIRA, J (2021), “La banalización del discurso del odio: una expansión de los colectivos ¿vulnerables?”, *InDret*, n. 2, 83-149.
- CUERDA ARNAU, M. L. (2007), “Proporcionalidad penal y libertad de expresión: la función dogmática del efecto de desaliento”, *Revista General de Derecho Penal*, n. 8, pp. 1-43.
- DAUNIS RODRÍGUEZ, A. (2021), “Fórmulas para una interpretación restrictiva de los delitos de odio”, en Lorenzo Copello; Daunis Rodríguez (coords.), *Odio, prejuicios y derechos humanos*, Granda, pp. 285-313.
- DAVIT, M. (1904), *The fall of feudalism in Ireland or, The story of the land league revolution*, Londres.
- DE OTTO Y PARDO, I. (1988), “La regulación del ejercicio de los derechos y libertades. La garantía de su contenido esencial en el artículo 53.1 de la Constitución”, en Martín-Retortillo; Otto y Pardo, *Derechos fundamentales y Constitución*, Madrid, pp. 95-145.
- DÍAZ Y GARCÍA CONLLEDO, M. (2018), “El discurso de odio y el delito de odio de los arts. 510 y 510 bis del Código Penal: Necesidad de limitar”, *Boletín de Juezas y Jueces para la Democracia*, n. 30, pp. 18-21.
- DOPICO GÓMEZ-ALLER, J. (2004), “Delitos cometidos por motivos discriminatorios: una aproximación desde los criterios de legitimación para de la pena”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, T. XLVIII, F. 1, pp. 143-176.
- DOVAL PAIS, A. (2020), “La confusa armonización de los delitos de manipulación de mercado (art. 284 CP) por la L.O. 1/2019”, *Estudios Penales y Criminológicos*, V. LVII, n. 40, pp. 113-178.
- ESQUIVEL ALONSO, Y. (2016), “El discurso del odio en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Cuestiones Constitucionales*, n. 35, pp. 3-43.
- ESTEVE PARDO, J. (2013), *La nueva relación entre Estado y sociedad: aproximación al trasfondo de la crisis*, Madrid.
- ESTRADA i QUADRAS, A. (2014), “Presente y futuro del delito de alteración de precios (art. 284 CP)”, *InDret*, n. 1, pp. 1-50.
- FERNÁNDEZ PANTOJA, P. (2013), “El delito de maquinaciones para alterar el precio de las cosas”, en Morillas Cueva; Suárez López, *Derecho y Consumo. Aspectos penales, civiles y administrativos*, Madrid, pp. 313-343.
- FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO (2019), Circular 7/2019, de 14 de mayo, de la Fiscalía General del Estado, sobre pautas para interpretar los delitos de odio tipificados en el artículo 510 del Código Penal. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2019/05/24/pdfs/BOE-A-2019-7771.pdf>.
- FREIXES SANJUÁN, T. (1995), “Las principales construcciones jurisprudenciales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El standard mínimo exigible a los sistemas internos de derechos en Europa”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n. 11-12, pp. 97-115.
- FUENTES OSORIO, J. L. (2017), “El odio como delito”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, n. 9-27, pp. 19-52.
- GALÁN MUÑOZ, A (2018), “El delito de enaltecimiento terrorista. ¿Elemento de lucha contra el peligroso discurso del odio terrorista o mecanismo represor de repudiables?”, *Estudios Penales y Criminológicos*, V. XXXVIII, pp. 245-304.
- GARCÍA ÁLVAREZ, P. (2018), “La restricción del derecho a la libertad de expresión por

- el derecho penal: El artículo 510.1 del código penal y las conductas relacionadas con el fenómeno del “discurso del odio”. Evolución y aplicabilidad”, en Del Carpio Delgado, *Derecho penal la espada y el escudo de los derechos humanos*, Valencia, pp.125-182.
- GARCÍA ARRIZABALAGA, I.; GIBAJA MARTÍNS, J. J.; MUJICA ALBERDI, A. (2014), “El boicot a productos y marcas como expresión del consumo político: una aproximación a la realidad europea”, en Vázquez Burguete; Licandro; Lanero Carrizo (coords.), *Perspectivas en el estudio de la Responsabilidad Social Corporativa. Aplicaciones prácticas en Uruguay y España*, Montevideo, pp. 165-184.
- GARROCHO SALCEDO, A. M. (2019): “Delitos relacionados con el ejercicio de derecho fundamentales y libertades públicas”, en *Memento Práctico Francis Lefebvre, Penal*, Madrid, pp. 1.868-1.880.
- GERSTENFELD, M. (2003), “The academic boycott against Israel”, *Jewish Political Studies Review*, V. 15, n. 3-4, pp. 9-70. Disponible en: www.jstor.org/stable/25834576?seq=1.
- GÓMEZ MARTÍN, V. (2012): “Discurso del odio y principio del hecho”, en Mir Puig; Corcoy Bidasolo, *Protección penal de la libertad de expresión e información. Una interpretación constitucional*, Valencia, pp. 89-120.
- GÓMEZ MARTÍN, V. (2015), “Comentarios al art. 510”, en Corcoy Bidasolo; Mir Puig, *Comentarios al Código Penal*, Valencia, pp. 1.602-1.606
- GÓMEZ MARTÍN, V. (2018), “Odio en la red. Una revisión crítica de la reciente jurisprudencia sobre ciberterrorismo y ciberodio”, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, n. 20, pp. 411-449.
- GÓMEZ MARTÍN, V. (2020), “Delitos de odio y Derecho penal de autor”, en Maraver Gómez; Pozuelo Pérez (coords.), *La crisis del principio del hecho en Derecho Penal*, Madrid, 2020, pp. 89-142.
- GONZÁLEZ MAHAMUT, M. R.; RALLO LOMBARTE, A. (2013), “Neutralidad y Pluralismo de los medios de comunicación en las campañas electorales: la reforma de la LOREG de 2011”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2013, pp. 201-240.
- GONZÁLEZ-VARA IBÁÑEZ, A. (2020), “Libertad de expresión y libertad religiosa en Francia”, en Combalia; Diago; González-Vara (coords.), *Libertad de expresión y prevención de la violencia y discriminación por razón de religión*, Valencia, 2020, pp. 141-194.
- LANDA GOROSTIZA, J. M. (2012), “Incitación al odio: evolución jurisprudencial (1995-2011) del art. 510 CP y propuesta de *lege lata*”, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, n. 7, pp. 297-436.
- LANDA GOROSTIZA, J. M. (2018), *Los delitos de odio*, Valencia.
- LANDA GOROSTIZA, J. M. (2020), “Delitos de odio y estándares internacionales: una visión crítica a contra corriente”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, n. 20, pp. 1-34.
- LASCURAÍN SÁNCHEZ, A. (2017), “Todo a la vez: la limitación de la expresión y la desprotección del honor”, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, n. 36, pp. 119-134.
- LASCURAÍN SÁNCHEZ, A. (2021), “Cinco tesis sobre los límites de la libertad de expresión”, en Queralt Jiménez; Cardenal Montraveta (dirs.), *Derecho penal y libertad de expresión*, Barcelona, pp. 15-36.
- LAURENZO COPELLO, P. (1996), “La discriminación en el Código Penal de 1995”, en *Estudios Penales y Criminológicos*, n. 19, pp. 219-288.
- LAURENZO COPELLO, P. (2019), “La manipulación de los delitos de odio”, en: Pomares

- Cintas; Fuentes Osorio (coord.), Velásquez Velásquez; Portilla Contreras (dirs.), *Un juez para la democracia: Libro Homenaje a Perfecto Andrés Ibáñez*, Madrid, pp. 453-468.
- LAURENZO COPELLO, P. (2021), “No es odio, es discriminación. A propósito del fundamento de los llamados delitos de odio”, en Lorenzo Copello; Daunis Rodríguez, *Odio, prejuicios y derechos humanos*, Granada, pp. 257-284.
- LLOPIS ROIG, R. (2011), “Consumo político y cosmopolitismo. Un estudio de participación política postconvencional en España”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 135, pp. 89-106.
- MARLOW, J. (1973), *Capitain Boycott and the Irish*, Londres.
- MARTÍNEZ-BUJÁN PÉREZ, C. (2019), *Derecho Penal Económico y de la Empresa Parte Especial* 6ª ed. Valencia.
- MIR PUIG, S. (1994), “Bien jurídico y bien jurídico-penal como límite del ius puniendi”, en *Estudios Penales y Criminológicos* (XIV), 1991, pp. 204-215.
- MIR PUIG, S. (2016), *Derecho Penal. Parte General*, 10ª ed. Barcelona.
- MIRA BENAVENT, J. (2018), “El delito de enaltecimiento del terrorismo, el de humillación a las víctimas del terrorismo y la competencia de la Audiencia Nacional: ni delito, ni terrorismo, ni competencia de la Audiencia Nacional”, en Alonso Rimo; Cuerda Arnau; Fernández Hernández (dirs.), *Terrorismo, sistema penal y derechos fundamentales*, Valencia, pp. 299-330.
- MIRÓ LLINARES, F. (2017), “Derecho penal y 140 caracteres. Hacia una exégesis restrictiva de los delitos de expresión”, en Miró LLinares (dir.), *Cometer delitos en 140 caracteres. El Derecho penal ante el odio y la radicalización en Internet*, Madrid, pp. 21-66.
- NORTON, H. (2012), “The Equal Protection Implications of Government's Hateful Speech”, *William and Mary Law Review*, V. 54, n. 1, pp. 159-203.
- NIETO MARTÍN, A. (2018), “El delito de alteración de precios”, en De la Mata Barranco; Dopico Gómez-Aller; Lascuráin Sánchez; Nieto Martín, *Derecho Penal Económico y de la Empresa*, Madrid, pp.372-373.
- PORRAS NADALES, A. (2014), *La acción de gobierno*, Madrid.
- PORTILLA CONTRERAS, G. (2015), “La represión penal del «discurso del odio»”, en Quintero Olivares, *Comentario a la Reforma Penal del 2015*, Pamplona, pp. 717-753.
- QUERALT JIMÉNEZ, J. J., (2016), *Derecho Penal Español, Parte Especial*, Valencia.
- QUINION, M. (1996), “Boycott”, *World wide Words*. Disponible en: <http://www2.unb.ca/spiritofdemocracy/English/Ideas/Consent/Democratic/Boycott.html#:~:text=It%20was%20first%20used%20%2D%20in,within%20weeks%20it%20was%20everywhere>.
- REVENGA SÁNCHEZ, M. (2015), “Los discursos del odio y la democracia adjetivada: tolerante, intransigente, ¿militante?”, en Revenga Sánchez (dir.), *Libertad de expresión y discursos del odio*, Madrid, pp. 15-32.
- REY MARTÍNEZ, F. (2015), “Discurso del odio y racismo líquido”, en Revenga Sánchez (dir.), *Libertad de expresión y discursos del odio*, Madrid, pp. 51-88.
- RODRÍGUEZ FERRÁNDEZ, S. (2017), “Hacia una interpretación restrictiva de la nueva regulación penal de la incitación al odio”, en Miró Llinares (dir.), *Cometer delitos en 140 caracteres, El Derecho penal ante el odio y la radicalización en Internet*, Madrid, pp. 155-176.
- ROIG TORRES, M. (2015), “Los delitos de racismo y discriminación (arts. 510, 510 bis, 511 y 512)”, en González Cussac (dir.), *Comentarios a la Reforma del Código penal de 2015*, Valencia, pp. 1.249-1.270.
- SANTANA VEGA, D. M. (2012), “El tratamiento penal de los motivos de discriminación:

- su concreción jurisprudencial", en Navas Navarro (dir), *Iguales y diferentes ante el Derecho privado*, Valencia, pp. 905-933.
- SANTANA VEGA, D.M. (2021), El boicot a productos extranjeros: libertad de expresión política o delito de discriminación. (La jurisprudencia del TEDH)", *Revista Electrónica de Estudios Penales y de la Seguridad*, n. 7-Especial, pp.1-18.
- STEVENS, S. M. (2016), *Boycotts and Sanctions against South Africa: An International History, 1946-1970*, Tesis, Columbia University. Disponible en: Stevens_columbia_0054D_13203 (1).pdf.
- STOLLE, D; HOOGHE, M.; MICHELETTI, M. (2005), "Politics in the supermarket: Political consumerism as a form of political participation", *International Political Science Review*, V. 26, n. 3, pp. 245-269.
- TAMARIT i SUMALLA, J. M. (2016), "Comentario al art. 510", en Quintero Olivares (dir.), *Comentarios al Código Penal Español*, T. II, Pamplona, pp. 1655-1672.
- TAPIA BALLESTEROS, P. (2019): "Transposición de la Directiva 2017/541, de 15 de marzo, relativa a la lucha contra el terrorismo, al Ordenamiento español: el delito de enaltecimiento del terrorismo", *Revista de Estudios Europeos*, N° extraordinario monográfico, 1, pp. 305-321.
- TAPIA BALLESTEROS, P. (2021 a), "El discurso de odio del art. 510.1.a) del Código Penal español: la ideología como un Caballo de Troya entre las circunstancias sospechosas de discriminación", *Política Criminal*, Vol. 16, n. 31, pp. 284-320.
- TAPIA BALLESTEROS, P. (2021 b), "Los titulares del bien jurídico en los delitos de odio, en Lorenzo Copello; Daunis Rodríguez, *Odio, prejuicios y derechos humanos*, Granada, pp. 313-328.
- TOMAS-VALIENTE LANUZA, C. (2021), "Infracciones administrativas de expresión", en Queralt Jiménez; Cardenal Montraveta (dirs.), *Derecho penal y Libertad de expresión*, Barcelona, pp. 181-208.
- TERUEL LOZANO, G. M. (2015), "La libertad de expresión frente a los delitos de negacionismo y de provocación al odio y a la violencia: sombras sin luces en la reforma del Código penal", *InDret*, n. 4, pp. 1-51.
- TERUEL LOZANO, G. M. (2017):" El discurso del odio como límite a la libertad de expresión en el marco del convenio europeo", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 27. Disponible en: https://www.ugr.es/~redce/REDCE27/articulos/03_TERUEL.htm
- VÁZQUEZ ALONSO, V. J. (2017): "La neutralidad del estado y el problema del *government speech*", *Revista de Estudios Políticos*, n. 177, pp. 13-55.