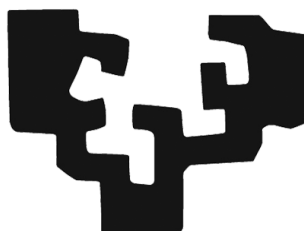


**GRADO EN DERECHO**

**LA POTESTAD SANCIONADORA EN LOS  
TIEMPOS DEL CORONAVIRUS**

eman ta zabal zazu



**Universidad  
del País Vasco**

**Euskal Herriko  
Unibertsitatea**

AÑO ACADÉMICO 2020- 2021

**Trabajo realizado por: Ángel Barredo Artiguez  
Dirigido por: Agustín María García Ureta**

# ÍNDICE

- I. INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA.**
- II. LA POTESTAD SANCIONADORA.**
  - 2.1. Bases y límites constitucionales.
  - 2.2. Principios sustantivos de la potestad sancionadora.
    - 2.2.1. Principio de legalidad.
    - 2.2.2. Principio de tipicidad.
- III. LA CONSTITUCIÓN Y LOS ESTADOS DE EMERGENCIA**
  - 3.1. Los estados de emergencia.
  - 3.2. El estado de alarma.
- IV. LA POTESTAD SANCIONADORA EN EL REAL DECRETO 463/2020.**
  - 4.1. Naturaleza jurídica del Real Decreto de declaración del estado de alarma.
  - 4.2. La ausencia de un régimen sancionador propio en el Real Decreto y su remisión a “las leyes”.
  - 4.3. Infringir injustificadamente el confinamiento como vulneración típica del estado de alarma: la “resistencia” a la autoridad.
  - 4.4. La Ley Orgánica 4/2015 de Protección de la Seguridad Ciudadana.
    - 4.4.1. La interpretación del Gobierno: La INT/226/2020 de 15 de marzo y la Comunicación a los delegados del Gobierno.
    - 4.4.2. La interpretación de la Abogacía General del Estado: Informe del 2 de abril de 2020.
    - 4.4.3. El posicionamiento jurisprudencial sobre la normativa sancionadora aplicable.
    - 4.4.4. La conducta de desobediencia como delito del art. 556 del Código Penal.
  - 4.5. La Ley 33/2011 General de Salud Pública.
  - 4.6. La Ley 17/2015 del Sistema Nacional de Protección Civil.
  - 4.7. Sobre la competencia sancionadora.
    - 4.7.1. Ley Orgánica 4/2015 (LOPSC).
    - 4.7.2. Ley 33/2011 (LGSP).
  - 4.8. La competencia sancionadora de los Ayuntamientos.
- V. CONCLUSIONES.**
- VI. BIBLIOGRAFÍA.**

## I. INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA

Este TFG sobre “La potestad sancionadora en los tiempos del coronavirus” analiza la adecuación jurídica de la potestad sancionadora establecida en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Se trata de un tema de máxima actualidad ya que la declaración del estado de alarma por parte del Gobierno, supuso el inicio de un periodo excepcional que creíamos sería un paréntesis en nuestras vidas. Sin embargo, en el momento de elaboración de este trabajo, y un año después de su primera prórroga por parte del Congreso de los Diputados, sigue vigente.

En los últimos meses han empezado a publicarse las primeras sentencias relativas a las sanciones impuestas por incumplimientos de las medidas sanitarias. No es un asunto baladí por cuanto el número de expedientes sancionadores tramitados durante los primeros 4 meses de vigencia del Real Decreto, se estima en 1.142.127 (la inmensa mayoría por infringir el confinamiento domiciliario). De todos ellos a día de hoy, únicamente han llegado al final de su tramitación unas 7.408, lo que supone alrededor del 0,64% del total<sup>1</sup>.

La reciente jurisprudencia en la materia parece contraria a la aplicación del tipo infractor por el que se están sancionando dichas conductas, por cuanto no parece ajustado a derecho. Esto implica que atenderemos, en principio, a una oleada de recursos y que la mayoría de los expedientes podrán terminar sin una declaración de responsabilidad. La ausencia de precedentes en nuestra historia democrática ha abierto la puerta a numerosas conjeturas sobre la adecuación constitucional del Real Decreto, la estructura organizativa y competencial del Estado durante la vigencia del estado de alarma, la titularidad de las potestades sancionadoras, etc.

---

<sup>1</sup> SALVADOR, A. (2 de febrero de 2021) actualizado el 4 de febrero de 2021 “Los expedientes acabados por infracciones en el primer estado de alarma suponen el 0,64% de las sanciones”. *El Independiente*. <https://www.elindependiente.com/espana/2021/02/02/los-expedientes-acabados-por-infracciones-en-el-primer-estado-de-alarma-suponen-el-064-de-las-sanciones/>

Son muchas las voces que se posicionan a favor y en contra de la actuación sancionadora del Gobierno esgrimiendo potentes argumentos jurídicos. No obstante han de tenerse en cuenta la multitud de factores que han provocado una actuación legislativa de urgencia: los cientos de fallecimientos diarios, los millares de contagios, la saturación de las unidades de cuidados intensivos en los hospitales, la falta de material médico... Un contexto verdaderamente extraordinario que ha tenido que ser enfrentado mediante la utilización de los medios legales disponibles en la actualidad y que, a primera vista, pueden no haber sido los más acertados. Tanto es así que, en este momento, el Tribunal Constitucional se encuentra deliberando sobre la constitucionalidad del confinamiento domiciliario.

Por ello este trabajo, mediante el uso de un método de investigación lógico deductivo, tratará de analizar la razón jurídica por la que las multas están siendo consideradas nulas. Para ello se contrastará la reciente doctrina administrativista, se analizará jurisprudencia y se atenderá a las disposiciones de la legislación vigente y las bases normativas de la potestad sancionadora para determinar qué norma sería más apropiada para sancionar dichos incumplimientos.

La estructura del trabajo se divide en dos partes diferenciadas; la primera está dirigida a la exposición de la potestad sancionadora, una breve introducción a su fundamentación y regulación así como una explicación constitucional del estado de alarma. La segunda parte se centra en el análisis concreto de la potestad sancionadora que se establece en el Real Decreto que declara el estado de alarma y que tantas opiniones contrarias ha despertado.

## II. LA POTESTAD SANCIONADORA

Cuando las normas prescriben una determinada conducta su cumplimiento es obligatorio para los ciudadanos. A pesar de ello se respetan, en mayor medida, no por el deber general de acatamiento, sino por la existencia de un mecanismo represivo que implica consecuencias negativas. Esa reacción frente al incumplimiento es lo que denominamos “potestad sancionadora” que supone la manifestación del *Ius puniendi* del Estado, el uso institucionalizado de la fuerza para disuadir y castigar el incumplimiento de las normas. Por ello, se enmarca entre las prerrogativas más importantes de las que dispone la Administración pública por cuanto es una de las que más incide en los derechos y libertades de los ciudadanos<sup>2</sup>.

Se trata además, del ejercicio del *ius puniendi* del Estado por parte del brazo ejecutivo del mismo, una idea que a primera vista, puede colisionar frontalmente con el principio fundamental que debe regir en un Estado democrático de Derecho; la división de poderes.

De este principio de división de poderes y las garantías jurídicas que se establecen en un Estado de Derecho para la defensa de las libertades de los ciudadanos, se desprende la absorción por parte de los Tribunales de Justicia de cualquier poder punitivo. Esto se debe a las mayores garantías de los procedimientos judiciales penales en comparación con la tramitación de los expedientes administrativos sancionadores, en los que, el peso de la instrucción y tramitación recae fundamentalmente en la propia Administración pública<sup>3</sup>. El poder punitivo del Estado se ejerce así mediante dos poderes diferenciados: el Ejecutivo por un lado, que se pronuncia mediante un acto administrativo que se deriva de una infracción y que conlleva una sanción; y el Judicial; cuyas resoluciones son las sentencias que se derivan de la comisión de un delito o falta y que tienen como consecuencia la imposición de una pena.

---

<sup>2</sup> ESTEVE PARDO, J. “Las Sanciones administrativas” en “*Lecciones de Derecho Administrativo*”. Marcial Pons. 8ª ed.. Madrid. págs. 399-416. pág. 401.

<sup>3</sup> ALARCON SOTOMAYOR, L. “Los confines de las sanciones: en busca de la frontera entre derecho penal y derecho administrativo sancionador”. *Revista de Administración Pública*. núm 194, 2014. págs 135-167. pág. 137.

Este monopolio del *ius puniendi* judicial se cumple en lo que respecta a la imposición de penas privativas de libertad, ya que, de conformidad con el mandato del artículo 25.3 de la Constitución “*La Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad.*” No obstante, los tribunales también imponen otro tipo de penas, como multas e inhabilitaciones e igual potestad tiene la Administración. A mayor abundamiento, cabe señalar que muchas de las sanciones pecuniarias que pueden ser impuestas por la administración superan con creces las multas de los Tribunales, convirtiéndose así en un poder punitivo que puede conllevar consecuencias difíciles de gestionar para los administrados.

Esta aparente contradicción ha sido reconocida como inevitable<sup>4</sup>, así el propio Tribunal Constitucional afirmó que “*no cabe duda que en un sistema en que rigiera de manera estricta y sin fisuras la división de los poderes del Estado, la potestad sancionadora debería constituir un monopolio judicial y no podría estar nunca en manos de la Administración, pero un sistema semejante no ha funcionado nunca históricamente y es lícito pensar que fuera incluso viable*”<sup>5</sup>. Pues, a pesar de que no se respete de manera ortodoxa la separación de poderes, la administración debe disponer de cierto poder punitivo para garantizar la adecuada aplicación de normas sectoriales que, si fueran sancionadas por los Tribunales, la Administración de Justicia se vería gravemente colapsada. Así lo dispuso el Tribunal Constitucional al afirmar “*la conveniencia de no recargar en exceso las actividades de la Administración de Justicia como consecuencia de ilícitos de gravedad menor*” en la misma sentencia antes citada.

## **2.1. BASES Y LÍMITES CONSTITUCIONALES**

El régimen democrático que viene a establecerse en España en el año de 1978 con la promulgación de la Constitución incide directamente en esta potestad sancionadora de la que dispone la Administración estableciendo unos límites e imponiendo al legislador la elaboración de un cuadro normativo garantista que haga compatible tal poder con los principios fundamentales de un Estado de derecho.

---

<sup>4</sup> NIETO GARCIA, A. *Derecho Administrativo Sancionador*. 2ª ed. Tecnos. Madrid. 1994. págs.81-84.

<sup>5</sup> STC 77/1983 de 3 de octubre de 1983, FJ N°2, (ECLI:ES:TC:1983:77)

El reconocimiento de la potestad sancionadora administrativa y su enmarcación en el seno del *ius puniendi* del Estado, se realiza implícitamente en el artículo 25 CE que dispone que “*Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento*”. Se vincula además, la Administración al ámbito del derecho penal ya que se hace referencia, sin establecer distinciones tanto a delitos y faltas (actos que conllevan consecuencias penales) como a infracciones (actos constitutivos de sanciones administrativas).

Dicho precepto se convierte así, en la cúspide de la regulación de la potestad sancionadora a la que se debe añadir una extensa jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Una jurisprudencia que se concreta hoy en día en la regulación contenida en la Ley 40/2015, de 1 de octubre de 2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), y en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), aunque esto no agota la regulación en esta materia, ya que, por ejemplo la Administración Pública de la Comunidad Autónoma Vasca dispone de su propia ley de potestad sancionadora, que, aparte de su régimen procedimental también dispone de una regulación pormenorizada de los principios sancionadores<sup>6</sup>.

Toda esta regulación contenida en diferentes disposiciones viene a desarrollar lo que denominamos como las bases de la potestad sancionadora. Se trata de delimitar el contenido y alcance de la misma, las conductas que pueden ser objeto de sanción, sin perjuicio de la legislación sectorial, a través de qué tipo de normas se deben tipificar dichas conductas, el contenido de las mismas, el procedimiento sancionador... En definitiva, se crean los principios de la potestad sancionadora.

El entendimiento de estos principios como fundamentales resulta esencial para comprender los motivos que están llevando a los Tribunales a archivar muchas de las sanciones que están siendo impuestas durante la vigencia del Real Decreto de declaración del estado de alarma.

---

<sup>6</sup> Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Publicado en *BOPV* núm. 48 de 11 de Marzo de 1998 y *BOE* núm. 308 de 23 de Diciembre de 2011.

## 2.2. PRINCIPIOS SUSTANTIVOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA

Para el Tribunal Constitucional las garantías y límites de la potestad sancionadora administrativa concuerdan en gran medida con los del orden penal “*los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador ya que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado*”<sup>7</sup>. Encuentran su fundamento en los principios de libertad (la licitud de lo no prohibido) y de seguridad jurídica (prever las consecuencias de determinada conducta)<sup>8</sup>. De esta forma podemos destacar, entre los principios sancionadores, los dos siguientes:

### 2.2.1. Principio de Legalidad:

De la mera lectura del art. 25 CE se desprende la necesidad de la existencia de una norma previa y vigente para que se pueda condenar o sancionar a un ciudadano “*legislación vigente*”. La interpretación que viene haciendo el Alto Tribunal sobre dicho precepto es que constituye el principio penal de “*nullum crimen, nulla poena sine lege*” y lo impone también al ámbito sancionador de la Administración. Viene así estableciéndose “*la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal, habida cuenta del carácter excepcional que los poderes sancionatorios en manos de la Administración presentan*”<sup>9</sup>. Se trata de una garantía de los ciudadanos frente a la Administración pública que implica la necesaria reserva formal de ley para la promulgación de normas con contenido sancionador<sup>10</sup>.

A mayor abundamiento, la jurisprudencia constitucional ha establecido también el tipo de ley necesaria para regular la materia sancionadora. En su sentencia 26/1994, de 27 de enero, el Tribunal Constitucional estableció que con “*legislación vigente*” se

<sup>7</sup> STC 18/1981, de 8 de junio de 1981 (ECLI:ES:TC:1981:18).

<sup>8</sup> HERNANDEZ GONZALEZ, F.L., La reserva de ley en materia sancionadora. Avances, retrocesos y contradicciones de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en *Revista de Administración Pública*, núm. 166, Madrid, enero-abril (2005), págs. 169-199, pág. 172.

<sup>9</sup> STC 77/1983, de 3 de octubre de 1983 (ECLI:ES:TC:1983:77).

<sup>10</sup> MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. . Los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas. Legalidad e irretroactividad. en *Documentación Administrativa*, (280-281), 2008.



alude a una norma de adecuado rango, estableciendo que es suficiente una Ley ordinaria (a diferencia del ámbito penal en el que es necesaria una ley orgánica por cuanto, las medidas que establece, afectan a libertades públicas y derechos fundamentales).

Esta matización resulta fundamental ya que, como veremos, el estado de alarma establece una serie de prohibiciones y a primera vista podríamos afirmar que, tratándose de un Real Decreto, no cumple las exigencias impuestas por el Alto Tribunal de necesidad de una disposición con rango legal. Dicha reserva de Ley no excluye la remisión reglamentaria para la concreción de ciertos aspectos relativos a las infracciones y sanciones, siempre y cuando en la ley que establezca dicha remisión se determinen de manera suficiente los elementos esenciales de la conducta antijurídica, así como la naturaleza y los límites de las sanciones a imponer<sup>11</sup>. De esta manera las normas reglamentarias de desarrollo tendrán como función brindar de una mejor identificación de las conductas prescritas o una mejor determinación de las sanciones. Para ello podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla<sup>12</sup>.

### **2.2.2. Principio de Tipicidad:**

Tanto la doctrina como la jurisprudencia están de acuerdo en definir el principio de tipicidad como la exigencia de que una conducta ilícita esté lo más delimitada posible, que se contenga una descripción clara y precisa de la misma para que a los ciudadanos les sean razonablemente predecibles las consecuencias jurídicas de la realización de dicho comportamiento<sup>13</sup>. Es decir, supone la descripción en una norma legal de una conducta específica a la que se conecta una sanción administrativa para que así, quede predeterminada la conducta antijurídica y la sanción que acarrea su observancia.

---

<sup>11</sup> STC 3/1988, de 21 de enero de 1988, FJ. N° 9 (ECLI:ES:TC:1988:3).

<sup>12</sup> Art. 27.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. «BOE» núm. 236, de 02 de octubre de 2015.

<sup>13</sup> GALLARDO CASTILLO, M.J., “*Los principios de la potestad sancionadora; teoría y práctica*” 1ª ed. Madrid: Iustel 2008, págs 92-97, ISBN: 978-84-96717-78-7.

El Tribunal Constitucional ha venido a establecer la exigencia de los principios de “*lex praevia, scripta y certa*” de manera que la concreción de la sanción se haga de una manera que no de lugar a equívocos para impedir una actuación abusiva del ejercicio del poder sancionador. El legislador tiene el deber de configurar las leyes sancionadoras con el "máximo esfuerzo posible" para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones<sup>14</sup>. Se trata, en palabras del Tribunal Supremo, de la proyección de la garantía de seguridad jurídica propia de un Estado de Derecho.

En la normativa administrativa es frecuente el uso de conceptos jurídicos indeterminados que pueden vaciar de contenido el principio de tipicidad. Sin embargo, el Tribunal Constitucional advierte que sin bien el uso de estos conceptos es admisible, deben quedar subordinados a que su concreción sea razonablemente posible en virtud de criterios lógicos o técnicos<sup>15</sup>. Por lo tanto, se debe de poder prever con seguridad la naturaleza y las características de las conductas que constituyen una infracción<sup>16</sup>.

Resulta necesario comprender el significado y alcance de estos dos principios rectores para analizar el contenido de la potestad sancionadora que se establece en el Real Decreto 463/2020 (y sus sucesivas prórrogas), así como su adecuación a derecho.

### **III. LA CONSTITUCIÓN Y LOS ESTADOS DE EMERGENCIA**

#### **3.1. LOS ESTADOS DE EMERGENCIA**

El artículo 116 de la CE enumera los denominados como “estados de emergencia”. Se trata de un número de situaciones previstas para que el Estado reaccione frente a posibles crisis que precisan que determinadas previsiones constitucionales sean suspendidas durante el tiempo necesario para restablecer el orden

---

<sup>14</sup> STC 100/2003, de 2 de junio. *BOE* núm. 156, de 01 de julio de 2003.

<sup>15</sup> GARCÍA URETA, A., *Temas de Derecho Administrativo. Tomo II potestad sancionadora. Responsabilidad patrimonial. Contratos. Recursos, revisión y Jurisdicción contencioso-administrativa*. Marcial Pons, Bilbao, 2019. pág. 46.

<sup>16</sup> STS 2025/2016 de 9 de mayo de 2016. rec. 3860/2013.

constitucional. La Constitución es un tanto parca en lo que se refiere a la regulación de los mismos, pues únicamente señala los tres posibles escenarios; alarma, excepción y sitio. Realiza una breve referencia al procedimiento de declaración y los contenidos mínimos que han de respetarse (señalamiento del ámbito territorial afectado, duración y concreción de derechos afectados). Se establece también la intervención del Congreso de los Diputados así como la imposibilidad de disolución de las Cortes Generales durante la vigencia del mismo <sup>17</sup>.

La Constitución se remite a una ley orgánica para la regulación de los mismos “*Una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes*”. Se cumplió dicho mandato constitucional en 1981 cuando se promulgó la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio<sup>18</sup> (LOAES), norma que regula dichos estados de emergencia y que ha servido de base para la promulgación del actual estado de alarma.

### **3.2. EL ESTADO DE ALARMA**

Siguiendo el mandato constitucional del art. 116.2, el art. 4 de la LOAES establece que la potestad para declarar el estado de alarma corresponde al Gobierno cuando se produzca una de las alteraciones graves de la normalidad que se enumeran en el mismo. Se trata de varias circunstancias tales como; a) catástrofes, calamidades o desgracias públicas..., b) crisis sanitarias, c) paralización de servicios públicos o d) desabastecimiento de productos de primera necesidad.

La declaración, sigue diciendo la ley en su art. 6, se llevará a cabo mediante decreto acordado en Consejo de Ministros y en el mismo se deberá determinar el ámbito territorial, la duración (que no podrá exceder de quince días) y los efectos que produzca. La prórroga, continua, solo se podrá realizar mediante autorización expresa del Congreso.

---

<sup>17</sup> ABA CATOIRA, A. “*El Estado de Alarma en España*” UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm 28, 2011, pp. 305-334.

<sup>18</sup> Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. *Boletín Oficial del Estado* núm. 134, de 05 de junio de 1981.

El art. 7 establece que, a los efectos del estado de alarma, la autoridad competente será el Gobierno, o en caso de que la situación solo afecte al territorio de una Comunidad Autónoma, podrá delegarse en favor del Presidente de la misma. Este precepto, como veremos más adelante, será de los que más discusiones produzcan en cuanto a la tipificación de las conductas ilícitas durante la vigencia del estado de alarma.

Además de las previsiones anteriormente expuestas, resulta de marcado interés destacar los artículos fundamentales en la elaboración de este trabajo por cuanto afectan a la potestad sancionadora y a los derechos de los ciudadanos. De un lado, el art. 10, en el cual se establece la potestad sancionadora vigente el estado de alarma y que establece literalmente que *“el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la Autoridad competente en el estado de alarma será sancionado con arreglo a lo dispuesto en las leyes”*. De otro lado, el art. 11 que establece las medidas que pueden ser acordadas durante la vigencia del estado de alarma; a) limitar la circulación..., b) practicar requisas temporales..., c) intervenir y ocupar transitoriamente industrias..., d) racionar el uso o consumo de artículos de primera necesidad y e) impartir órdenes para asegurar el abastecimiento de los mercados.

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud elevó a nivel de pandemia la situación de emergencia de salud pública que se había venido generando debido al COVID-19 <sup>19</sup>. Por ello, instó a los países a que procediesen a activar sus planes de contención y respuesta a crisis sanitarias. El 14 de marzo de 2020, el Gobierno de la Nación, tras un Consejo de Ministros extraordinario decidió decretar el estado de alarma mediante el “Real Decreto, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 <sup>20</sup>” (en adelante RD 463/2020) y que ha sido varias veces prorrogado, la última de ellas mediante el Real Decreto 956/2020.

---

<sup>19</sup> Organización Mundial de la Salud (11 de marzo de 2020) *“Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020”*. [who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020](https://www.who.int/director-general/s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020)

<sup>20</sup> RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, *BOE* núm. 67, de 14 de marzo de 2020.

## IV. LA POTESTAD SANCIONADORA EN EL REAL DECRETO 463/2020

### 4.1. Naturaleza jurídica del Real Decreto de declaración del estado de alarma:

El estado de alarma ha sido declarado por el Gobierno mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros tal y como disponen tanto el art. 116.2 CE como el art. 6.1 LOAES. A primera vista, y de acuerdo con el art. 24.1.c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno<sup>21</sup> dicha declaración tendría consideración de reglamento. Se trata, no obstante, de un decreto que modifica o excepciona, durante su vigencia, lo establecido en la legalidad ordinaria, cuestión que, a priori, parece contravenir el principio de jerarquía normativa.

Por ello, parte de la doctrina viene afirmando que se trata de una disposición diferenciada denominada “reglamento de necesidad”<sup>22</sup>. Debido a la extraordinaria situación a la que deben responder los estados del art. 116 se permite que, de acuerdo con el principio de *salus populi suprema lex est*, se distorsione el principio de jerarquía normativa y un reglamento (como el decreto que establece el estado de alarma) pueda contravenir lo dispuesto en las leyes mientras dure su vigencia.

Sin embargo el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de manifestarse en lo que respecta a esta cuestión en el único antecedente de declaración de un estado de alarma en la reciente historia democrática: la declaración del Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declaraba el estado de alarma para hacer frente a la crisis provocada por la huelga de controladores aéreos<sup>23</sup>. El Alto Tribunal en su Sentencia 83/2016<sup>24</sup> vino a establecer que:

---

<sup>21</sup> Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. «BOE» núm. 285, de 28/11/1997.

<sup>22</sup> VILLAR CRESPO, G., "Comentario a la STC 83/2016: con motivo de la naturaleza de los decretos del gobierno que declaran el estado de alarma", *Revista General de Derecho Administrativo*, n.o 48, 2018, pp. 15 y ss.

<sup>23</sup> Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declaraba el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo. «BOE» núm. 295, de 4 de diciembre de 2010.

<sup>24</sup> STC 83/2016, de 28 de Abril de 2016, BOE núm. 131, de 31 de mayo de 2016, ECLI:ES:TC:2016:83

*“Aunque formalizada mediante decreto del Consejo de Ministros, la decisión de declarar el estado de alarma, dado su contenido normativo y efectos jurídicos, debe entenderse que queda configurada en nuestro ordenamiento como una decisión o disposición con rango o valor de ley”.*

A pesar, por lo tanto, de la fórmula de adopción, la naturaleza jurídica de la declaración del estado de alarma es de ley. Siguiendo la argumentación de la STC 83/2016, y en lo que respecta a un posible control jurisdiccional, resulta conveniente aclarar ciertas cuestiones relativas a su enjuiciamiento.

Teniendo reconocida la fuerza de ley, le corresponde al Tribunal Constitucional el enjuiciamiento del mismo, conforme a lo establecido en el art. 161.1.a) CE *“disposiciones normativas con fuerza de ley”*. La aplicación del real decreto de declaración del estado de alarma si que se podría reconducir a la jurisdicción contencioso administrativa que podría haber presentado una cuestión de inconstitucionalidad, no obstante, esto no se ha hecho. De esta manera queda fuera de dicho conocimiento la jurisdicción contencioso administrativa, incluso aunque se trate de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, pues a esta, únicamente le corresponde el conocimiento de *“las disposiciones de rango inferior a la Ley”* (art. 1.1 LJCA<sup>25</sup>). Por lo tanto es el Tribunal Constitucional el órgano competente para enjuiciar la corrección del Real Decreto de declaración del estado de alarma así como sus posibles prórrogas<sup>26</sup>.

#### **4.2. LA AUSENCIA DE UN RÉGIMEN SANCIONADOR PROPIO EN EL REAL DECRETO Y SU REMISIÓN A “LAS LEYES”:**

El Real Decreto prescinde de la instauración de un régimen sancionador propio por cuanto no aparece entre su articulado ninguna disposición que establezca las consecuencias de la inobservancia de sus propias medidas.

---

<sup>25</sup> Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, «BOE» núm. 167, de 14/07/1998.

<sup>26</sup> GONZALEZ LOPEZ, J.J. “Reales Decretos de declaración y prórroga del estado de alarma: naturaleza jurídica, control jurisdiccional y responsabilidad patrimonial”. en *Revista del Gabinete jurídico de Castilla-La Mancha, Gabilex*, Análisis jurídico derivado del estado de alarma por la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (2020). Núm 21, número extraordinario 2020 págs. 109-132.

Tampoco contiene un reparto autónomo que establezca infracciones y sanciones que castiguen el incumplimiento de las disposiciones y mandatos que se establecen en el mismo. En cambio, se ha decidido hacer referencia a todo el sistema jurídico general de forma indeterminada. Eso ha tenido como consecuencia el hecho de que no exista un régimen sancionador extraordinario del estado de alarma así como un cuadro propio de infracciones y sanciones. Ello ha implicado que el juicio sobre la ejecución de las disposiciones del Real Decreto haya de hacerse por la propia Administración estando habilitada para seleccionar de manera discrecional la infracción que se comete (dentro, lógicamente, de las previstas en la legislación ordinaria) y su correspondiente sanción<sup>27</sup>.

Como se hacía referencia anteriormente, la instauración de nuevas sanciones ha de respetar el principio de legalidad por lo que éstas han de ser reguladas en una norma de rango legal. Por ello a primera vista puede parecer que una disposición gubernamental no sería apta para instaurar dichas sanciones.

Sin embargo, como se ha expuesto en el apartado anterior, el Real Decreto de declaración del estado de alarma supone una excepción a dicha regla y ha de ser considerado como una disposición normativa con rango legal. Consecuentemente el Gobierno podría haber establecido un cuadro sancionador en el propio Real Decreto.

A pesar de que el Gobierno tuviese la oportunidad de regular pormenorizadamente la potestad sancionadora vigente el estado excepcional, prescinde de dicha posibilidad, estableciendo una remisión directa a la regulación contenida en la Ley Orgánica 4/1981 de declaración de los Estados de alarma, excepción y sitio. Esta remisión a la legalidad ordinaria producirá, como se analizará más adelante, un encarnizado debate sobre la adecuación de las sanciones así como la falta de seguridad jurídica propia de un Estado de derecho.

El Real Decreto deja por lo tanto un amplio margen para la interpretación, pues atendiendo a la gravedad de la conducta ilícita, podría calificarse tanto como delito o como infracción administrativa y dicha labor debería ser realizada por la Administración competente, en tanto en cuanto encaje en una ley ordinaria o en el código penal. En este segundo caso la Administración debería, suspender el

---

<sup>27</sup> AMOEDO-SOUTO, C.A., “Vigilar y castigar el confinamiento forzoso. Problemas de la potestad sancionadora al servicio del estado de alarma sanitaria”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, Coronavirus y otros problemas, marzo-abril 2020, núms. 86-87, págs. 66-76. pág. 71.

procedimiento administrativo y remitir el expediente al Ministerio Fiscal. El presente análisis se centrará en la conducta que se considera ilícita así como en la tipificación que se da a la misma para poder así dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Que se sanciona?, ¿Con base en qué ley se sanciona? y, ¿Quién tiene la competencia para incoar, tramitar y resolver los expedientes sancionadores?

#### **4.3. INFRINGIR INJUSTIFICADAMENTE EL CONFINAMIENTO COMO VULNERACIÓN TÍPICA DE LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA: LA “RESISTENCIA” A LA AUTORIDAD.**

En esa línea resulta conveniente realizar un primer apunte y reproducir el contenido del art. 7 del RD 463/2020 por cuanto supone el establecimiento del confinamiento domiciliario y las excepciones que caben al mismo. El incumplimiento de este precepto, será entendido como un acto de desobediencia y sancionado conforme al art. 20 del RD, como se expondrá más adelante.

*Artículo 7. Limitación de la libertad de circulación de las personas.*

*1. Durante la vigencia del estado de alarma las personas únicamente podrán circular por las vías de uso público para la realización de las siguientes actividades:*

- a) Adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad.*
- b) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios.*
- c) Desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial.*
- d) Retorno al lugar de residencia habitual.*
- e) Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.*
- f) Desplazamiento a entidades financieras y de seguros.*
- g) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.*
- h) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza que habrá de hacerse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad o por otra causa justificada.*



Se está ante una prohibición general de circulación, que impone un confinamiento domiciliario forzoso que solo puede ser exceptuado en los casos expresamente tasados en las letras a) - h). Estas excepciones precisan de una interpretación por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Sin embargo, el mayor problema se presenta con la letra “h”, cuya ambigua redacción implica que sean los agentes de seguridad, a efectos de la correspondiente denuncia, los que deban decidir en cada caso concreto, si la conducta llevada a cabo por el ciudadano puede comprenderse dentro de las excepciones, o si por el contrario es sancionable.

La potestad sancionadora viene regulada en el art. 20, y como se ha mencionado, se trata de una reproducción fiel y exacta de lo contenido en la LOAES<sup>28</sup>. Así se establece que:

*“El incumplimiento o la resistencia a las órdenes de las autoridades competentes en el estado de alarma será sancionado con arreglo a las leyes, en los términos establecidos en el artículo diez de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio”.*

Se produce una remisión a “las leyes” que ha supuesto una serie de problemas en tanto que las leyes que pueden ser aplicables difieren entre sí en aspectos fundamentales: diferencias en la tipificación de las infracciones y las sanciones, los órganos que son considerados competentes para incoar y tramitar los procedimientos, las administraciones que están implicadas en la supresión de tales conductas ilícitas, los plazos sobre caducidad y prescripción.

El núcleo de la cuestión ha radicado en determinar cuáles son por tanto, esas “leyes” a las que se remiten los preceptos señalados. La represión de una conducta como la señalada en el artículo 20 del RD 463/2020 impuesta con motivo de la lucha contra una crisis sanitaria podría incardinarse en las tres leyes siguientes:

- La Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana<sup>29</sup> (LOPSC).

---

<sup>28</sup> El art. 10.1 de la Ley Orgánica 4/1981 establece que *“el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la Autoridad competente en el estado de alarma será sancionado con arreglo a lo dispuesto en las leyes”.*

<sup>29</sup> La Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana. *BOE* núm. 77, de 31 de marzo de 2015.

- La Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública<sup>30</sup> (LGSP).
- La Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil<sup>31</sup> (LPC).

#### **4.4. LA LEY ORGÁNICA 4/2015, DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA (LOPSC):**

##### **4.4.1. LA INTERPRETACIÓN DEL GOBIERNO: INT/226/2020 DE 15 DE MARZO Y LA COMUNICACIÓN A LOS DELEGADOS DEL GOBIERNO.**

En el Real Decreto 463/2020 se habilita a ciertos ministros como autoridades competentes delegadas. Debido a la ambigüedad del art. 20 del RD la labor interpretativa de los agentes de la autoridad a la hora de imponer las sanciones resultaba demasiado amplia por lo que, con motivo de solucionar dicha falta de unidad de actuación y haciendo uso de dicha habilitación, el Ministerio del Interior dictó la Orden INT/226/2020 de 15 de marzo<sup>32</sup>. Mediante la misma establece una serie de criterios comunes de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado. De esta forma quedan habilitados como autoridades competentes para hacer cumplir las medidas previstas en el RD 463/2020.

En su apartado quinto, referente al régimen sancionador, la Orden INT/226/2020 recuerda el deber que tiene la ciudadanía de colaborar y no obstaculizar la labor de los agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones tal y como viene establecido en el art. 10 LOAES y en el art. 20 del RD 463/2020. El incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la autoridad competente será sancionado con arreglo a las leyes. Sigue el precepto señalando el art. 36.6 LOPSC, en el que se tipifica como sanción dicha desobediencia cuando no sea constitutiva de delito, pues en caso contrario, habría de acudir a lo dispuesto en los artículos 550 a 556 del Código Penal.

---

<sup>30</sup> La Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública. *BOE* núm. 240, de 5 de octubre de 2011.

<sup>31</sup> La Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil. *BOE* núm. 164, de 10 de julio de 2015.

<sup>32</sup> “Orden INT/226/2020, de 15 de marzo, por la que se establecen criterios de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en relación con el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19”. *BOE* núm. 68, de 15 de marzo de 2020.

Lo que sucede es que esta Orden únicamente señala a las fuerzas y cuerpos de seguridad las normas más graves que tienen a su disposición para preservar el cumplimiento de lo establecido en el Real Decreto: La Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana y el Código Penal. Prescinde por lo tanto de señalar concretamente las infracciones o delitos en los que incurriría el ciudadano por desobedecer las disposiciones del Real Decreto, así como de establecer una graduación en función de su gravedad.

Con base en dicha orden los agentes de la autoridad parecen haberse decantado de manera clara por la utilización de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana (LOPSC). En efecto, la práctica totalidad de los expedientes sancionadores incoados con motivo de saltarse el confinamiento general impuesto en el estado de alarma están siendo motivados por infracción del artículo 36.6 de la LOPSC que establece como infracción grave lo siguiente:

*“La desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito [...]”.*

La sanción que acarrea dicha infracción puede suponer una multa de entre 601 y 30.000 euros, dependiendo de si se entiende que se ha cometido en su grado mínimo o máximo (regulación del art. 33.2 LOPSC). De esta forma no resulta aventurado afirmar que el abanico de la cuantía de la sanción es tan amplio que, a priori, no parece que se ajuste suficientemente al principio de proporcionalidad<sup>33</sup>. Sin embargo, la ley orgánica no ha sido declarada inconstitucional en este punto. Se trata además, de una norma no exenta de críticas por cuanto utiliza un gran número de conceptos jurídicos indeterminados<sup>34</sup>. Esto conlleva una ambigüedad amplia en la formulación de sus preceptos que puede implicar una lectura diversa de difícil control judicial.

Debido también a que en los atestados policiales se sanciona “por incumplimiento o desobediencia a las órdenes de la autoridad”, resulta necesario comprender qué se entiende por estas expresiones. Para dicha labor resulta clarificadora

---

<sup>33</sup> LOPEZ DE LA RIVA CARRASCO, F.A., La posible inconstitucionalidad del Real Decreto 463/2020. en *El Consultor de los Ayuntamientos*, N° 5, Sección Procedimiento, responsabilidad y patrimonio, Mayo 2020, pág. 121, Wolters Kluwer.

<sup>34</sup> LA ESPINA, E., Ley Orgánica 4/2015 sobre protección de la seguridad ciudadana, una lectura crítica desde las funciones del Derecho., en *Anales de Derecho*. Murcia, 2016, pág. 11.

la interpretación que realiza el Ministerio del Interior en una comunicación remitida a los delegados del gobierno sobre incoación de procedimientos sancionadores del día 14 de abril de 2020<sup>35</sup>.

La citada circular lo que viene a establecer es que, cuando un ciudadano incumple, sin causa justificada, la obligatoriedad del confinamiento impuesto por el artículo 7 del RD, tal incumplimiento debe considerarse como una desobediencia a las órdenes de la autoridad competente: el Gobierno. Dichas órdenes gozarían de valor de ley según lo establecido en la STC 83/2016, de 28 de abril (anteriormente citada) y constituyen mandatos directos a la ciudadanía<sup>36</sup>.

La comunicación indica que dichos mandatos a la ciudadanía han tenido una amplia difusión por todos los medios de comunicación además de su preceptiva publicación en el Boletín Oficial del Estado por lo que su inobservancia podría subsumirse en la infracción de desobediencia a la autoridad del art. 36.6 LOPSC. Es decir, el Ministerio mediante esta circular viene a afirmar que, como durante la vigencia del estado de alarma el Ejecutivo es la autoridad competente y que éste ha dictado una orden cuyo contenido ha disfrutado de amplia difusión, el incumplimiento de dicha orden representa una desobediencia directa a las órdenes de la autoridad sin la necesidad de que medie requerimiento individualizado.

Esta interpretación implica que, si por ejemplo un ciudadano se halla andando en bicicleta por la calle (actividad prescrita) y los agentes de policía le diesen el alto, su conducta implicaría una desobediencia al Gobierno y por lo tanto sería subsumible en el ilícito de desobediencia a las órdenes de la autoridad del art. 36.6 LOPSC a pesar de que, tras el correspondiente apercibimiento policial, el ciclista volviese a su domicilio.

La circular literalmente afirma que *“las medidas limitativas de la libertad ambulatoria contenidas en el artículo 7 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, no*

---

<sup>35</sup> Comunicación del Ministerio del Interior a los delegados del gobierno sobre incoación de procedimientos sancionadores por presunta infracción del art. 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, y criterios para las propuestas de sanción. (no publicada).

<sup>36</sup> TRAYTER JIMENEZ, J.M., “Derecho administrativo sancionador, estado de alarma y Covid-19”, en la obra colectiva *Covid-19 y Derecho Público*, dirigida por D. BLANQUER, Tirant Lo Blanch, 2020, págs. 241-304.

*constituyen normas abstractas adoptadas por el Gobierno para regir con carácter general y ordinariamente la conducta de la ciudadanía, sino expresos, concretos y directos mandatos u órdenes de la autoridad competente dirigidos a establecer restricciones a la libertad de circulación de la población, [...] por lo que su incumplimiento [...] o desobediencia [...] no exigen el recordatorio de la necesidad de su observancia, mediante requerimiento de los agentes de la autoridad, para que se consume la infracción administrativa”.* Se establece así que, saltarse el confinamiento sin causa justificada implica una desobediencia directa a las órdenes del Gobierno no siendo necesaria esa interpelación policial individualizada.

Sin embargo, cabe señalar que dicha Comunicación del Ministerio del Interior a los delegados del gobierno no ha sido debidamente publicada. Se trata de una instrucción u orden de servicio que tiene efectos *ad extra*, es decir que afecta a los ciudadanos. Estas instrucciones han de publicarse, en el boletín oficial que corresponda, cuando se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse<sup>37</sup>. Por ello, su falta de publicidad puede observarse como una infracción de la Ley 40/2015 en la medida en que, por su afectación a terceros, la comunicación del Ministerio debería de haberse publicado. Consecuentemente esta circular debería ser inaplicable.

#### **4.4.2. INTERPRETACIÓN DE LA ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO: INFORME DEL 2 DE ABRIL DE 2020.**

La interpretación que, sobre el mismo asunto, realiza la Abogacía General del Estado difiere completamente de la mantenida por el Gobierno. Debido a la discrepancia de criterio existente entre varias Abogacías del Estado respecto a la tipificación y determinación de la competencia para tramitar y resolver los procedimientos sancionadores por el incumplimiento de las medidas impuestas por el Real Decreto, la Abogacía General del Estado emitió un informe<sup>38</sup> que difiere sustancialmente de la tipificación mantenida por el Ministerio del Interior.

---

<sup>37</sup> Art. 6.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

<sup>38</sup> Castro Rey, C. Informe de la Abogacía General del Estado “ *Consulta sobre tipificación y competencia administrativa para tramitar y resolver procedimientos sancionadores por incumplimiento de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma*”, Ministerio de Justicia, 2 de abril de 2020.

La Abogacía General del Estado consideró que *“El artículo 36.6 de la ley Orgánica 4/2015 tipifica una infracción administrativa derivada no de la mera contravención de una norma jurídica [...], sino del desconocimiento del principio de autoridad, que entraña un reproche o desvalor adicional. Cuando quien actúa investido legalmente de la condición de autoridad no es obedecido por un particular, esa conducta merece un reproche adicional al que conlleva el previo incumplimiento de la normativa vigente”*. Es decir, que el art. 36.6 no sanciona una conducta meramente incumplidora de una norma sino un desvalor añadido a dicha conducta como lo es la desobediencia al sujeto revestido de la condición de autoridad.

El citado informe de la Abogacía General del Estado termina afirmando de manera rotunda que *“La infracción de desobediencia precisa necesariamente de un requerimiento expreso e individualizado por parte del agente de la autoridad, que no resulte atendido por el destinatario de dicho requerimiento”*.

Según esta interpretación, y continuando con el ejemplo anterior, el ciclista que ha sido sorprendido saltándose el confinamiento no estaría automáticamente dentro del tipo infractor del art. 36.6 sino que, para ser sancionado, sería preciso que los agentes de la policía le requiriesen de manera expresa e individualizada que volviese a casa y éste hiciese caso omiso. De esta forma, solo en caso de que el ciclista desoyera dicha orden y continuase con su actividad podría ser sancionado y no en caso de volver a su domicilio.

Esta interpretación puede relacionarse con el régimen jurídico de la ejecución forzosa de los actos administrativos, en los que como regla general, tiene que haber un previo apercibimiento. Parece lógico por ello afirmar que este régimen jurídico que se aprobó en el Real Decreto exigía necesariamente que hubiese un apercibimiento.

Se observa por lo tanto una diferencia sustancial en la interpretación del art. 36.6 LOPSC. Por un lado, el Ministerio del Interior que consideraba la desobediencia a la autoridad como una desobediencia directa a las órdenes del Gobierno instituido como autoridad competente durante la vigencia del estado de alarma. Por otro lado, la Abogacía del Estado considera que dicha infracción administrativa concurrirá cuando el administrado, saltándose las limitaciones del estado de alarma, sea requerido por un agente de la autoridad para su cumplimiento y éste desatienda dicho requerimiento persistiendo en la conducta prohibida.

Resulta preciso insistir en que la orden emitida por el Ministerio del Interior se trata de un mandato directo a sus dependientes jerárquicos (los Delegados del Gobierno) para que el incumplimiento de las prohibiciones impuestas en el RD 463/2020 sean sancionadas mediante el art. 36.6 LOPSC, y que la infracción sea interpretada como una desobediencia a las órdenes de la autoridad.

Dicha interpretación podría resultar contraria a derecho ya que la falta de desobediencia requiere, por parte del sujeto presuntamente infractor, una oposición clara y firme a cumplir los mandatos emitidos por los agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones. Una interpretación que difiera de la propuesta es contraria al propio artículo 36.6 LOPSC, por lo que las sanciones impuestas por estos estándares no respetarían el principio de tipicidad, pudiendo incluso llegar a ser consideradas como nulas de pleno derecho.

#### **4.4.3. EL POSICIONAMIENTO JURISPRUDENCIAL SOBRE LA NORMATIVA SANCIONADORA APLICABLE:**

Las interpretaciones sostenidas tanto por parte del Ministerio del Interior como por la Abogacía General del Estado en lo que respecta a la adecuación de aplicar el tipo infractor del art. 36.6 LOPSC, se han visto suscritas en la práctica por los tribunales. Se observa cómo el concepto de “desobediencia” ha provocado una división en la jurisprudencia de manera que abundan pronunciamientos tanto favorables como desfavorables a la aplicación del citado artículo para reprimir la conducta prescrita.

Por un lado, encontramos sentencias que se alinean con la tesis mantenida por la Abogacía General del Estado y que, por lo tanto, consideran que para la infracción por desobediencia es preciso que se desatienda un mandato expreso e individualizado por parte del ciudadano. Así, por ejemplo, rechazan la aplicación del art. 36.6 LOPSC por los siguientes motivos:

*“Para que concurra la tipicidad del art. 36.6 LOPSC, en virtud del cual se ha sancionado, es preciso que por el ciudadano se incurra en cierto grado, por leve que sea, de renuencia, oposición a la orden del agente legítimamente emitida”. Sigue la sentencia diciendo que una interpretación diferente “conduciría a resultados tan perversos e inconcebibles como que cualquier infracción del Ordenamiento Jurídico por parte de un ciudadano, en el ámbito que sea, presenciada por un agente de la*

*autoridad, fuera susceptible de ser sancionada con arreglo al art. 36.6 LOPSC, por el mero hecho de que la norma infringida habrá emanado, con seguridad, de alguna autoridad, en cuanto que facultada para su dictado”* <sup>39</sup>.

*“El art. 36.6 de la LO 4/2015 exige una desobediencia o resistencia a la autoridad y sus agentes, y no una mera inobservancia de una limitación u obligación genérica. Otra interpretación vaciaría de contenido cualquier régimen sancionador específico regulado, pues bastaría con cualquier incumplimiento de normas legales o reglamentarias para incurrir en el tipo infractor del art. 36.6, conclusión ésta que se aleja de una interpretación razonable de la norma y de los principios de legalidad, tipicidad y seguridad jurídica”* <sup>40</sup>.

*“El ilícito administrativo de desobediencia requiere una negativa o resistencia del ciudadano a cumplir una concreta, clara y precisa orden o mandato de los agentes de la autoridad o de la autoridad en el ejercicio de sus funciones, que se la efectúan a aquel, como destinatario singular, esto es, por sus circunstancias particulares”* <sup>41</sup>.

Por lo tanto, estas sentencias rechazan la utilización del art. 36.6 LO 4/2015 por cuanto consideran que la “desobediencia” ha de darse con respecto a una orden o mandato directo de los agentes (en este caso para que cese en la conducta infractora concreta) y no por el hecho de que se constate un incumplimiento a las prohibiciones establecidas en el RD 463/2020. Ya que, de otra manera, cualquier incumplimiento de una norma del ordenamiento jurídico podría incardinarse en dicho precepto pues, de una forma u otra, todas las disposiciones son dictadas por algún tipo de autoridad <sup>42</sup>.

Dichas sanciones serían nulas de pleno derecho ya que no se ha cumplido el tipo infractor que exige, necesariamente, de un previo apercibimiento. Un comportamiento se considera atípico si no se puede incluir en el tipo infractor concreto, si el hecho típico requiere de un previo apercibimiento es claro que, si no lo ha habido, no es sancionable.

---

<sup>39</sup> SJCA nº 2 de Vigo 209/2020, de 20 de noviembre. (Núm. rec. 263/2020).

<sup>40</sup> SJCA nº 5 de Bilbao 148/2020, de 2 de noviembre. (Núm. rec. 172/2020).

<sup>41</sup> SJCA nº 1 de Ourense 26/2021, de 16 de febrero. (Núm. rec. 164/2020).

<sup>42</sup> En este mismo sentido: SJCA nº 1 de Pontevedra, de 24 de noviembre de 2020 (núm. rec. 210/2020); SJCA nº 3 de León, de 23 de noviembre de 2020 (núm. rec. 109/2020); SJCA nº 3 de Valladolid (Sección 3ª), de 17 de noviembre de 2020 (núm. rec. 75/2020); SJCA nº 3 de Pontevedra, de 11 de noviembre de 2020 (núm. rec. 167/2020).



Por otro lado, hallamos pronunciamientos acordes a la tesis del Ministerio del Interior por la que entienden que no es necesario desatender un requerimiento expreso de las fuerzas del orden sino que basta la contravención del Real Decreto 463/2020 para que se entienda la conducta como “desobediente”. En esta línea encontramos, entre otras, las siguientes sentencias:

La SJCA nº 3 de Pamplona 194/2020, de 5 de octubre (núm. rec. 149/2020) recuerda que a los efectos del propio Real Decreto (art. 4) la autoridad competente es el Gobierno y por lo tanto:

*“Las conductas contrarias a lo dispuesto en el Real Decreto por el que se declaraba el estado de alarma suponían desobediencia a la autoridad, sin resultar necesario un previo requerimiento de un agente para la comisión de la infracción administrativa”.*

*“Así existe un mandato expreso, concreto y terminante de hacer o no hacer una específica conducta y emanado de la autoridad competente. Existe debida notificación del mandato al obligado a cumplirlo, para que se tenga pleno conocimiento de su contenido y siendo publicado en el BOE y teniendo dicho mandato una extraordinaria difusión mediática”.*

En este mismo sentido otra sentencia viene a decir que; *“las conductas contrarias a lo dispuesto en dicho Real Decreto suponían desobediencia a la autoridad sin resultar necesario un previo requerimiento de un agente denunciante para que la comisión de la infracción administrativa quedara consumada”*<sup>43</sup>.

Por lo tanto, la jurisprudencia mantiene el mismo debate sobre la adecuación o no de aplicación la desobediencia al Real Decreto mediante el art. 36.6 LOPSC, si bien es cierto, la posición mayoritaria es contraria a su utilización.

---

<sup>43</sup> SJCA nº 2 de Cáceres 100/2020, de 2 de noviembre (núm. rec. 62/2020).

#### 4.4.4. LA CONDUCTA DE DESOBEDIENCIA COMO DELITO DEL ART. 556 CP

Los hechos relativos a incumplir el confinamiento han conllevado la detención de alrededor de 9.000 personas en España<sup>44</sup>, la gran mayoría de ellas acusadas de un delito de desobediencia a la autoridad o sus agentes del art. 556.1 CP.

Este precepto castiga con una pena de prisión de tres meses a un año o multa de seis a dieciocho meses a los que “*resistieren o desobedecieren gravemente a la autoridad o sus agentes en el ejercicio de sus funciones...*”. Siguiendo la argumentación sostenida por parte de la doctrina<sup>45</sup>, las características y requisitos de tipicidad que se tienen que dar para la observancia del tipo delictivo son los siguientes:

- a) Que las conductas punibles en vía penal constituyan una especial gravedad en comparación con la infracción administrativa.
- b) Que se trate del incumplimiento a una orden directa y clara dictada por la autoridad o sus agentes en el ejercicio de sus funciones.
- c) Que la desobediencia a cumplir la orden ha de consistir en una oposición voluntaria, obstinada y contumaz, que revele el propósito de desconocer deliberadamente dicho mandato.
- d) Que el bien jurídico a proteger no sea simplemente el principio de autoridad sino el papel del Estado en la protección de bienes jurídicos (vida, salud...).

Así lo dispone el Tribunal Supremo en multitud de sentencias, en las cuales viene a disponer que el delito de desobediencia, previsto en el artículo 556 CP, supone una conducta, decidida y terminante, dirigida a impedir el cumplimiento de lo dispuesto de manera clara y tajante por la autoridad competente<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> GÁLVEZ, J.J. (20 de junio de 2020). Más de 9.000 detenidos durante el estado de alarma por burlar las restricciones. *El País*.  
<https://elpais.com/espana/2020-06-20/mas-de-9000-detenidos-durante-el-estado-de-alarma.html>

<sup>45</sup> TRAYTER JIMENEZ, J.M., “Derecho administrativo sancionador, estado de alarma y Covid-19”, en la obra colectiva *Covid-19 y Derecho Público*, dirigida por D. BLANQUER, Tirant Lo Blanch, 2020, págs. 275-278.

<sup>46</sup> STS 1095/2009, 6 de Noviembre de 2009, núm. rec. 477/2009.

En varias sentencias<sup>47</sup> establece además, una serie de requisitos cuya observancia es preceptiva:

*“1. Un mandato expreso, concreto y terminante de hacer o no hacer una específica conducta, emanado de la autoridad y sus agentes en el marco de sus competencias legales.*

*2. Que la orden, revestida de todas las formalidades legales haya sido claramente notificada al obligado a cumplirla, de manera que éste haya podido tomar pleno conocimiento de su contenido, sin que sea preciso que conlleve, en todos los casos, el expreso apercibimiento de incurrir en delito de desobediencia, caso de incumplimiento.*

*3. La resistencia, negativa u oposición a cumplimentar aquello que se le ordena, que implica que frente al mandato persistente y reiterado, se alce el obligado a acatarlo y cumplirlo con una negativa franca, clara, patente, indudable, indisimulada, evidente o inequívoca”*

De igual manera, se ha de tener presente el principio de *non bis in idem* por lo que la comisión del mismo hecho no podría ser sancionada en vía administrativa y penal al mismo tiempo<sup>48</sup>. Conforme a este principio, un ciudadano tiene derecho a no ser castigado, ni enjuiciado dos veces, siempre que de las actuaciones de ambos procedimientos se aprecie una identidad de hechos, sujetos y fundamentos jurídicos<sup>49</sup>.

Esta es la posición mayoritariamente mantenida por la jurisprudencia en lo que respecta a la interpretación de dicho artículo. Así el Tribunal Supremo viene a decir que, *“En efecto, es entendible que en aquellas ocasiones en las que el delito de desobediencia se imputa a un particular (cfr. arts. 556, 348.4.c, 616 quáterCP ), el carácter personal del requerimiento adquiera una relevancia singular. Sólo así se evita el sinsentido de que un ciudadano sea condenado penalmente por el simple hecho de desatender el mandato abstracto insito en una norma imperativa. De ahí que el juicio*

---

<sup>47</sup> STS 187/2021, 3 de Marzo de 2021, núm. rec. 1689/2019. STS 560/2020, 29 de Octubre de 2020, núm. rec. 163/2019.

<sup>48</sup> Art. 18 de la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

<sup>49</sup> CUBERO MARCOS, J.I. (2010) *El principio “non bis in idem” en la ley vasca de la potestad sancionadora*. Instituto Vasco de Administración Pública. pág. 34

*de subsunción exija que se constate el desprecio a una orden personalmente notificada, con el consiguiente apercibimiento legal que advierta de las consecuencias del incumplimiento*”<sup>50</sup>.

La orden que se desobedece debe, por lo tanto, consistir en un mandato dirigido de manera concreta y personalmente al sujeto. Una orden abstracta (como la disposición de una ordenanza municipal) no puede dar lugar al delito de desobediencia pues ello implicaría elevar a la categoría de delito cualquier incumplimiento de una norma <sup>51</sup>.

Consecuentemente no parece oportuno que se realicen dichas detenciones si no se dan dentro de los parámetros establecidos por el Código Penal y la jurisprudencia (para casos de comisión de un delito grave). Por ello, resulta más acertado tipificar las infracciones como administrativas y no delitos a pesar de que la conducta infractora sea recurrente. Véanse por ejemplo los autos del juzgado de instrucción nº 9 de Bilbao de 22 de septiembre de 2020 de los procedimientos de diligencias previas 391/2020-C y 564/2020-M. En ambos casos los investigados son detenidos por un presunto delito de desobediencia del art. 556 CP por haberse saltado en reiteradas ocasiones y en el mismo día el confinamiento obligatorio. Sin embargo su señoría establece que de lo actuado no aparece debidamente justificada la perpetración de dicho delito y que dicho comportamiento podría implicar un incumplimiento administrativo. En ambos casos se acuerda el sobreseimiento.

#### **4.5. LA LEY 33/2011 GENERAL DE SALUD PÚBLICA**

Debido a que nos encontramos ante una crisis sanitaria sin precedentes en el último siglo (una pandemia) ciertas voces de la doctrina administrativista se posicionan favorablemente sobre la aplicación de la normativa sanitaria en materia sancionadora. Concretamente la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública en sus artículos 55 a 61 establece un concreto sistema sancionador en el que se regulan las infracciones y sanciones para reprimir aquellas conductas contrarias al sistema de protección general de la salud pública.

---

<sup>50</sup> STS 91/2019, de 23 de enero de 2019, Fundamento de Derecho nº 7. ECLI:ES:TS:2019:91

<sup>51</sup> CÓRDOBA RODA, J. y GARCÍA ARÁN M., *Comentarios al Código Penal parte especial, tomo II*. Marcial Pons, Madrid, 2004. págs. 2532-2536.

La LGSP se dirige directamente a los poderes públicos para que mediante instrumentos y acciones eficientes garanticen el fundamento último de la legislación sanitaria: el derecho a la salud. Construye así a la Administración para que realice actuaciones que garanticen la salud pública, vigile y promueva dichas actividades y realice actuaciones de coordinación y asistencia que favorezcan la protección de la salud. En esta medida podría afirmarse que esta ley sanitaria entraría dentro de los parámetros legales y de tipificación para reprimir las conductas contrarias al artículo 20 del Real Decreto 463/2020. Resultaría de aplicación el art. 57.2, que establece las infracciones y su graduación como leves, graves y muy graves, y el art. 58 que viene a establecer las sanciones correspondientes a cada comportamiento.

El art. 57.2.a) 1º tipifica como infracción muy grave *“la realización de conductas u omisiones que produzcan un riesgo o un daño muy grave para la salud de la población”*. La infracción grave es contemplada por el art. 57.2.b) 1º como *“la realización de conductas u omisiones que puedan producir un riesgo o un daño grave para la salud de la población, cuando ésta no sea constitutiva de infracción muy grave”* y el apartado 3º del mismo artículo tipifica también como infracción grave *“el incumplimiento de las instrucciones recibidas de la autoridad competente, si comporta daños para la salud, cuando no sea constitutiva de infracción muy grave”*. Además de las anteriores, el art. 57.2.c) 1º establece una infracción leve por *“el incumplimiento de la normativa sanitaria vigente, si las repercusiones producidas han tenido una incidencia escasa o sin trascendencia directa en la salud de la población”*. De la lectura de estos preceptos parece desprenderse una falta de seguridad jurídica, por cuanto no resulta sencillo determinar con exactitud cuáles son esas infracciones. En otras palabras se establece una tipicidad demasiado amplia o indeterminada.

Sobre la aplicación precisa de uno u otro de los artículos anteriormente reseñados la doctrina no es coincidente, así parte de la misma se posiciona favorable a la tipificación de la conducta como infracción leve, mientras que otra parte<sup>52</sup> cree más conveniente la consideración de la conducta como muy grave del art. 57.2.a)1º. Estos mismos autores van más allá y consideran esta norma como la más apropiada para reprimir la conducta infractora analizada.

---

<sup>52</sup> BRAGADO LORENZO, M.A., “Problemática del régimen sancionador derivado del Real Decreto 463/2020: fundamentación jurídica y legalidad”, *LA LEY*, 62123/2020.

Parece más razonable no decantarse por uno u otro artículo ya que teniendo en cuenta que las limitaciones a la movilidad impuestas por el estado de alarma tienen como objeto la salud pública de la ciudadanía cualquiera de los preceptos señalados podría ser de aplicación. Para la concreción de uno u otro sería más conveniente tener en cuenta las circunstancias observadas durante la realización de la conducta prohibida y el posible daño que la misma haya podido generar en la salud pública. De esta manera no sería lo mismo que los agentes intervengan en una fiesta clandestina abarrotada de gente que den el alto a una pareja que ha salido a la calle para verse. En ambos casos se produce una infracción del Real Decreto y si bien es cierto que ambas constituyen un potencial riesgo para la transmisión del virus, no resulta igual de perjudicial el riesgo de que se contagien 100 personas o 2 personas (teniendo en cuenta la transmisión en terceros que pueden provocar los mismos).

#### **4.6. LA LEY 17/2015 DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL**

Esta ley tiene por objeto la protección civil, entendida como el servicio público que protege a los ciudadanos y bienes garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana (art. 1). El Tribunal Constitucional ha señalado que la «Protección Civil» está constituida por el conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hace alcanzar el carácter de calamidad pública<sup>53</sup>.

Dentro de la definición que da la ley de “emergencia de protección civil”<sup>54</sup> cabría incardinar la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 por tratarse de una pandemia. Podría parecer razonable, por lo tanto, sancionar la conducta descrita en el art. 20 del RD 463/2020, mediante el art. 45.3º. b) de esta ley que declara como infracción muy grave: *“el incumplimiento de las órdenes [...] efectuados por los titulares de los órganos competentes o los miembros de los servicios de intervención y asistencia, así como de los deberes de colaboración a los servicios de vigilancia y*

---

<sup>53</sup> Por todas; STC 123/1984, de 18 de diciembre. BOE núm. 10, de 11 de enero de 1985.

<sup>54</sup> Art. 2.5 Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil. *“Situación de riesgo colectivo sobrevenida por un evento que pone en peligro inminente a personas o bienes y exige una gestión rápida por parte de los poderes públicos para atenderlas y mitigar los daños y tratar de evitar que se convierta en catástrofe”.*

*protección de las empresas públicas y privadas, cuando suponga una especial peligrosidad o trascendencia para la seguridad de las personas o bienes”.*

Sin embargo, para que esta norma pueda ser aplicada es necesario que se efectúe una declaración de zona afectada gravemente por el Consejo de Ministros, a propuesta de cualquiera de los ministros o solicitada por las administraciones públicas interesadas (art. 23.1). De esto mismo parece entenderse que la ley 17/2015 está pensada para un ámbito territorial más concreto en el que no sea necesaria una cooperación estrecha entre las diferentes administraciones (Estatal y de las CC.AA) y en la cual, no sea necesario restringir derechos de forma tan intensa.

Con apoyo en los argumentos esgrimidos por la Abogacía General del Estado en el Informe antes citado, se puede afirmar que en el caso de una pandemia parece más razonable la utilización del estado de alarma por cuanto supone un régimen más específico por su incidencia en los derechos de las personas. Además la LOAES prevé la aplicación de estos estados excepcionales para hacer frente a situaciones extraordinarias que no pueden solventarse mediante instrumentos de legalidad ordinaria como podría ser la ley 17/2015. A mayor abundamiento, tenemos que tener en cuenta que el Consejo de Ministros no ha declarado dicha “emergencia de protección civil” (en este caso tendría que declararse para todo el territorio nacional por lo que cabrían dudas sobre su legalidad) por lo que no podría ser de aplicación esta ley según su propio articulado.

#### **4.7. SOBRE LA COMPETENCIA PARA EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA**

La Constitución, cuando en su art. 116 regula los estados de emergencia, no hace mención alguna a la organización territorial del Estado. Debido a la distribución territorial descentralizada de España, resulta necesario analizar en qué medida se ha podido ver alterado el régimen competencial de las distintas administraciones para comprender quién ostenta la potestad sancionadora durante la vigencia del estado de alarma.

El art. 9 de la LOAES establece que todas las autoridades civiles, los funcionarios y cuerpos de policía del territorio afectado por el estado de alarma quedarán bajo las órdenes directas de la autoridad competente. Sin embargo, y en

contraposición, el art. 1.4 de la misma norma hace referencia al “*normal funcionamiento de los poderes del estado*”. En ausencia de toda jurisprudencia en la materia, se puede sostener que el establecimiento del estado de alarma no implica una centralización directa de todo el poder en la Administración General del Estado.

Por ello, aunque la declaración del estado de alarma la realice el Gobierno y sea el Congreso de los Diputados el único con competencia para la autorización de su posible prórroga, la superación de la crisis que ha dado lugar a dicha declaración concierne a todas las Administraciones territoriales <sup>55</sup>.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones (el silencio en lo que respecta a la distribución territorial de las competencias) es preciso analizar la regulación contenida en el propio RD 463/2020 para comprender quién está legitimado para incoar, tramitar y resolver las expedientes sancionadores derivados de los incumplimientos de las medidas impuestas en el estado de alarma.

En lo referido a la incoación, tramitación y resolución de dichos expedientes hay que señalar en primer lugar, el art. 4 del Real Decreto. Este precepto establece como autoridad competente, a los efectos del estado de alarma, al Gobierno central. Sin embargo, en la medida en que el propio estado de alarma se remite a las leyes ordinarias para la potestad sancionadora, dicha atribución no es incompatible con las competencias de gestión que tienen ordinariamente atribuidas las demás Administraciones.

El art. 5.1 dispone la posibilidad de que los cuerpos de policía autonómicos (Ertzaintza, Mossos d’Esquadra, Policía Foral de Navarra y el Cuerpo General de la Policía Canaria) así como los agentes de las corporaciones locales queden bajo las órdenes directas del Ministro del Interior. No obstante, dichas órdenes o disposiciones se limitarán a lo necesario para la protección de las personas, bienes y lugares por lo que no supone una dependencia del Ministerio. La competencia de las autoridades de las que dependan dichos cuerpos de fuerzas y cuerpos de seguridad se mantiene, por tanto, inalterada <sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> VELASCO CABALLERO, F. “Estado de alarma y distribución territorial del poder” en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, Coronavirus y otros problemas, marzo-abril 2020, núms. 86-87, págs. 78-87. pág.81.

<sup>56</sup> ANGULO GARZARO, A., TEJERO YUSTOS, J.I., y ANGULO GARZARO, N. “Estado de alarma y COVID-19: el régimen administrativo sancionador en la Comunidad Autónoma de Euskadi”. *Revista Vasca de la Administración pública*. núm. 117. Mayo-Agosto 2020. págs. 467-504.



En su artículo 6 se establece que *“Cada Administración conservará las competencias que le otorga la legislación vigente”*. Al no recoger previsiones específicas en materia sancionadora, el régimen competencial vigente no quedaría en ningún modo afectado.

Consecuentemente, el incumplimiento de las restricciones establecidas en el RD 463/2020 o a las órdenes o instrucciones dictadas por las autoridades se habrán de sancionar por las administraciones competentes por razón de la normativa sectorial que se aplique en cada caso; ya sea sanitaria, educativa, de tráfico, comercial...

Como previamente se ha señalado, las infracciones a la normativa impuesta durante estado de alarma pueden tener encaje en distintos bloques normativos. La competencia sancionadora dependerá por tanto de la concreta tipificación que se le de a la conducta ilícita y la disposición que se aplique para su represión.

#### **4.7.1. COMPETENCIA SANCIONADORA EN LA LEY ORGÁNICA 4/2015 (LOPSC):**

El art. 32 de la LOPSC atribuye competencias a la Administración General del Estado (Ministro del Interior, Secretario de Estado de Seguridad y Delegados del Gobierno en las CC.AA), a las autoridades autonómicas en ámbito de sus competencias de seguridad ciudadana y a los Alcaldes *“cuando las infracciones se cometieran en espacios públicos municipales o afecten a bienes de titularidad local, siempre que ostenten competencia sobre la materia de acuerdo con la legislación específica”*. Las características de la potestad de los ayuntamientos se analizará en un epígrafe aparte por razón de su singularidad.

En caso de que la denuncia sea formulada por los agentes autonómicos, será la Administración autonómica la que tendrá competencia para incoar, tramitar y en su caso, imponer la sanción correspondiente (en la medida en que esa Comunidad tenga competencias en seguridad). En caso de que la denuncia se formule por agentes de la Guardia Civil o Policía Nacional seguirá el cauce de la Administración central por medio de las Delegaciones del Gobierno.

Así por ejemplo, en caso de que la conducta de saltarse el confinamiento se tipifique como infracción del art. 36.6 LOPSC y en lo que respecta a la Comunidad Autónoma del País Vasco, si la sanción es impuesta por la Ertzaintza, la competencia para incoar y tramitar los expedientes correspondería a la Dirección de Coordinación de Seguridad, y la resolución al Director de la Ertzaintza (en caso de multa superior a 30.000€ dicha resolución correspondería al Viceconsejero de Seguridad)<sup>57</sup>.

#### **4.7.2. COMPETENCIA SANCIONADORA EN LA LEY 33/2011 (LGSP):**

Siguiendo el mismo hilo argumental que en el caso de la LOPSC, el art. 6 del RD 463/2020 deja inalteradas las competencias autonómicas en el desarrollo normal de sus servicios<sup>58</sup>. Dado que todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias ejecutivas en materia de sanidad, les es de aplicación el art. 61.1 LSQP, referente a la competencia para imponer sanciones en materia de salud pública, establece que “*La incoación, tramitación y resolución de los expedientes sancionadores corresponderá a la Administración competente por razón del territorio y la materia*”.

En caso de que la denuncia sea impuesta como infracción de alguno de los apartados del art. 57.2 LGSP, y por seguir con el ejemplo concreto, en la Comunidad Autónoma del País Vasco será el Departamento de Salud el que ostente la competencia para incoar, tramitar y resolver los expedientes sancionadores<sup>59</sup>. En concreto, la incoación y tramitación corresponderá a las Delegaciones Territoriales del Departamento de Salud. La resolución de las sanciones graves corresponderá a la Dirección de Salud Pública y Adicciones y las consideradas muy graves a la Viceconsejería de Salud<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> Arts. 18 y 19 del Decreto 83/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Seguridad. *BOPV*. nº 76, de 21 de abril de 2017.

<sup>58</sup> ANGULO GARZARO, A., TEJERO YUSTOS, J.I., y ANGULO GARZARO, N. “Estado de alarma y COVID-19: el régimen administrativo sancionador en la Comunidad Autónoma de Euskadi”. *Revista Vasca de la Administración pública*. núm. 117. Mayo-Agosto 2020. pág. 485.

<sup>59</sup> Art. 12.1.b) del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos. *BOPV* núm. 226, de 28 de noviembre de 2016.

<sup>60</sup> Arts. 5, 8 y 16 del Decreto 80/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Salud, *BOPV* núm. 76, de 21 de abril de 2017.

#### **4.8. LA COMPETENCIA SANCIONADORA DE LOS AYUNTAMIENTOS**

Al igual que el resto de Administraciones territoriales también los municipios tienen atribuida autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 CE). Los fundamentos de su funcionamiento general vienen establecidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)<sup>61</sup>, y concretamente su art. 4.1.f reconoce a los Ayuntamientos competencias en materia sancionadora, base en la cual se fundamenta dicha legitimidad para imponer sanciones.

Siendo la Administración más cercana a los ciudadanos parece razonable analizar el papel que han mantenido para sancionar los incumplimientos a la normativa impuesta por el Real Decreto 463/2020, así como su adecuación a derecho.

La competencia sancionadora de los entes locales puede incardinarse dentro de las dos leyes anteriormente analizadas para la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. En lo relativo a la aplicación de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, como previamente se ha adelantado, su art. 32 establece que los Alcaldes tendrán competencia cuando las infracciones se comentan en espacios públicos municipales en la medida en la que la legislación específica en la materia les atribuya competencias.

Parece por lo tanto, que, en lo que se refiere a la aplicación de la LOPSC, ha de estarse a la misma argumentación mantenida en el caso de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas. Si la infracción se comete en espacios de titularidad municipal y la denuncia se realiza por agentes de policía locales, se entiende que por la habilitación general efectuada por la norma estatal los agentes municipales están autorizados a imponer las correspondientes denuncias así como la corporación local para su incoación, tramitación y resolución, haciéndose especial mención a los regidores municipales.

Mayores reticencias ha supuesto, para parte de la doctrina, la potestad sancionadora municipal en aplicación de la normativa de salud pública. No obstante, ha

---

<sup>61</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. *BOE* núm. 80 de 3 de abril de 1985.

de recordarse que la LBRL en su artículo 25.2.j) reconoce específicas competencias a los Ayuntamientos en materia de protección de la salud pública. En la medida en que el RD 463/2020 se aprueba para proteger la salud pública en la crisis provocada por el COVID-19, parece más que razonable entender que dicho artículo encaja perfectamente en los supuestos sancionadores de incumplimientos de las medidas del Real Decreto.

Como los ayuntamientos tienen reconocida la potestad sancionadora y asumen competencias en materia sanitaria cabría entender que, al igual que el resto de Administraciones territoriales mantienen invariable su régimen competencial, lo mismo ocurre en el caso de los entes locales. De esta manera, y en aplicación del Título VI de la Ley General de Salud Pública relativo a infracciones y sanciones, puede entenderse la competencia de los municipios para controlar el cumplimiento de la normativa impuesta en el RD 463/2020.

La policía municipal estaría autorizada para sancionar el incumplimiento de las medidas anti covid cuando dichas actuaciones se den en espacios de titularidad municipal. Así viene dispuesto por el art. 61.1 LGSP al establecer que la incoación, tramitación y resolución de los expedientes sancionadores corresponderá a la Administración competente por razón del territorio y la materia.

Entre los argumentos esgrimidos por los que dudan sobre la adecuación de la potestad sancionadora municipal para los incumplimientos de la normativa del estado de alarma, se destaca el del incumplimiento al principio de legalidad. La incógnita reside en si se los ayuntamientos que no tuvieran aprobadas ordenanzas en materia de salud pública podrían ejercer sus competencias sancionadoras.

Ahora bien, los entes municipales que no cuenten con una ordenanza específica podrían acogerse a la cobertura que les pueda brindar, en materia de protección de la salud pública, y en lo que respecta al régimen sancionador, la ley estatal 33/2011, y en su caso, la normativa específica de la Comunidad Autónoma. Se respetaría así tanto el principio de legalidad como el de tipicidad, ya que en este caso concreto una ordenanza

únicamente podría establecer ciertos aspectos específicos y de matizaciones<sup>62</sup>. Por ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Euskadi, los municipios encuentran cobertura de su competencia en materia de salud pública tanto en la Ley 33/2011, como en la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi<sup>63</sup>, en cuyo art. 17.1.10) se establece que los municipios tienen competencia para la “*promoción, gestión, defensa y protección de la salud pública*”.

Por lo que respecta al concreto órgano que ostenta la competencia para la tramitación de los expedientes sancionadores habrá de estarse al régimen interno de delegación de competencias que tenga cada municipio pues la ley estatal guarda silencio y únicamente señala los órganos competentes en el caso de la Administración General del Estado.

---

<sup>62</sup> OREIRO ROMAR, J.A. “La potestad de los ayuntamientos para sancionar los incumplimientos de la normativa COVID-19”. *Revista Administración y Ciudadanía*, EGAP. Vol. 15. núm 2. 2020. págs 479-492.

<sup>63</sup> Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi «BOE» núm. 105, de 2 de mayo de 2016.

## V. CONCLUSIONES

Como consecuencia del estudio realizado podría afirmar que he llegado a una serie de conclusiones en lo que respecta a la adecuación de la potestad sancionadora establecida en el Real Decreto 463/2020 que declara el estado de alarma y sus sucesivas prórrogas. Entre estas conclusiones destacaría la importancia que tiene el respeto a los principios fundamentales que deben imperar en un estado de derecho, la necesidad de flexibilizar ciertas exigencias procedimentales en momentos excepcionales y la primacía de la protección de la salud como objetivo primordial en la lucha contra las crisis sanitarias.

Siguiendo estas ideas generales considero que:

### **I. La observancia de los principios sancionadores supone una garantía para los ciudadanos.**

Los principios generales del Derecho, en este caso los principios de la potestad sancionadora, pueden parecer construcciones teóricas abstractas alejadas de toda practicidad. Sin embargo, el estudio de este caso concreto me ha permitido entender cómo la observancia de dichos principios sustenta la existencia misma de nuestro ordenamiento jurídico. Por un lado, el principio de legalidad constriñe a las instituciones para que la adopción de cualquier disposición punitiva que contenga nuevas infracciones y sanciones se realice mediante una norma con valor de ley. Indirectamente este principio supone que solo el poder legislativo está capacitado para crear normas sancionadoras o ratificar las propuestas por el ejecutivo. Se trata de garantizar que normas punitivas solo puedan emanar de la voluntad de los representantes de los ciudadanos y no puedan ser producto de gobiernos que utilicen circunstancias especiales para imponer restricciones arbitrarias y alejadas de toda voluntad popular.

Por otro lado, el principio de tipicidad garantiza que los ciudadanos sepamos con claridad a qué atenernos en caso de incumplir o desobedecer mandatos legales. Supone acotar de manera significativa el margen discrecional del que dispone la Administración pública para que solo puedan denunciarse las conductas legalmente establecidas y

sancionarse de conformidad con cuadros sancionadores adecuadamente establecidos que busquen siempre una proporcionalidad en las respuestas punitivas.

Creo que a pesar de que las disposiciones sancionadoras establecidas en el Real Decreto se remitan de manera genérica a “la legislación vigente” ambos principios quedan cubiertos por cuanto dicha remisión se prevé en la propia regulación de la LOAES, que se remite, de igual manera a la legislación ordinaria. Podría afirmarse que no parece razonable que una remisión tan general a las diferentes leyes cumpla las exigencias del principio de tipicidad. Sin embargo, es importante reconocer la amplia difusión de las medidas establecidas y el más que sobrado conocimiento por parte de la ciudadanía de las consecuencias de su incumplimiento. Por ello considero que se respetan suficientemente tales principios como para considerar las medidas impuestas acordes a derecho.

**II. La situación de crisis sin precedentes y su rápida expansión han manifestado la necesidad de flexibilizar ciertas exigencias jurídicas para ofrecer una óptima respuesta.**

En mi opinión la utilización del estado de alarma supone el establecimiento de unas medidas incardinadas a poner fin a la situación que originó la necesidad de declarar dicho estado excepcional y que no puede lograrse mediante la legislación ordinaria. Implica dejar momentáneamente de lado ciertos preceptos constitucionales con el objetivo de, una vez superada la crisis, volver a la normalidad. Por ello considero que el Gobierno, dada la gravedad de la situación sobrevenida por la pandemia, se vio en la absoluta necesidad de actuar rápidamente.

Debido a esa necesidad de actuación inminente y en lo que respecta a la utilización del art. 36.6 de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana para la represión de las conductas contrarias al Real Decreto, me posiciono más en la línea interpretativa mantenida por el Ministerio del Interior por dos razones.

En primer lugar considero que en este caso concreto si sería posible entender las disposiciones del Real Decreto como órdenes de la autoridad competente. De acuerdo con la legislación orgánica contenida en la LOAES y el propio RD 463/2020 el

Gobierno queda investido como autoridad competente y sus disposiciones tienen fuerza de ley conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 83/2016).

En segundo lugar, y a mi modo de ver, la interpretación jurisprudencial del tipo infractor del art. 36.6 no puede aplicarse para un caso como el observado en la pandemia. Para la aplicación del tipo y según dicha doctrina es preciso que se desatienda voluntariamente una orden directa de las fuerzas y cuerpos de seguridad. Esta interpretación implica (como hemos podido comprobar) que la ciudadanía, con cierta picaresca, pruebe suerte saltándose las restricciones para hacer deporte o visitar a amigos y familiares. Si solo soy sancionado cuando desatiendo una orden de la policía, puedo salir a la vía pública y permanecer en ella hasta que un agente me ordene volver a casa.

El incumplimiento en masa vaciaría de todo contenido las restricciones; la policía no se vería capaz de advertir a todos los infractores y comprobar que se cumplen sus órdenes. A mayor abundamiento cabe señalar que la normativa sanitaria gozó de una publicidad abrumadora por todos los medios de comunicación por lo que la ciudadanía conocía dichas disposiciones sin la necesidad de que se tenga que recordar su cumplimiento.

En mi opinión, y a modo de propuesta de *lege ferenda*, podría haber resultado más adecuado no acudir al estado de alarma, sino reformar la Ley Orgánica 3/86, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública. Dicha ley, que prevé las pandemias, podría haber recogido un cuadro de infracciones y sanciones que asegurasen el cumplimiento de las restricciones impuestas por el Gobierno, respetando en mayor medida el principio de seguridad jurídica.

**III. En ausencia de norma específica para el caso de una pandemia, no parece razonable que se anulen las sanciones impuestas por el desvalor que merecen las actuaciones incumplidoras**

Soy consciente de la necesidad de que se respeten los principios base de la potestad sancionadora, los derechos fundamentales y la doctrina jurisprudencial en cualquier actuación legislativa. Sin embargo, la extraordinaria urgencia de la situación que se estaba dando en todo el país con los millares de infectados diarios, los cientos de



fallecimientos, el colapso de las unidades de cuidados intensivos y la carencia de unidades de protección individual para los sanitarios condujeron a la necesidad de adoptar medidas contundentes que frenasen la propagación del virus. Entre dichas medidas se encuentra el confinamiento obligatorio de toda la población, avalado por los expertos sanitarios y adoptado en la mayoría de naciones del planeta.

Muchas de las personas que infringieron las medidas sanitarias actuaron con una ausencia total de empatía y respeto a las víctimas y trabajadores que, en primera línea, trataban de contener la propagación de la pandemia. El desvalor de su acción es tal que, si no tenemos en cuenta lo extraordinario de la situación y no se les impone sanción alguna por ser éstas nulas, atenderemos a la incredulidad general de la población que, haciendo un gran esfuerzo, cumplieron con las medidas en beneficio de toda la sociedad. La gente se sentirá frustrada viendo como, todos aquellas personas carentes de solidaridad que se saltaron las restricciones no tienen ninguna consecuencia por ello. Todos nos vimos en la necesidad de suspender planes y retrasar celebraciones, muchos incluso tuvimos la desgracia de perder a familiares y no tener la oportunidad de despedirnos de ellos.

Consecuencia del presente estudio me aventuraría a afirmar que no resulta justo ni razonable que, debido a que la interpretación de un precepto difiera de la mantenida por la jurisprudencia, la inmensa mayoría de sanciones sean declaradas nulas. Dicha interpretación debería ser aplicada para tiempos de normalidad y no en casos en los que el cumplimiento de las normas pueda salvar vidas. En ausencia de una ley concreta que regule situaciones análogas, parece comprensible la utilización de la máxima que sugiere que ante situaciones desesperadas, se tomen medidas desesperadas, siempre, eso sí, intentando mantener el mayor respeto posible a los principios rectores de un Estado de derecho.

Ángel Barredo Artiguez

## VI. BIBLIOGRAFÍA

### Manuales:

- CÓRDOBA RODA, J. y GARCÍA ARÁN M., *Comentarios al Código Penal parte especial, tomo II*. Marcial Pons, Madrid, 2004. págs. 2532-2536.
- CUBERO MARCOS, J.I. (2010) *El principio “non bis in idem” en la ley vasca de la potestad sancionadora*. Instituto Vasco de Administración Pública. pág. 34
- ESTEVE PARDO, J. “Las Sanciones administrativas” en *“Lecciones de Derecho Administrativo”* 8ª ed. Marcial Pons. Madrid. 2018, págs. 401-416.
- GARCÍA URETA, A., *Temas de Derecho Administrativo. Tomo II potestad sancionadora. Responsabilidad patrimonial. Contratos. Recursos, revisión y Jurisdicción contencioso-administrativa*. Marcial Pons, Bilbao, 2019.
- GALLARDO CASTILLO, M. J. *“Los principios de la potestad sancionadora; teoría y práctica”* 1ª ed. Madrid: Iustel 2008, págs 92-97, ISBN: 978-84-967117-78-7.
- NIETO GARCIA, A. *Derecho Administrativo Sancionador*. 2ª ed. Tecnos. Madrid. 1994. págs.81-84.
- SANCHEZ MORON, M., *Derecho Administrativo, parte general*. 9ª ed. Tecnos, Madrid, 2013.
- TRAYTER JIMENEZ, J.M., “Derecho administrativo sancionador, estado de alarma y Covid-19”, en la obra colectiva *Covid-19 y Derecho Público*, dirigida por D. BLANQUER, Tirant Lo Blanch, 2020, págs. 241-304.

### Artículos doctrinales:

- ABA CATOIRA, ANA *“El Estado de Alarma en España”* UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm 28, 2011, pp. 305-334.
- ALARCON SOTOMAYOR, L. “Los confines de las sanciones: en busca de la frontera entre derecho penal y derecho administrativo sancionador”. *Revista de Administración Pública*. núm 194, 2014. págs 135-167.
- AMOEDO-SOUTO, C.A., “Vigilar y castigar el confinamiento forzoso. Problemas de la potestad sancionadora al servicio del estado de alarma sanitaria”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, Coronavirus y otros problemas, marzo-abril 2020, núms. 86-87, págs. 66-76.
- ANGULO GARZARO, A., TEJERO YUSTOS, J.I., y ANGULO GARZARO, N. “Estado de alarma y COVID-19: el régimen administrativo sancionador en la Comunidad Autónoma de Euskadi”. *Revista Vasca de la Administración pública*. núm. 117. Mayo-Agosto 2020. 467-504.

- BRAGADO LORENZO, M.A., “Problemática del régimen sancionador derivado del Real Decreto 463/2020: fundamentación jurídica y legalidad”, *LA LEY*, 62123/2020.
- CANO CAMPOS, T., “Estado de alarma, sanciones administrativas y desobediencia a la autoridad” en *Seguridad Pública, derecho administrativo sancionador y derechos fundamentales*. 8 de mayo de 2020. <https://seguridadpublicasite.wordpress.com>.
- GARRIDO LOPEZ, C., “Naturaleza jurídica y control jurisdiccional de las decisiones constitucionales de excepción ” *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 110, 43-73. 2017.
- GONZALEZ LOPEZ, J.J. Reales Decretos de declaración y prórroga del estado de alarma: naturaleza jurídica, control jurisdiccional y responsabilidad patrimonial. en *Revista del Gabinete jurídico de Castilla-La Mancha, Gabilex*, Análisis jurídico derivado del estado de alarma por la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (2020). Núm 21, número extraordinario 2020 págs. 109-132.
- HERNANDEZ GONZALEZ, F.L., La reserva de ley en materia sancionadora. Avances, retrocesos y contradicciones de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en *Revista de Administración Pública*. núm. 166, Madrid. enero-abril (2005). págs. 169-199.
- LA ESPINA, E., Ley Orgánica 4/2015 sobre protección de la seguridad ciudadana, una lectura crítica desde las funciones del Derecho., en *Anales de Derecho*. Universidad de Murcia, 2016.
- LOPEZ DE LA RIVA CARRASCO, F.A., La posible inconstitucionalidad del Real Decreto 463/2020. en *El Consultor de los Ayuntamientos*. , Nº 5, Sección Procedimiento, responsabilidad y patrimonio, Mayo 2020, pág. 121, Wolters Kluwer.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. . Los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas. Legalidad e irretroactividad. en *Documentación Administrativa*, (280-281), 2008. <https://doi.org/10.24965/da.v0i280-281.9602>
- OREIRO ROMAR, J.A. “La potestad de los ayuntamientos para sancionar los incumplimientos de la normativa COVID-19”. *Revista Administración y Ciudadanía*, EGAP. Vol. 15. núm 2. 2020. págs 479-492.
- VELASCO CABALLERO, F. “Estado de alarma y distribución territorial del poder” en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, Coronavirus y otros problemas, marzo-abril 2020, núms. 86-87, págs. 78-87.
- VIDA FERNANDEZ, J. “Lección 8: Las sanciones administrativas (I): concepto y elementos” actualizado en mayo de 2017.

- VILLAR CRESPO, G., "Comentario a la STC 83/2016: con motivo de la naturaleza de los decretos del gobierno que declaran el estado de alarma", *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 48, 2018.

#### **Artículos de prensa:**

- GÁLVEZ, J.J. (20 de junio de 2020). Más de 9.000 detenidos durante el estado de alarma por burlar las restricciones. *El País*. <https://elpais.com/espana/2020-06-20/mas-de-9000-detenidos-durante-el-estado-de-alarma.html>
- Organización Mundial de la Salud (11 de marzo de 2020) "Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020". [who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020](https://www.who.int/director-general/s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020).
- SALVADOR, A. (2 de febrero de 2021) actualizado el 4 de febrero de 2021 "Los expedientes acabados por infracciones en el primer estado de alarma suponen el 0,64% de las sanciones". *El Independiente*. <https://www.elindependiente.com/espana/2021/02/02/los-expedientes-acabados-por-infracciones-en-el-primero-estado-de-alarma-suponen-el-064-de-las-sanciones/>

#### **Legislación:**

- Constitución Española, *BOE* núm 311, de 29 de diciembre de 1978.
- Decreto 80/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Salud, *BOPV* núm. 76, de 21 de abril de 2017.
- Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos. *BOPV* núm. 226, de 28 de noviembre de 2016.
- Decreto 83/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Seguridad. *BOPV*. nº 76, de 21 de abril de 2017.
- Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, *BOE* núm. 67, de 14 de marzo de 2020.
- Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. *BOE* núm. 134, de 05 de junio de 1981.
- La Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana. *BOE* núm. 77, de 31 de marzo de 2015.

- La Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil. *BOE* núm. 164, de 10 de julio de 2015.
- La Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública. *BOE* núm. 240, de 5 de octubre de 2011.
- Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública. *BOE* núm. 102, de 29 de abril de 1986.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. *BOE* núm. 80 de 3 de abril de 1985.
- Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. *BOE* núm. 285, de 28/11/1997.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. *BOE* núm. 236, de 02/10/2015.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *BOE* núm. 236, de 02/10/2015.
- Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi «*BOE*» núm. 105, de 2 de mayo de 2016.
- Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Publicado en *BOPV* núm. 48 de 11 de Marzo de 1998 y *BOE* núm. 308 de 23 de Diciembre de 2011.

### **Jurisprudencia:**

- STC 83/2016, de 28 de Abril de 2016, *BOE* núm. 131, de 31 de mayo de 2016, ECLI:ES:TC:2016:83
- STC 3/1988, de 21 de enero de 1988, (ECLI:ES:TC:1988:3).
- STC 77/1983, de 3 de octubre de 1983 (ECLI:ES:TC:1983:77).
- STC 18/1981, de 8 de junio de 1981 (ECLI:ES:TC:1981:18).
- STS 91/2019, de 23 de enero de 2019,. ECLI:ES:TS:2019:91
- SJCA de Vigo 209/2020, de 20 de noviembre. (Núm. rec. 263/2020).
- SJCA de Bilbao 148/2020, de 2 de noviembre. (Núm. rec. 172/2020).
- SJCA nº 1 de Pontevedra, de 24 de noviembre de 2020 (núm. rec. 210/2020).
- SJCA nº 3 de León, de 23 de noviembre de 2020 (núm. rec.109/2020).

- SJCA nº 3 de Valladolid (Sección 3ª), de 17 de noviembre de 2020 (núm. rec. 75/2020).
- SJCA nº 3 de Pontevedra, de 11 de noviembre de 2020 (núm. rec. 167/2020).
- SJCA nº 3 de Pamplona 194/2020, de 5 de octubre (núm. rec. 149/2020).
- SJCA nº 2 de Cáceres 100/2020, de 2 de noviembre (núm. rec. 62/2020).
- STS 187/2021, 3 de Marzo de 2021, núm. rec. 1689/2019.
- STS 560/2020, 29 de Octubre de 2020, núm. rec. 163/2019.
- STS 1095/2009, 6 de Noviembre de 2009, núm. rec. 477/2009.
- STC 100/2003, de 2 de junio. *BOE* núm. 156, de 01 de julio de 2003.
- STS 2025/2016 de 9 de mayo de 2016. rec. 3860/2013.
- STC 123/1984, de 18 de diciembre. *BOE* núm. 10, de 11 de enero de 1985.

#### **Disposiciones jurídicas:**

- Castro Rey, C. Informe de la Abogacía General del Estado “ *Consulta sobre tipificación y competencia administrativa para tramitar y resolver procedimientos sancionadores por incumplimiento de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma*”, Ministerio de Justicia, 2 de abril de 2020.
- Comunicación del Ministerio del Interior a los delegados del gobierno sobre incoación de procedimientos sancionadores por presunta infracción del art. 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, y criterios para las propuestas de sanción.
- “Orden INT/226/2020, de 15 de marzo, por la que se establecen criterios de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en relación con el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19”. *BOE* núm. 68, de 15 de marzo de 2020.