

GRADO EN DERECHO

CURSO 2020/2021

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN Y EL CONTROL DEL COVID-19

Trabajo realizado por: **Ariane Saioa Ortega González**

Trabajo dirigido por: **Kepa Solozabal Bergara**



Universidad
del País Vasco

Euskal Herriko
Unibertsitatea

ZUZENBIDE
FAKULTATEA
FACULTAD
DE DERECHO

ÍNDICE

- I. Introducción
 - Concepto y origen de la sanción administrativa
 - Principios sustantivos de las sanciones administrativas
 - Fundamento de la sanción administrativa

- II. Normativa sancionadora aplicable en materia de Covid-19
 - Marco normativo internacional
 - Marco normativo nacional
 - a) LO 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana
 - b) La Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil
 - c) Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública
 - Marco normativo autonómico

- III. El procedimiento administrativo sancionador en la Ley de Seguridad Ciudadana durante el estado de alarma.
 - Plazos de incoación, tramitación y suspensión
 - Procedimiento abreviado: aplazamiento o fraccionamiento de la deuda
 - Levantamiento de la suspensión de plazos administrativos
 - Cómputo de los plazos tras el alzamiento de la suspensión

- IV. El régimen de la potestad sancionadora de la administración por vulneración de las medidas de confinamiento impuestas durante el estado de alarma
 - Requerimiento previo de las autoridades
 - *Non bis in ídem* en materia sancionadora
 - Ejercicio de derechos y obligaciones del administrado en interpretación de la normativa dictada durante el estado de alarma
 - Presunción de certeza de las autoridades: presunción *iuris tantum*

- V. Conclusiones

- VI. Bibliografía

ABREVIATURAS

RD	Real Decreto
CP	Código Penal
TC	Tribunal Constitucional
LO	Ley Orgánica
LOPSC	Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana
LRJSP	Ley de Régimen Jurídico del Sector Público
BOE	Boletín Oficial del Estado
LOEAES	Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio
LPC	Ley del Sistema Nacional de Protección Civil
CCAA	Comunidades Autónomas
LSP	Ley General de Salud Pública
DA	Disposición Adicional
CE	Constitución Española
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
LPAC	Ley del Procedimiento Administrativo Común
TSJPV	Tribunal Superior de Justicia del País Vasco

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN Y EL CONTROL DEL COVID-19

I. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente trabajo parte de una situación excepcional e histórica en la cual se adoptaron una serie de medidas limitativas de derechos fundamentales que fueron y siguen siendo a día de hoy tanto recurridas como objeto de debate en los tribunales. Así mismo, resulta relevante determinar de forma previa varias cuestiones administrativas en torno al estado de alarma en época pandémica; tales como la autoridad competente y su respectiva actuación, así como la normativa sectorial aplicable atendiendo al reproche punitivo de los hechos. De tal forma que, la línea que separa el derecho administrativo y el penal se disipa al estar ante conductas que no son constitutivas de delito penal sino administrativo, sin perjuicio de la breve y sucinta mención a la tipificación en el Código Penal de los delitos de resistencia o desobediencia grave a la autoridad¹ para proceder a explicar las cuestiones administrativas que atañen al presente trabajo, así como la posible aplicación de los principios penales en el derecho administrativo sancionador.

Como bien es sabido, el gobierno declaró el estado de alarma a través del 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 (en adelante, RD 463/2020), el cual ha sido objeto de sucesivas prórrogas y que parte de una limitación de los derechos, que no una suspensión de los mismos, de tal forma que ello ha dado lugar en múltiples resoluciones y alegaciones a establecer la común frase: “lo que no está expresamente prohibido está permitido”, aquella que deriva de la anomalía social en sí misma que implica un estado de alarma y la cual destaca por las múltiples interpretaciones que puedan derivarse de la misma. La definición del mismo ha sido concretada por la Abogacía General del Estado constituyendo una norma de policía sanitaria cuyos preceptos están orientados a la preservación de la salud humana y a evitar el contagio de la enfermedad, siendo modificado en algún punto tres días después por el RD 465/2020. Tratándose de una norma que ha generado una conflictividad intensa en las Administraciones, algunos autores avalan la idea de que se ha desplegado una actuación administrativa desorbitada “habiéndose impuesto a fecha 25 de marzo hasta 144.555

¹ Código Penal. Art. 556

denuncias, en las que el hecho denunciado consiste, en sustancia, en circular por el territorio nacional sin sujetarse a las concretas premisas del Real Decreto gubernativo.”²

Cabe tener en consideración el carácter de norma con rango de ley de la que goza el Real Decreto, así como sus sucesivas prórrogas (STC 83/2016, de 28 de abril), además de la aplicación preferente del mismo mientras dure la situación, afirmación que tuvo lugar por el TC en el RD 1673/2010 con el primer estado de alarma que se dio en la historia del país con ocasión de la huelga de los controles aéreos. Es una sentencia jurídicamente discutible, pero con eficacia «*erga omnes*», que obliga a su cumplimiento por todos los poderes públicos y los ciudadanos. En este sentido, el Tribunal Constitucional establece que el Real Decreto que declare el estado de alarma supone una legalidad excepcional que desplaza durante el estado de alarma la legalidad ordinaria en vigor, en especial, la potestad sancionadora de la Administración.³ Así mismo, tanto el artículo 20 del RD 463/2020 como el artículo 10.1 de la LO 4/1981 reproducen idéntico precepto, sin perjuicio de que se tenga que atender a la legislación sectorial aplicable para concretizar el carácter de los incumplimientos. Sin embargo, han sido múltiples los problemas jurídicos que se han planteado durante el estado de alarma debido a la amplitud de los términos en donde se han recogido la tipificación de infracciones y sanciones, así como por venir siendo indeterminadas las cuantías de las multas por la comisión de hechos presuntamente ilícitos.

Por otro lado, es preciso señalar el distanciamiento en este ámbito que se produce con respecto al derecho penal ya que el mero hecho de salir del domicilio llevándose a cabo una vulneración de la obligación de permanencia del artículo 7.1 del RD 463/2020 se descarta como un hecho constitutivo de delito y se alude a su carácter de infracción administrativa prevista en la Ley 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

Para poder hablar de delito la desobediencia ha de ser grave, no siendo compatible con el principio de intervención mínima del derecho penal y en una situación en la que se sale a la calle de forma injustificada y por tanto, incumple la norma. Sin embargo, se estará ante un plus de antijuridicidad en el supuesto de que el sujeto que sale a la calle sea positivo en Covid-19

²López de la Riva Carrasco, F.A, Carbajo Domingo, M.A y Vega Felgueroso, J. (2020) La posible inconstitucionalidad del Real Decreto 463/2020. El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 5, Sección Procedimiento, responsabilidad y patrimonio, Mayo 2020, pág. 121, Wolters Kluwer. Pág.2

³ Bragado Lorenzo, M.A (2020) Problemática del régimen sancionador derivado del Real Decreto 463/2020: fundamentación jurídica y legalidad. Diario La Ley Nº 9649, Sección Tribuna, 9 de Junio de 2020, Wolters Kluwer. Pág. 9

con obligación de guardar cuarentena y no lo haga, suponiendo un riesgo para la población con su conducta imprudente pero no pasando directamente a la categoría de ilícito penal la mera reiteración de la conducta por el sujeto sin perjuicio de que sean susceptibles de posteriores sanciones administrativas. Por lo tanto, una cuestión es clara y es que: no arrojará el resultado de delito la suma de infracciones administrativas salvo que alguna de las conductas que se realizan sean graves y constitutivas de delito. Por ejemplo, si se encontrara dentro del marco de responsabilidad penal la conducta contumaz para con el agente de autoridad por parte de un sujeto que vulnera el confinamiento y el sujeto continúa desobedeciendo de forma grave, siendo susceptible de penar con base en el artículo 556 del Código Penal.

- Concepto y origen de la sanción administrativa

En primer lugar, es preciso señalar cuál es el concepto exacto de la sanción administrativa. Según autores como Alfonso Ybarra Bores, la sanción administrativa es la consecuencia dañosa que impone la Administración a los infractores del orden jurídico administrativo, extendiéndose la competencia sancionadora a múltiples aspectos de la actividad administrativa.⁴ Además, en el momento en el que se está ante una sanción administrativa en sentido propio y no se ha seguido el procedimiento sancionador, se procederá a la anulación del acto administrativo distinguiéndose de otro tipo de respuestas administrativas como bien ha señalado el Tribunal Constitucional (STC 276/2000, de 16 de noviembre), ya que es aquella función represiva, retributiva o de castigo lo que distingue la sanción administrativa de otras resoluciones administrativas que poseen otros fines y que a su vez, restringen derechos individuales, tales como la coerción o el estímulo para el cumplimiento de las leyes.⁵

En referencia a la potestad sancionadora, cabe destacar su relación con el poder legislativo y su inserción en el ordenamiento jurídico tratándose de exigencias materiales que se agrupan en el denominado principio de legalidad. Por otro lado, también goza de relación con los tribunales extendiéndose dicha relación a las garantías del procedimiento sancionador, a la revisión judicial y a la posible intervención de los Tribunales Penales en el caso de que los hechos sean constitutivos de delito.⁶

⁴ BORES YBARRA, Alfonso. (2006) *La ejecución de las sanciones administrativas en el ámbito de la Unión Europea*. (p. 124) Sevilla: instituto andaluz de la Administración Pública

⁵GARCIA NIETO, Alejandro. (2005) *Derecho administrativo sancionador* (p.197) Madrid: tecnos. Cuarta edición totalmente reformada.

⁶ ESTEVE PARDO, José. (2018) *Lecciones de Derecho Administrativo* (p. 402) Madrid: Marcial Pons. Octava edición.

- Principios sustantivos de las sanciones administrativas

Conviene incidir en este apartado en un principio extraordinariamente rígido en materia sancionadora: el principio de legalidad, cuya primera manifestación fue el mandato de tipificación de una norma previa permitiendo al ciudadano depositar una confianza mediante la cual no se le iba a castigar por una conducta que de antemano no estuviera calificada como reprochable. Con la *lex previa*, se prohibía a las autoridades imponer sanciones concretas al margen de la ley, y ya posteriormente, se requería que la *lex previa* fuera también *lex certa* destacando por su precisión normativa ya que, cuánto más precisa es una ley, de menor margen de apreciación dispone el intérprete y el operador jurídico.⁷ De tal forma, el mandato de tipificación recoge estos dos requisitos y exige que tanto las sanciones como las infracciones no solo tengan que estar previstas con anterioridad a producirse la conducta sino que gocen de tal precisión que priven al operador jurídico de cualquier tipo de aplicación analógica, lo cual ha ocurrido de forma notoria con los recientes Reales Decretos propios del estado de alarma. Conviene señalar de igual modo, la posibilidad de intervención del reglamento admitida por el Tribunal Constitucional y la fijación de unos criterios en torno a su espacio de regulación, cabiendo la reserva legal para la atribución de la potestad sancionadora a una Administración en lo relativo a una determinada materia. De tal forma, es la ley la que ha de contener unas determinaciones básicas sobre infracciones y sanciones, pudiendo el reglamento concretizar, desarrollar y precisar aquellas materias contenidas en la ley; se admite, por tanto, el reglamento ejecutivo pero no el independiente salvo en el caso de determinados municipios. Así mismo, los reglamentos u ordenanzas locales en materia de sanciones administrativas podrán encontrar cobertura en la legislación básica de régimen local.⁸

Como bien se ha señalado, la tipificación de la infracción opera bajo la necesidad de que el comportamiento que se va a considerar como infracción esté previamente recogido, por lo que también históricamente se estableció la prohibición de los Tribunales de Honor en el ámbito de la Administración civil y de las organizaciones profesionales tal y como señala el artículo 26 de nuestra Constitución, tratándose de órganos que analizaban conductas susceptibles de ser sancionadas pero que no se encontraban tipificadas, y, por tanto, yendo en contra del principio básico de tipicidad.

⁷ GARCIA NIETO, Alejandro. (2005) *Derecho administrativo sancionador* (p.202) Madrid: tecnos. Cuarta edición totalmente reformada.

⁸ ESTEVE PARDO, José. (2018) *Lecciones de Derecho Administrativo* (p. 404) Madrid: Marcial Pons. Octava edición

No se ha de olvidar los posibles excesos que se pueden cometer en la tipificación de sanciones y la necesidad de rechazar aquellas que no sean proporcionales a la infracción cometida, operando en este caso el principio de proporcionalidad de forma más relevante en la aplicación de las sanciones por parte de la Administración, ya que, con frecuencia, para una misma infracción se prevé una sanción que goza de contenido variable y por ello, apareciendo la necesidad de concretizar ese contenido a través de este principio. Es el artículo 29 de la LRJSP el que señala los criterios de proporcionalidad: la existencia de intencionalidad o reiteración, la naturaleza de los perjuicios causados y la reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme.⁹ Un ejemplo claro sería el artículo 39.1. a) de la LPSC en donde se prevén multas de entre 30.001 euros hasta 220.000 para las infracciones muy graves, por lo que, el principio modulador fundamental será el principio de proporcionalidad atendiendo a la propia gravedad de la infracción cometida y no pudiéndose imponer una sanción elevada por llevar a cabo una infracción leve.

En relación con dicho principio en pleno contexto pandémico, autores como Miguel Ángel Carbajo Domingo opinan que “se está vulnerando *ab initio* el principio de proporcionalidad no en cuanto a la aplicación del principio de proporcionalidad por las Administraciones Públicas al momento de imponer las sanciones sino *ex ante*, esto es, existe vulneración del principio de proporcionalidad por vulnerar la regulación de la determinación normativa.”¹⁰

¿Acaso la vulneración de dicho principio no encuentra relación con la falta de regulación por parte del Gobierno de un régimen sancionador propio del estado de alarma? La utilización de tales normas en abierta analogía no estaban pensadas para supuestos como el actual, lo cual resulta claro. Por ejemplo, atendiendo a lo señalado por el mismo autor “no puede sostenerse por el contrario seriamente que el legislador de la Ley de Seguridad Ciudadana pensaba en el juicio de proporcionalidad al imponer una sanción de 601 € hasta 30.000 € a un ciudadano que sale a dar un paseo por una calle desierta. El vicio de la proporcionalidad nace de la vulneración de la analogía de la tipicidad.”¹¹

⁹ ESTEVE PARDO, José. (2018) *Lecciones de Derecho Administrativo* (p. 409) Madrid: Marcial Pons. Octava edición

¹⁰López de la Riva Carrasco, F.A, Carbajo Domingo, M.A y Vega Felgueroso, J. (2020) La posible inconstitucionalidad del Real Decreto 463/2020. El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 5, Sección Procedimiento, responsabilidad y patrimonio, Mayo 2020, pág. 121, Wolters Kluwer. Pág. 5

¹¹López de la Riva Carrasco, F.A, Carbajo Domingo, M.A y Vega Felgueroso, J. (2020) La posible inconstitucionalidad del Real Decreto 463/2020. El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 5, Sección Procedimiento, responsabilidad y patrimonio, Mayo 2020, pág. 121, Wolters Kluwer. Pág. 5

- Fundamento de la sanción administrativa

El objetivo principal del Derecho Administrativo sancionador consiste en poder garantizar a la colectividad el correcto desarrollo de las funciones reguladas por leyes administrativas y, por ello, utilizando dicha potestad para poder lograrlo. La sanción administrativa mantiene cierta similitud con las penas, puesto que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico, y, por ello, siendo tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador dos manifestaciones de la potestad punitiva del Estado.¹² En esta línea, una corriente doctrinal parte de la tesis del *ius puniendi* estatal en virtud de la cual tanto la potestad punitiva administrativa como la penal componen un poder superior y único del Estado y siendo esta tesis descartada en nuestros días por una sencilla razón: el derecho administrativo sancionador opera por sí solo a través de la potestad sancionadora que posee con plena legitimidad, sin perjuicio de que esté subordinado de forma coyuntural y técnica al derecho penal al tomar herramientas de este.

Cabe añadir el hecho de que la Administración no puede realizar una actividad superior a la de justificar a través de sus alegaciones la juridicidad de su actuación aunque al administrado, en virtud del derecho de defensa del art. 24 CE, se le permitan nuevos alegatos o pruebas con independencia de si se plantearon o no en la fase administrativa previa (SSTC 74/2004, de 22 de abril) y siendo la función de la Administración el control del ejercicio de la potestad que le confiere la CE como garantía del administrado.¹³

La sanción administrativa impuesta como consecuencia de esa facultad atribuida a la Administración tiene como finalidad, como bien se ha señalado, el mantenimiento del orden jurídico reprimiendo las conductas que sean contrarias a dicho orden, por lo que se está ante un poder de carácter represivo que reaccionará frente a cualquier perturbación.

Otra de las explicaciones prácticas es la imposibilidad de que la totalidad de Tribunales de Justicia conozcan todas las infracciones que se cometen de escasa gravedad y por ello entrando las Administraciones públicas a conocer de estas cuestiones, aludiendo el propio Tribunal Constitucional la conveniencia de no recargar en exceso las actividades de la Administración de Justicia por ilícitos de gravedad menor, si bien es cierto que puede llegar a darse la existencia de sanciones administrativas más gravosas que ciertas condenas penales con respecto a ilícitos semejantes. Asimismo, cuando la Administración Pública ejerce la potestad sancionadora, se

¹² SEGURA SOTO, Romina Carolina. “Naturaleza jurídica y fundamento constitucional de la potestad punitiva de la Administración del Estado”. Chile, 2014. Revista de Derechos fundamentales- Universidad Viña del Mar número 11. Pág. 188

¹³ España. Juzgado de lo contencioso-administrativo núm.4. Sentencia núm. 123/2010 de 17 de noviembre.

encuentra vinculada a aquellos límites que le impone el Estado de Derecho, rigiendo su actuación en base al principio de seguridad jurídica y con interdicción de la arbitrariedad, lo cual se consigue mediante la sujeción del acto sancionador a la previa tramitación de un procedimiento garantista por parte de la Administración, circunstancia que, en medida suficiente, acontece en los Estados que integran la Unión Europea.¹⁴

II. NORMATIVA SANCIONADORA APLICABLE EN MATERIA DE COVID-19

Para un profundo análisis del presente apartado, conviene contextualizar y recordar el artículo 20 del RD 463/2020 en relación con el artículo 10 de la Ley Orgánica 4/1981 de 1 de junio relativa a los estados de alarma, excepción y sitio, en donde claramente se menciona la sanción con arreglo a lo establecido en las leyes frente al incumplimiento o resistencia a las órdenes de la autoridad competente, tratándose de una remisión “a las leyes” susceptible de interpretación. De tal forma, el contexto parte de la inexistencia de un sistema sancionador específico así como la determinación paulatina de una normativa que se ha ido dictando durante el estado de alarma pero que, sin embargo, hace cumplir un sistema sancionador poco concreto, más bien abstracto, lo cual lleva a pensar aquello señalado por los autores Cesar Cierco, José Luis Piñar y Tomás Fernández Ramón : “no parece de recibo, en un Estado de Derecho, este tipo de inconcreciones que, entre otros temas, volatilizan el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE)”.¹⁵ Apoyando esta misma opinión el autor Federico Andrés López “La primera consideración que llama poderosamente la atención es que el decreto del estado de alarma ha renunciado a establecer un régimen sancionador propio, optando por efectuar una remisión global al régimen sancionador «dispuesto en las leyes»”.¹⁶ Por su parte, no cabe olvidar la determinación por parte del Tribunal Constitucional de los reales decretos declarativos de la situación de estado de alarma, incidiendo en que “esa decisión gubernamental tiene un carácter normativo, en cuanto establece el concreto estatuto jurídico del estado que se declara. En otras palabras, dispone la legalidad aplicable durante su vigencia, constituyendo también fuente de habilitación de disposiciones y actos administrativos” (STC 83/2016, de 28 de abril).

¹⁴ YBARRA BORES, Alfonso. *La ejecución de las sanciones administrativas en el ámbito de la Unión Europea*. (2006) Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública. Pág. 95

¹⁵ CIERCO, Cesar, PIÑAR, Jose Luis, FERNANDEZ RAMÓN, Tomás, et. (2020) *Covid y derecho público (durante el estado de alarma y más allá)*. (p. 262) Valencia: tirant lo blanch.

¹⁶ Lopez de la Riva Carrasco, F.A, Carbajo Domingo, M.A y Vega Felgueroso, J. (2020) La posible inconstitucionalidad del Real Decreto 463/2020. *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº 5, Sección Procedimiento, responsabilidad y patrimonio, Mayo 2020, pág. 121, Wolters Kluwer. Pág. 4.

En este sentido, la doctrina señala que si, por el contrario, se hubiera aplicado el estado de excepción, el gobierno tendría que haber fijado la cuantía máxima de las sanciones pecuniarias para quienes hubieran contravenido las disposiciones establecidas durante el estado de excepción, lográndose de esta forma la seguridad jurídica de la que se ha carecido. “Por el contrario, al haberse optado —defectuosamente— por la inconstitucional regulación del estado de alarma, el Ordenamiento Jurídico ha quedado sumido en una inaceptable inseguridad jurídica sobre las consecuencias de la comisión de una infracción administrativa.”¹⁷

Es por ello que se procederá a examinar en primer lugar el marco normativo internacional como base principal de la situación epidémica en materia sancionadora, las 3 leyes más relevantes y sobre las cuales se han sustentado múltiples sanciones dentro del marco normativo nacional, así como la existencia de ordenanzas locales en el ámbito autonómico.

- Marco normativo internacional

A la hora de establecer el marco normativo internacional en materia de Covid-19, se han ido creando múltiples resoluciones recogidas todas ellas en el BOE, de tal forma que no cabe hacer alusión a todas ellas de forma deliberada si no únicamente las que atañen al tema del presente trabajo: la potestad sancionadora. Asimismo, la garantía formal de la actuación administrativa es una garantía que se establece a favor de los particulares, pero también para la propia consecución de los intereses públicos, a la cual está llamada la Administración.¹⁸

Como base en pleno contexto pandémico, destaca el Reglamento Sanitario Internacional del año 2005, cuyas finalidades son, como bien señala, la prevención de la propagación internacional de enfermedades, al igual que “proteger contra esa propagación, controlarla y darle una respuesta de salud pública proporcionada y restringida a los riesgos para la salud pública y evitando al mismo tiempo las interferencias innecesarias con el tráfico y el comercio internacionales”.¹⁹

¹⁷ López de la Riva Carrasco, F.A, Carbajo Domingo, M.A y Vega Felgueroso, J. (2020) La posible inconstitucionalidad del Real Decreto 463/2020. El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 5, Sección Procedimiento, responsabilidad y patrimonio, Mayo 2020, pág. 121, Wolters Kluwer. Pág. 4.

¹⁸ BORES YBARRA, Alfonso. (2006) *La ejecución de las sanciones administrativas en el ámbito de la Unión Europea*. (p. 81) Sevilla: instituto andaluz de la Administración Pública.

¹⁹ *Reglamento Sanitario Internacional (2005)*. Tercera Edición. Organización Mundial de la Salud. Ginebra, 2016. pág. 6.

Partiendo de este objetivo principal, se hará alusión en primer lugar a las leyes aplicables a nivel nacional y posteriormente a las aplicables a nivel autonómico, puesto que ambas gozan de relevancia en un periodo en el que la incertidumbre normativa y jurisprudencial es notoria.

- Marco normativo nacional

En este apartado se procederá a analizar las tres leyes a las que se ha hecho una remisión constante durante el periodo vivido en la normativa dictada por el Gobierno. En primer término, resulta plenamente lógico aclarar el hecho de que, dependiendo la norma que se aplique, la autoridad competente variará tanto para instruir el procedimiento como para resolverlo en cuestión. De tal forma, la tipificación de la infracción administrativa en una u otra norma, su encuadre en los distintos bloques normativos, determina la *ratione materiae* la competencia de una u otra Administración territorial para tramitar y resolver los correspondientes procedimientos sancionadores.²⁰

Por su parte, aquello que regula la LOPSC es la denominada actividad administrativa de limitación, es decir, aquella en la que la Administración impone restricciones, deberes y ordena imperativamente las actuaciones privadas para garantizar el interés público vigilando su cumplimiento y reaccionando ante su incumplimiento. Por otra parte, la protección civil es un servicio público que, del mismo modo, establece deberes para los ciudadanos como colaboradores de dicho servicio. Por lo tanto, cuando se habla de protección civil no se está en ante una actividad administrativa de limitación como la de la LOPSC²¹, si no que esta última se ocupa de que las calamidades que se produzcan sean lo menos devastadoras posibles.

A lo largo del presente trabajo se hablará de la conocida “desobediencia” que tan susceptible de interpretación ha sido a través de las conductas de los ciudadanos, encontrándose dicha acción tanto definida como tipificada en la LOPSC. En línea con la citada ley, la desobediencia, siendo leve, se castigará como infracción administrativa bajo lo señalado en el artículo 36.6 de la LOPSC pese a que el citado precepto lo muestre como infracción grave y como infracción administrativa grave si se tratara de desobediencia a la autoridad. Todo ello resulta de un contexto administrativo sin que entre en ningún momento el derecho penal a regular puesto

²⁰ VERDEJO MORENO, Jaime. “Sanciones en caso de inobservancia del confinamiento: Posible delito de desobediencia.”, *Editorial jurídica sepin*, 2020. (disponible en <https://blog.sepin.es/2020/04/delito-desobediencia-inobservancia-confinamiento/>) última consulta 14/02/21

²¹ *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*. IZQUIERDO CARRASCO, Manuel y ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía. Thomson Reuters. Editorial Aranzadi. Navarra 2019. (pág. 45)

que, en tal caso, se estaría ante comportamientos más gravosos que aquellos que señala la LOPSC. Sin embargo, en ocasiones resulta compleja la distinción entre la infracción penal y la administrativa como bien ha sido señalado por el Tribunal Supremo (STS de 29 de junio de 1992) al determinar que la distinción entre el delito y falta de desobediencia viene a ser una línea tenue y sutil que la encuentra en el delito, en la actitud de rebeldía, en la reiterada y persistente negativa a cumplir lo mandado, siendo diferente en cada caso concreto de incumplimiento.

En último término, se ha de tener en cuenta que las conductas que no sean subsumibles en los nuevos tipos penales pero que se califiquen como infracción administrativa se deberán poner en conocimiento de la autoridad administrativa en virtud del artículo 45.2 LOPSC, como sería el caso de la desobediencia leve prevista en el artículo 36.6 de dicha ley al igual que con la falta de respeto y consideración prevista en el art. 37.4.²² En este sentido, se estaría ante conductas que no han rebasado la barrera jurídica a través de la cual se entraría en el derecho penal en sentido estricto y ante consecuencias mucho más gravosas que las previstas en el ámbito administrativo.

a) LO 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana

El objeto de la presente ley se centra, entre otras cuestiones, en el espacio público, con la finalidad de preservar la seguridad y convivencia de la ciudadanía.²³ Es por ello que se recogen una serie de sanciones administrativas cuyo fin es evitar la reiteración de comportamientos que sean contrarios a lo anteriormente señalado²⁴. Pese a no estar en una situación de desorden público sino ante una crisis pandémica, la ley ha sido de gran utilidad en el contexto actual, aunque también haya sido objeto de crítica.

Cabe señalar la opinión de Manuel Rebollo Puig relativo a la línea directa en la que están tanto la LOPSC como la LOEAES al tener aproximadamente el mismo fin, siendo la primera la que establece las reglas ordinarias para situaciones igualmente ordinarias y la segunda, reglas excepcionales para situaciones extraordinarias, sin embargo “la LOEAES persigue defender el orden público y no solo la seguridad ciudadana. De hecho, en la LOEAES se habla diez veces

²² *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*. IZQUIERDO CARRASCO, Manuel y ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía. Thomson Reuters. Editorial Aranzadi. Navarra 2019. (pág. 610)

²³ LO 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana. Art. 3

²⁴ Art. 32 LOPSC.

de orden público; y en una sola ocasión, casi de pasada y sin sustantividad propia, de seguridad ciudadana.”²⁵

En un primer momento y ante el desconocimiento de la situación, fue el Ministerio de Interior quién dictó una Orden²⁶ con la finalidad de impartir directrices y garantizar una acción concertada de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado como de los Cuerpos de Policía Autonómicos, las Policías Locales y el personal y empresas de seguridad privada.²⁷ Recogiendo igualmente, en lo relativo a la libertad de movimiento, la necesidad de que en la actuación del cuerpo se garantice que “los ciudadanos puedan acceder a sus puestos de trabajo y a los servicios básicos en caso necesario, así como la de permitir la movilidad del personal perteneciente a entidades dedicadas a la prestación de servicios esenciales o al abastecimiento y distribución de bienes y servicios de primera necesidad.”

Es en dicha Orden donde se hace expresa mención al artículo 36.6 de la LO 4/2015; aquel de especial relevancia al determinar aquellas conductas en las cuales no se incurre en responsabilidad penal, al tratarse de desobediencias leves que no se encuentran dentro de los artículos 550 a 556 CP relativos a delitos de atentado contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos, y de resistencia y desobediencia. En concreto, las conductas que han sido objeto de pleitos y sanciones y las cuales regula el mencionado artículo son: la desobediencia, la resistencia, la negativa a identificarse, la negación a facilitar datos, así como la aportación de datos falsos o inexactos, más se ha de aludir de forma preferente a la primera cuestión aunque el resto de conductas también se hayan podido dar con ocasión del estado de alarma por parte del ciudadano.

De tal forma, la inobservancia de la obligación de no circular se comprende como una desobediencia a la autoridad a excepción de las causas que podrían justificar dicha actuación, concretadas en el artículo 7 del RD 463/2020. Sin embargo, teniendo en cuenta que la autoridad competente en el estado de alarma es el Gobierno, con respecto a dicha desobediencia, se encuentran en el mismo nivel tanto la autoridad como los agentes de autoridad, rango normativo que aclara firmemente el Real Decreto e igualando ambas figuras a efectos de desobediencia. Dentro de estos últimos, se ha de tener en cuenta a los cuerpos de policía de las comunidades

²⁵ IZQUIERDO CARRASCO, Manuel; Alarcón Sotomayor, Lucía (Dirs.), *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*, Aranzadi, Navarra, 2019. Pág. 47

²⁶ en virtud de la competencia señalada en el art. 4.1 b) del RD 463/2020.

²⁷ GARZARO ANGULO, Noemí, YUSTOS TEJERO, José Ignacio y GARZARO ANGULO, Amaya. “Estado de alarma y Covid-19: el régimen administrativo sancionador en la Comunidad Autónoma de Euskadi”, *Estado de alarma y Covid-19*, agosto 2020, p. 481, DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.117.2020.12>

autónomas y de las corporaciones locales, los cuales quedan en el estado de alarma bajo las órdenes del Ministerio de Interior en torno a la protección de las personas, bienes y lugares, sin perjuicio de que su competencia permanezca inalterada. Por otra parte, si se atiende a la tipificación del artículo 32.3 de la ley, los órganos competentes en cuanto al régimen sancionador resultan ser los alcaldes cuando las infracciones se cometieran en espacios públicos municipales, si bien es cierto que algunos autores afirman que aunque la infracción consistente en vulnerar la limitación a la libre circulación se produzca en espacios municipales, no debe reconocerse a la entidad local competencia en la materia de que se trata: limitación de la circulación de las personas.²⁸ Bajo esta opinión, las actas levantadas por la policía local se deberían haber remitido a la Delegación del Gobierno para su tramitación, por ostentar competencia sancionadora la Administración General del Estado. En el caso de nuestra comunidad autónoma, la jefatura y superior dirección de la Ertzaintza corresponde al Departamento de Seguridad, bajo el mando supremo del Gobierno, que lo ejerce a través del Lehendakari.²⁹

Así mismo, la tipificación como falta grave recogida en el artículo 36.6 LSC, en pleno estado de alarma, parte del incumplimiento de la libertad de movimientos en “las vías de uso o espacio público”³⁰ con una multa de una cuantía entre 601 a 30.000 euros, no ajustándose dicha cuantía, según algunos autores, al principio de tipicidad, cuestión en la que se profundizará más adelante. En virtud de dicho principio, se descarta plenamente la aplicación analógica de las sanciones, en este caso del RD 463/2020, siendo necesario un requerimiento previo por parte de las autoridades que van a multar al ciudadano. Con anterioridad a esta situación, algunos autores sostenían la idea de que la LOPSC posee “un concreto contenido coyuntural o convencional y que en parte responde a razones de oportunidad o a la de cubrir aspectos que no están ya en otras leyes.” Al igual que otra tesis argumenta que lo que se combate en la LOPSC son conductas y hechos perturbadores o peligrosos, pero no personas peligrosas. “Igual que se habla de un Derecho Penal de autor y un Derecho Penal de hechos, podemos decir que la LOPSC es una ley de actividad administrativa de policía de hechos, no de autor”, por lo que

²⁸ Las entidades locales y la tipificación de infracciones en el estado de alarma. (2020) Actualidad Administrativa, Nº 6, Sección Actualidad / En la práctica, Junio 2020, Wolters Kluwer. Pág. 3

²⁹ Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco, BOPV núm. 155, de 11 de agosto de 1992. Art. 5.2

³⁰ “De ese redactado no se entiende tampoco cómo se han levantado atestados y se han prohibido la libertad de movimientos en espacios comunitarios de las comunidades de vecinos.” CIERCO, Cesar, PIÑAR, Jose Luis, FERNANDEZ RAMÓN, Tomás, et. (2020) *Covid y derecho público (durante el estado de alarma y más allá)* (p. 265), Valencia: tirant lo blanch.

habría que destacar este aspecto teniendo en cuenta que aquellas conductas que no eran constitutivas de falta administrativa hasta la llegada de la pandemia ahora son consideradas infracciones. De igual forma, no se está ante personas peligrosas, pero sí ante una situación potencialmente peligrosa en la que conductas que hasta la fecha resultaban normales, comienzan a poner en riesgo la salud de la población.

b) La Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil

En primer lugar, se alude a la aplicación de la LPC de forma meramente teórica cuando la conducta llevada a cabo por el sujeto supone cierta peligrosidad o trascendencia a la seguridad. De tal forma, en el propio texto se recoge la tipificación tanto de las infracciones muy graves como de las graves³¹. Sin embargo, el art. 45.4 b) de la presente ley se ha de poner en relación con el art. 36.6 LPSC anteriormente mencionado y sobre el cual se han establecido la totalidad de multas al recoger ambos una tipificación semejante. En interpretación del citado precepto, cuando se haya declarado una emergencia, en este caso una emergencia sanitaria, serán infracciones graves aquellas que supongan el incumplimiento de órdenes, prohibiciones o requerimientos efectuados por los titulares de los órganos competentes, ahora bien, siempre y cuando no suponga una especial peligrosidad o trascendencia para la seguridad de las personas o los bienes. La frase final, como todo el entramado normativo, es susceptible de interpretación puesto que en contexto normativo tales incumplimientos es obvio que ponían en riesgo la seguridad y la salud de las personas, pasando a ser inevitable la aplicación de esta ley. Así mismo, siguen siendo conductas que se han limitado a la mera desobediencia de la autoridad y tramitándose a través del denominado procedimiento sancionador. Las sanciones, por su parte, continúan estando previstas en el artículo 46 de la LPC con multas desde 1.501 euros hasta 30.000, lo cual debería ajustarse a la gravedad de la situación.

De tal forma, una definición correcta sería aquella que señaló en su día la jurisprudencia del TC entendiendo la protección civil como una serie de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños en personas o bienes derivados de toda clase de medios de agresión o elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz que, por su gravedad, tuvieran carácter de calamidad pública³². Por su parte, el propio tribunal rechazó que la protección civil fuese

³¹ La Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil. Art. 45

³² España. Tribunal Constitucional (Pleno) Sentencia núm. 123/1984, de 18 de diciembre.

una materia de exclusiva competencia estatal incluyendo, a su vez, dicha protección en el concepto de seguridad pública.³³ Teniendo en cuenta este hecho, no cabe ignorar la legislación de las Comunidades Autónomas en esta materia con sus competencias propias, al señalar la propia ley la competencia de los alcaldes para resolver los procedimientos sancionadores en este ámbito.³⁴ Sin embargo, es la propia ley la que se define a sí misma no sólo como un instrumento de seguridad pública, sino como un servicio público que trata de proteger a las personas y bienes asegurando una respuesta adecuada ante emergencias o catástrofes por causas naturales o humanas.³⁵ En este contexto, es preciso la declaración previa y formal de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil para la propia aplicación de la normativa³⁶, de tal forma que, según algunos autores, queda imposibilitada la aplicación de las infracciones y sanciones señaladas además de recalcar la preferencia aplicativa de la que goza la LPSC con respecto a la LPC o LSP.

Otros autores, han llegado a cuestionarse si la situación de Covid-19 es enmarcable en la definición de protección civil e incluso si se ha dado la existencia de una declaración expresa de zona afectada por el Gobierno o una declaración de emergencia de interés nacional por el Ministerio de Interior, siendo ambas respuestas negativas. Si bien es cierto que, en caso de que se hubiera declarado la emergencia, aunque fuera compatible con la declaración de un estado de alarma, su fundamento se habría de encontrar en cuestiones de orden público y no sanitarias propias de una pandemia al ser aquello que defiende la propia normativa.

Por lo que, ante ambas negativas, los autores Cesar Cierco, José Luis Piñar y Tomas Fernández Ramón PIÑAR asumen que “la declaración del estado de alarma comporta un régimen jurídico más específico e intenso, y tiene una incidencia mayor en los derechos y libertades de los ciudadanos. Sin embargo, de la Ley de Protección Civil se deriva que podría ser también compatible la declaración de estado de alarma y la de emergencia de interés nacional (art. 28.1 LPC); cuestión que requiere un procedimiento y una declaración expresa y que, sin embargo, no se ha hecho.”

³³ España. Tribunal Constitucional (Pleno) Sentencia núm. 58/2017, de 11 de mayo.

³⁴ Disposición adicional novena.

³⁵ Art. 1

³⁶ Art. 23

c) Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública

El derecho administrativo sancionador, en este contexto, nace en la primera etapa del Estado Liberal de Derecho del siglo XIX, y habilita a la Administración a imponer sanciones a los que, con su conducta, atentaban contra la salud pública³⁷. A su vez, es la propia Constitución³⁸ la que atribuye la competencia normativa en salud pública a la Administración del Estado con su legislación básica, así como a las CCAA para dictar la respectiva normativa de desarrollo, llevando a la práctica la gestión de la sanidad.

Ante el contexto pandémico propio de la declaración del estado de alarma, no cabe descartar la aplicación del sistema sancionador derivado del ámbito sanitario y es que la Ley 33/2011 es aquella que se aplica cuando, además, en la conducta se establece un riesgo con el objetivo de dañar la salud, de tal forma que la aplicabilidad se ceñirá al incumplimiento del confinamiento y al hecho de generar un riesgo para la salud, pudiéndose calificar la afectación a la salud como una tipificación muy grave³⁹ o como una infracción grave⁴⁰. Por lo tanto, han de verificarse ambos extremos para que pueda ser de aplicación esta norma sectorial: incumplir el confinamiento, de un lado, y generar un riesgo para la salud, de otro.⁴¹

Así mismo, es la falta leve aquella que tipifica el incumplimiento de la normativa sanitaria vigente siempre y cuando las repercusiones producidas hayan tenido una incidencia escasa o no hayan tenido trascendencia directa en la salud poblacional, tratándose de comportamientos sancionados con multa de hasta 3.000 euros en estos casos. Sin embargo, es preciso señalar un marco normativo previo en virtud del cual se procederá a analizar las leyes de protección a la salud que permiten la adopción de medidas cautelares en relación con aquellos comportamientos que pretende reprimir el estado de alarma a través del discutido artículo 7 del RD 463/2020.

El derecho de protección a la salud se centra en tres bloques normativos: en primer lugar, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad destinada a la prevención de enfermedades y a la promoción de la salud, la cual trata de garantizar la protección de la salud de los ciudadanos y la cual castiga las actuaciones de los titulares del sistema de salud pero no aquellas

³⁷ ROBLES FERNÁNDEZ, S., “Régimen Jurídico de las infracciones y sanciones administrativas en el ámbito de la salud pública”, Derecho Sanitario Vol. 3, Enero-Diciembre 1995, pp. 109 y ss.

³⁸ Art. 43 CE

³⁹ Art. 57.2 a) LSP

⁴⁰ Art. 57. 2 b) LSP

⁴¹ GARZARO ANGULO, Noemí, YUSTOS TEJERO, José Ignacio y GARZARO ANGULO, Amaya. “Estado de alarma y Covid-19: el régimen administrativo sancionador en la Comunidad Autónoma de Euskadi”, *Estado de alarma y Covid-19*, agosto 2020, p. 486, DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.117.2020.12>

actuaciones de los pacientes o ciudadanos, por lo que, *a priori*, el sistema sancionador que recoge la ley no resultaría aplicable de forma general a la población en el estado de alarma.⁴² Así mismo, el sistema punitivo se refiere a pacientes en su relación con las instituciones y organismos sanitarios sin aludir a las autoridades sanitarias como ciudadanos, de tal forma que se descarta de forma veloz su aplicación.

Por su parte, no cabe olvidar la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales de salud pública, previendo una doble afectación del derecho fundamental más limitado durante el estado de alarma: el de la libertad personal y el de la libertad de circulación.⁴³ En cuanto a la primera, se afecta a dicha libertad personal cuando se obliga a “la hospitalización y aislamiento por padecer una enfermedad contagiosa; otra, parcial o atenuada, cuando el aislamiento no comporta la hospitalización, restringiendo los movimientos de la persona. Su incumplimiento pone en marcha el régimen sancionador de la Ley General de Sanidad o de la Ley General de Salud Pública.”⁴⁴ En segundo lugar, cabe aludir a la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud⁴⁵ cuya finalidad era tanto la ordenación como la coordinación de las actividades de la asistencia sanitaria, pero siendo ajena al ámbito al que se hace referencia.

En tercer y último lugar, La Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública: aquella que se dirige especialmente hacia los poderes públicos para que a través de intervenciones hagan efectivo el derecho a la salud más allá del propio sistema sanitario a través de políticas, programas, servicios, y en general actuaciones de toda índole desarrolladas por los poderes públicos, empresas y organizaciones ciudadanas⁴⁶, siendo las destinatarias de dicha ley las Administraciones públicas con carácter general.⁴⁷

Otra de las cuestiones que han sido criticadas es la remisión a la LSP que realiza el RD 463/2020 constantemente, debiendo ser matizada, y es que, al ir la ley dirigida a las administraciones públicas y sujetos privados, se ha cuestionado la aplicación indiscriminada de este sistema sancionador a la totalidad de la ciudadanía ya que no se estaría cumpliendo con los principios de proporcionalidad y tipicidad propios del procedimiento administrativo. Por ejemplo, ante un supuesto de incumplimiento por parte de la administración de las obligaciones de información

⁴² CIERCO, Cesar, PIÑAR, José Luis, FERNANDEZ RAMÓN, Tomás, et. (2020) *Covid y derecho público (durante el estado de alarma y más allá)* (p. 285), Valencia: tirant lo blanch

⁴³ Arts. 17-19 c)

⁴⁴ CIERCO, Cesar, PIÑAR, José Luis, FERNANDEZ RAMÓN, Tomás, et. (2020) *Covid y derecho público (durante el estado de alarma y más allá)* (p. 287), Valencia: tirant lo blanch

⁴⁵ modificada por el Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril.

⁴⁶ Art. 1.1 LGSP

⁴⁷ Art. 2 LGSP

o a fabricantes de medicamentos, titulares de autorizaciones de comercialización o incluso grandes laboratorios⁴⁸. Incluso, se ha llegado a plantear la constitucionalidad de ciertas infracciones y sanciones que se añaden en el Real Decreto para comportamientos que no se encuentran recogidos en la citada ley.

- Marco normativo autonómico

No cabe ignorar la competencia de la que gozan los entes locales, en concreto los municipios, a la hora de velar por el cumplimiento de la normativa sancionadora durante la plenitud del estado de alarma. En primer lugar, es la ley de Bases de Régimen Local aquella en la que se atribuye a los municipios las competencias propias en policía local, así como la protección de la salubridad pública⁴⁹. Es por ello que se ha de aludir en este apartado, tanto a las leyes, decretos y acuerdos aplicables en nuestra Comunidad Autónoma, así como a la tipología de ordenanzas municipales cuya aplicación se puede llevar a cabo con la finalidad de reprimir aquellas conductas que sean contrarias a la regulación del estado de alarma.

Se encuentran por un lado las ordenanzas sobre convivencia ciudadana, aquellas que tratan de preservar el espacio público, las calles, los parques y jardines y el civismo en sentido estricto, de tal forma que, al estar ante una prohibición de la libertad de circulación, con más razón se ha acudido a esta clase de ordenanzas, al regular conductas prohibidas durante el estado de alarma como el uso de las playas o la prohibición de baños en el mar. Por otro lado, cabe aludir a las ordenanzas de limpieza de los espacios públicos y a la gestión de residuos, castigando conductas como el abandono de objetos en vía pública. Tal y como señalan autores como Cesar Cierco y José Luis Piñar “así, ante la proliferación de material sanitario (guantes, mascarillas, gel desinfectante) el tradicional incivismo de algunos ha hecho que se activen este tipo de ordenanzas. Al respecto, el ministerio de Sanidad dictó una recomendación de cómo deben tirarse las mascarillas y los guantes en los hogares (incluso pañuelos), incluyendo aquéllos en cuarentena.”

En el ámbito municipal, cabe recordar que un decreto de alcaldía no puede limitar derechos fundamentales como la libertad de circulación ni libertades públicas por el mero hecho de que hayan sido habilitados a través de órdenes ministeriales a los respectivos ayuntamientos. De tal manera, se deja poco espacio a la norma reglamentaria dictada por el alcalde, el conocido bando

⁴⁸ Art. 19 LGSP

⁴⁹ Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local. Art. 25

municipal, a la hora de tipificar infracciones y sanciones. Por otro lado, pese a que se vaya a profundizar en nuestra Comunidad Autónoma, es procedente mencionar que comunidades como las Islas Baleares sí procedieron a dictar un decreto para regular aquellos incumplimientos del Real Decreto-ley 21/2020 con la intención de tramitar de forma más eficaz y rápida los procedimientos sancionadores.⁵⁰

En el País Vasco, la ley precedente reguladora de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas vuelve a señalar el principio de tipicidad anteriormente mencionado, por el cual se evitará la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho o fundamento que infracciones ya tipificadas en otras normas sancionadoras o leyes penales, siendo todo ello aplicable durante el estado de alarma.⁵¹

En esta línea contextual, no cabe olvidar la finalidad del Decreto Legislativo por el que se aprueba Ley de Gestión de Emergencias y es la coordinación de las actuaciones administrativas, así como la “protección de las personas, los bienes y el patrimonio colectivo ante situaciones de riesgos colectivos graves, catástrofe y calamidad pública”⁵² regulando a su vez planes de protección civil necesarios, especiales y de autoprotección con medidas preventivas. ¿Qué papel juega el Lehendakari en esta situación de declaración del estado de alarma? Efectivamente, es este quién podrá solicitar del Gobierno la delegación de la dirección y coordinación de las actuaciones de emergencia como ya se ha podido comprobar en este periodo.⁵³ Además, fue quien asumió la coordinación y dirección única de las actividades que se contemplaban en el Plan de Protección Civil de Euskadi.⁵⁴

Otro de los decretos de especial relevancia en nuestra Comunidad Autónoma ha sido el Decreto 24/2016, ya que éste regulaba las funciones del Departamento de Salud con especial alusión a la vigilancia epidemiológica y la ordenación sanitaria, así como las del Departamento de

⁵⁰ Decreto-ley 11/2020, de 10 de julio, en virtud del cual se establece un régimen sancionador específico para afrontar los incumplimientos de las disposiciones dictadas para paliar los efectos de la crisis ocasionada por el Covid-19 en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares

⁵¹ Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, BOPV núm. 48, de 11 de marzo de 1998. Art. 4.2

⁵² Decreto Legislativo 1/2017, de 27 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Gestión de Emergencias, BOPV núm. 84, de 5 de mayo de 2017. Art. 1.1

⁵³ Decreto Legislativo 1/2017, de 27 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Gestión de Emergencias, BOPV núm. 84, de 5 de mayo de 2017. Art. 35

⁵⁴ Decreto 6/2020, de 13 de marzo, del Lehendakari, por el que avoca para sí la dirección del Plan de Protección Civil de Euskadi, Larrialdiei Aurregiteko Bidea-Labi, ante la situación generada por la alerta sanitaria derivada de la propagación del COVID-19, BOPV núm. 52, de 14 de marzo de 2020. Art. 1

Seguridad en donde también se incluían tanto la protección civil como la gestión de las emergencias.⁵⁵

Sin embargo, como consecuencia de la evolución del virus, se tuvo que dictar hasta tres modificaciones del Decreto 44/2020, de 10 de diciembre, siendo la finalidad de todas ellas la actualización paulatina de las medidas específicas de prevención para poder cesar con la propagación del virus; el último de ellos el Decreto 4/2021, de 22 de enero, del Lehendakari. Finalmente, nuestra comunidad autónoma tenía dentro de su entramado normativo la Ley de Ordenación Sanitaria de Euskadi atribuyendo en ella la dirección, planificación y programación del sistema sanitario al Gobierno Vasco y llevando a cabo intervenciones necesarias para garantizar la tutela general de la salud pública.⁵⁶

Tras las sucesivas prórrogas del estado de alarma y la poca mejoría de la situación, determinados municipios y zonas de Euskadi se vieron condicionadas a adoptar una serie de medidas especiales de salud pública que eran a su vez impuestas teniendo en consideración el paraguas de derechos y deberes sanitarios de la ciudadanía. La Consejera de Salud, por su parte, dictó a través de la Orden pertinente el cumplimiento de las medidas y el régimen sancionador aplicable como resultaba necesario ante esta situación.⁵⁷

III. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN LA LEY DE SEGURIDAD CIUDADANA DURANTE EL ESTADO DE ALARMA

En el presente apartado cabe aludir a cuestiones procedimentales así como a la escasa concreción de las mismas y cuya interpretación ha tenido que venir siendo aclarada por la Abogacía General del Estado, la cual se ha visto condicionada a clarificar el contenido establecido en el propio RD 463/2020 en torno a la situación en la que se quedaban los procedimientos ya iniciados o aquellos que se encontraban pendientes de iniciación y que se vieron inexorablemente en periodo de suspensión excepcional. Otra de las cuestiones girará en

⁵⁵ 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, <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2016/11/1605038a.pdf> Arts. 12.1 y 15.1.c

⁵⁶ Orden de 13 de marzo de 2020, de la Consejera de Salud, por la que solicita de la Consejera de Seguridad la activación formal del Plan de Protección Civil de Euskadi, larrialdiei aurregiteko bidea-Labi ante la situación generada por la alerta sanitaria derivada de la propagación del COVID-19, BOPV núm. 52, de 14 de marzo de 2020, <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2020/03/2001576a.shtml>

⁵⁷ Orden de 22 de octubre de 2020, de la Consejera de Salud, por la que se adoptan medidas especiales en materia de salud pública para la contención del brote epidémico de la pandemia COVID-19 en diversos municipios y zonas básicas de salud de la Comunidad Autónoma de Euskadi. <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2020/10/2004447a.pdf> Art. 3

torno a la posibilidad de acogerse a la reducción de la sanción y a cómo se ha solventado dicha situación de suspensión procedimental en la medida en que se han ido dictando nuevas órdenes. Es por ello que, si bien cabe la tramitación de los procedimientos sancionadores durante el estado de alarma, la Abogacía General del Estado no puede sino reconocer “las dificultades jurídicas y prácticas que, durante el estado de alarma declarado, pudieran entrañar trámites como la notificación de las denuncias y actos de incoación de los procedimientos sancionadores, o la formulación de alegaciones por los interesados.”⁵⁸

- Plazos de incoación, tramitación y suspensión

La cuestión sobre la cual se han suscitado más dudas ha sido generada en torno a la disposición adicional tercera del RD 463/2020⁵⁹ bajo cuyo título se indica concretamente: “Suspensión de plazos administrativos”. En este sentido, el informe de la Abogacía del Estado ha venido aclarando el sentido de la disposición, señalando que esta se refiere a que los plazos procedimentales quedarían suspendidos en el momento de declarar el estado de alarma y se reanudarán por el periodo que restare cuando desaparezca dicho estado de alarma, inicial o prorrogado, sin que en ningún caso vuelvan a empezar desde cero⁶⁰. Es decir, se “reanudan” pero no se “reinician”. De tal forma, lo que se produce es una suspensión, que no una interrupción de estos.⁶¹ Además, desde un punto de vista objetivo, la suspensión afecta a todos los plazos de los procedimientos administrativos, lo cual quiere decir que los plazos que se suspenden no son solamente aquellos que se conceden a los interesados sino también aquellos establecidos en las normas generales y especiales para que los órganos y autoridades administrativas tramiten los procedimientos. La suspensión, por tanto, es total y afecta a cualesquiera plazos a que se ve sometido el procedimiento y de manera bidireccional, esto es los plazos para resolver, notificar, plazos de instrucción, ordenación y resolución, entre otros.⁶²

⁵⁸ Lozano Cutanda, B. (2020) ¿Qué se puede sancionar en el incumplimiento del estado de alarma? Diario La Ley, Nº 9643, Sección Tribuna, 1 de Junio de 2020, Wolters Kluwer. (Pág. 6)

⁵⁹ Apartados 1, 2 y 3 de la disposición adicional tercera del RD 463/2020.

⁶⁰ Abogacía del Estado Consulta de 20 de marzo de 2020. Definición y diferenciación de los conceptos jurídicos de “término y plazo” y “suspensión e interrupción”: aplicación al RD 463/2020 (COVID-19)

⁶¹ Punto primero del Acuerdo del Consejo de Gobierno Vasco, en su sesión celebrada el 24 de marzo de 2020, en relación a la aplicación de la suspensión de términos y plazos administrativos en los procedimientos total o parcialmente tramitados por la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos.

⁶² SARRIÓN MOROTE, José Vicente, DEL SAZ, Silvia. et. (2020), *El impacto del Covid-19 en las instituciones de derecho administrativo*. Valencia: tirant lo blanch, administrativo práctico. (Pág. 486)

Desde un punto de vista subjetivo, la norma se está refiriendo a los procedimientos que afecten a todos los integrantes del sector público, pero, en opinión de autores como Antonio Ñudi Tornero, “teniendo en cuenta ese amplio espectro que pretende abarcar la norma del estado de alarma, se ha de tener incluidos también aquellos procedimientos en los que un particular, que actúa por delegación de una administración pública, se relaciona con otro particular, como puede suceder en el caso de los concesionarios, o en los acuerdos dictados por una Junta de Compensación o un Agente Urbanizador, que por delegación de la Administración, en régimen de gestión indirecta, ejecuta una obra de urbanización, teniendo en cuenta que dictan actos que pueden ser objeto de recurso ante la administración actuante.”⁶³ En la misma línea, también serían aplicables las reglas de suspensión a los procedimientos entre las administraciones públicas y los funcionarios o en materia de recursos humanos en general. Sería el caso del procedimiento de convocatoria de oposiciones y concursos o de selección de personal, ya que las situaciones pueden limitarla, sin embargo, se publicaron en aquellos días en boletines oficiales concursos y oposiciones estableciendo plazos para presentación de solicitudes sin realizar advertencia alguna en cuanto a la suspensión o, por el contrario, la aplicación de reglas de excepcionalidad, si fuera el caso. Entendiendo el mismo autor que esto puede provocar en el futuro una gran cantidad de recursos y litigiosidad.

¿Existe alguna excepción en torno a dicha regulación? Efectivamente, el apartado cuarto recoge tres supuestos en los que se permite la continuación del procedimiento administrativo, tratándose de aquellos procedimientos administrativos que vengan referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, o que sean indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios, siendo encajable en el primer supuesto una denuncia interpuesta como consecuencia de la vulneración del confinamiento. De tal forma, la Administración no podrá parar los procedimientos que resulten necesarios para solventar la situación de crisis, aunque deba motivar el acuerdo. Por otra parte, la complejidad radica en determinar los supuestos que sean indispensables para el interés general ya que todos los procedimientos iniciados de oficio deberán estar motivados por la protección de dicho interés. Un ejemplo se podría encontrar en la Resolución de 12 de mayo de 2020, de la Subsecretaría del Ministerio de Cultura y Deporte (BOE 20 de mayo), por la que se acuerda levantar la suspensión para la tramitación de la convocatoria de ayudas para la acción y promoción cultural, señalando en la disposición, con

⁶³ Ídem. (pág. 486)

una dudosa motivación que: “Precisamente, la protección del interés general justifica la continuación del procedimiento de convocatoria de las ayudas para la acción y promoción cultural”, y continúa: “La Comisión Europea otorga a las industrias culturales y creativas un papel estratégico en el crecimiento económico de los próximos años, derivado de su contribución al empleo de calidad y a la producción de alto valor añadido”⁶⁴ tratándose en este caso de una escasa motivación que justificaría el levantamiento de la suspensión del procedimiento.

Con la entrada en vigor del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, dicha suspensión de los plazos fue modificada a través de la disposición adicional octava del mismo introduciendo una peculiaridad respecto a los plazos de impugnación de los procedimientos desfavorables o de gravamen para el interesado estableciendo que el plazo suspendido en estos casos se reiniciaría una vez finalizado el estado de alarma, con independencia del tiempo que hubiera transcurrido desde la notificación de la actuación administrativa, brindando a este tipo de trámites una clara protección.⁶⁵

En línea con el precepto número 9, el *dies a quo* para poder recurrir la sanción fue el 1 de junio de 2020, mientras que el *dies ad quem* se calculaba teniendo en consideración que el tiempo transcurrido desde la notificación de la actuación administrativa que fue objeto de recurso no se debía computar. Finalmente, fue el Real Decreto 537/2020, aquel que aprobó la quinta prórroga del estado de alarma, de 22 de mayo el que levantó la suspensión en una fecha fija: “con efectos desde el 1 de junio de 2020.” Debemos entender, por tanto, que desde el 1 de junio se reanudaron o reiniciaron dichos plazos en los casos determinados por una norma con rango de ley, pretendiendo una cierta reactivación de la actividad, pero creando una vez más, como señala la doctrina, un marco inseguro al estar asumido para todos el binomio suspensión/estado de alarma.

No cabe ignorar la opinión de autores como el mencionado Antonio Ñudi Tornero: “como ha venido ocurriendo prácticamente en todas las materias, la precipitación, en algunos casos, y el carácter evolutivo del motivo de declaración de tan excepcional estado, la pandemia, ha obligado a que dicho marco inicial haya venido sufriendo modificaciones o complementos, con

⁶⁴ CIERCO, Cesar, PIÑAR, José Luis, FERNANDEZ RAMÓN, Tomás et. (2020). *Covid y derecho público (durante el estado de alarma y más allá)*. Primera edición. Valencia: tirant lo blanch. (Pág. 492)

⁶⁵ Ilustre Colegio de Abogados de Madrid. *Covid-19: Levantamiento de la suspensión de los plazos administrativos*. (2020) Madrid. Unidad Técnica Jurídica. Biblioteca. Áreas Procesales. Págs. 7-9

la aprobación de nuevas disposiciones.” Alude, del mismo modo a la errónea utilización como sinónimos de los conceptos de términos y plazos o los conceptos suspensión e interrupción que fueron utilizados, como ya se ha señalado, en la DA tercera del RD 463/2020.

- Procedimiento abreviado: aplazamiento o fraccionamiento de la deuda

Se ha de tener en consideración el equilibrio necesario entre los dos polos que se deducen de los artículos 103.1 y 24.1 CE: el procedimiento constituye garantía de protección de los intereses públicos y, por otro, es la garantía que asegura el respeto a los derechos de los administrados. Es por ello que, como bien señala el autor Alfonso Ybarra Bores, es posible la existencia de procedimientos abreviados o simplificados “para aquellos casos en los que fuese conveniente la rapidez o la economía procedimental, siempre que ello fuese compatible con el respeto a las garantías y principios establecidos con carácter general en la legislación constitucional y ordinaria.”⁶⁶

De tal forma, otra de las opciones de las que dispone el interesado a su favor versa sobre la posibilidad de que, en un plazo de quince días tras la notificación del acuerdo de incoación para la sanción de infracciones graves o leves, dicho interesado pueda proceder al pago voluntario de la multa de forma reducida⁶⁷: en este preciso instante, se acoge al procedimiento abreviado sancionador al efectuar el pago con la reducción del 50% del importe de la sanción de multa; la renuncia a formular alegaciones y la terminación del procedimiento sin perjuicio de las solicitudes voluntarias que puedan realizarse sobre aplazamiento o fraccionamiento de deuda en el mismo plazo de quince días.

En nuestra Comunidad Autónoma, el Reglamento de Recaudación de la Hacienda General del País Vasco regula el aplazamiento y fraccionamiento del pago⁶⁸. Por su parte, el artículo 22.1 del citado Reglamento habla del fraccionamiento o aplazamiento del pago de la deuda tanto en periodo voluntario como en ejecutivo previa solicitud del obligado, cuando su situación económico-financiera, discrecionalmente apreciada por la Administración, le impida transitoriamente efectuar el pago de sus débitos. La deuda que surgirá en caso de que se adopte

⁶⁶ YBARRA BORES, Alfonso. *La ejecución de las sanciones administrativas en el ámbito de la Unión Europea*. (2006) Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública. Pág. 94.

⁶⁷ en virtud del art. 54 LSC.

⁶⁸ desarrollando en su Capítulo II lo previsto en el artículo 40.5 del texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco aprobado por Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre.

una resolución sancionadora que imponga una sanción pecuniaria al infractor no es exigible hasta que sea ejecutiva, y ésta no lo será hasta que sea firme en vía administrativa.⁶⁹

De tal forma, se muestra la posibilidad de pagar voluntariamente en el periodo que se inicia con la notificación del acuerdo de incoación y otro que se iniciará con la notificación de la resolución. Por otra parte, si existiera una solicitud de fraccionamiento o aplazamiento, el periodo se iniciará con la denegación de dicha solicitud o el que en su caso se indique con la aceptación de la misma, siendo aplicable la misma regla con respecto a los recursos que se interpongan contra resoluciones sancionadoras que, notificadas con anterioridad a la declaración del estado de alarma estuvieran todavía a tiempo de ser recurridas.

Una vez transcurrido el plazo de quince días desde el día siguiente de la recepción de la notificación del acuerdo de incoación, el administrado perderá la posibilidad de beneficiarse de dicha reducción y se dictará propuesta de resolución dando por finalizada la fase de instrucción sin perjuicio de que el administrado se pueda beneficiar de la reducción de, al menos, un 20% si durante cualquier momento del procedimiento abona la multa o del mismo porcentaje si reconociera su responsabilidad, siempre y cuando se lleve a cabo el desistimiento o renuncia de acciones o recursos en vía administrativa contra la misma sanción. Como resulta lógico, una vez finalizado el procedimiento a través de la resolución resolutoria, no cabe beneficio de la reducción.

En ocasiones, la Administración del Estado ha venido considerando que el ejercicio de la opción del beneficio de la rebaja del 50% conlleva el reconocimiento implícito del hecho infractor pudiendo cuestionarlo posteriormente en la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, sin embargo, la jurisprudencia ha señalado que no existe norma alguna que prevea tal restricción. El artículo 54 LSC regula como consecuencias más relevantes la finalización automática del expediente, pero sobre la posterior fase judicial establece que la sanción sí resulta recurrible ante el orden contencioso-administrativo. Cabe señalar, que el propio Tribunal Constitucional concluyó que las limitaciones sobre recursos administrativos derivadas de la opción voluntaria por el pago reducido no vulneran el derecho a la tutela judicial

⁶⁹ GARZARO ANGULO, Noemí, YUSTOS TEJERO, José Ignacio y GARZARO ANGULO, Amaya. “Estado de alarma y Covid-19: el régimen administrativo sancionador en la Comunidad Autónoma de Euskadi”, *Estado de alarma y Covid-19*, agosto 2020, p. 492, DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.117.2020.12> Conforme al artículo 53.1 LSC: «Una vez firme en vía administrativa, se procederá a la ejecución de la sanción conforme a lo previsto en esta Ley». Ello de conformidad con el artículo 98 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administras públicas, BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015.

efectiva del artículo 24.1 CE, porque, entre otras razones, queda expedita la vía jurisdiccional contencioso- administrativa.⁷⁰

Asimismo, esta generalización del pago reducido anticipado que apareció con la Ley 39/2015, según el letrado Pedro Fernández Puig se ha de utilizar de forma legítima bajo dos premisas: “La primera, que el pago reducido y archivo del expediente administrativo debe venir provocado porque el denunciado tenga delante de sí un expediente intachable. Es decir, cuando el denunciado remita la documentación a quien le asesore jurídicamente, esta comprobación profesional debería concluir que la tipificación es adecuada, el texto de la denuncia impecable, los plazos correctos, la cuantía proporcional y las notificaciones perfectas.”⁷¹ la segunda, se trataría de la proporcionalidad de la cuantía, por ejemplo, en el caso de la multa por infracción de la legislación sanitaria y dentro de aquello que permita la norma, la multa deberá ser proporcional tanto en la transparencia del expediente expresando el porqué de esa cantidad concreta y en el pago anticipado. “Por tanto debemos llegar a un importe reducido aceptable, y motivado en función de la concreta actuación infractora, que no aconseje incrementarlo con el coste de una intervención profesional.”⁷²

- Levantamiento de la suspensión de plazos administrativos

Como bien señaló la Consulta de la Abogacía del Estado de 20 de marzo de 2020 en aclaración del RD 463/2020, el concepto de suspensión de un plazo indica que este se congela en el tiempo debido al surgimiento de un obstáculo o causa legal y reanudándose en el mismo estado cuando el mismo se haya disipado, por lo que, si un plazo de 30 días se suspende en el día 15, en el momento de la reanudación quedarán 15 días para que expire. En esta línea, el legislador deroga la norma general y opta por establecer una fecha concreta para el inicio de la actividad administrativa que se suspendió como consecuencia del estado de alarma. De tal forma, es el RD 537/2020 aquel que contempla el levantamiento de la suspensión en una fecha fija pese a la vigencia del estado de alarma, el 30 de mayo. Sin embargo, como se pudo comprobar, el estado de alarma se extendió más allá de dicha fecha y por lo tanto, atendiendo al principio de seguridad jurídica, autores como José Vicente Sarrión Morote opinan que el plazo se debería reiniciar a partir de la fecha en que perdiera la vigencia el estado de alarma, pero atendiendo a

⁷⁰ España. Tribunal Constitucional (Pleno) Sentencia núm. 76/1990, de 26 de abril.

⁷¹ Fernández Puig, P. (2020) Gestión de expedientes sancionadores por Covid-19 (II): hitos de fortaleza. *Asociación Letrados de Entidades Locales* (Blog) 06-05-2020. Disponible en: <http://letradosentidadeslocales.es/wp-content/uploads/2020/05/GESTI%C3%93N-DE-SANCIONES-II-.pdf> Pág. 4

⁷² *idem*. Pág. 4

la Resolución de 20 de mayo que prescinde de la fecha de terminación del estado de alarma como la fecha en la que se reactiva la actividad administrativa, aconsejaría dicho autor mantener la fecha de 30 de mayo como fecha fija.

Una de las ventajas que venía concretando la Abogacía del Estado con respecto a los administrados y en relación con la dicción del segundo párrafo de la DA tercera sería la posibilidad de que, finalizado el estado excepcional, estos pudieran cumplimentar los trámites pertinentes en el tiempo que les restare antes de la expiración del plazo. Sin embargo, cuestión que no cabe ignorar es el hecho de que en caso de que el interesado no hubiera presentado alegaciones con anterioridad a la declaración del estado de alarma, este habría perdido esos días desde el inicio del cómputo, habría perdido la oportunidad sin que la norma le otorgase una “gratificación extra” ya que no le premia al interesado con un posible “reinicio” de los plazos. Por otra parte, en el caso de los recursos administrativos en los que la norma expresamente habla de reinicio del cómputo, aunque el plazo de interposición se hubiera iniciado antes de la declaración del estado de alarma, se reinicia con fecha 4 de junio, sin tener en cuenta los días que ya hubieran transcurrido.⁷³

En línea con lo anteriormente mencionado, se ha de recordar la posibilidad de que el órgano administrativo competente acuerde mediante resolución motivada medidas de ordenación e instrucción estrictamente necesarias con la intención de evitar graves perjuicios en los derechos e intereses del interesado en el procedimiento bien cuando el propio órgano manifiesta su conformidad o bien cuando sea el propio interesado quien manifieste la conformidad con que no se suspenda el plazo, pudiendo tal iniciativa venir tanto de la administración como del interesado. Igualmente, quedan dos materias excluidas de la suspensión de los términos e interrupción de los plazos, no aplicándose ni a los procedimientos administrativos en los ámbitos de afiliación, cotización y liquidación de la Seguridad social ni a los plazos tributarios y plazos de presentación de autoliquidaciones o declaraciones tributarias.

- Cómputo de los plazos tras el alzamiento de la suspensión

Tal y como señala la Instrucción de 28 de mayo de 2020, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, sobre levantamiento de la suspensión de plazos administrativos, el

⁷³ CIERCO, Cesar, PIÑAR, José Luis, FERNANDEZ RAMÓN, Tomás et. (2020). *Covid y derecho público (durante el estado de alarma y más allá)*. Primera edición. Valencia: tirant lo blanch. (pág.489)

cómputo de los plazos una vez se alzó la suspensión el 1 de junio de 2020 se debió realizar conforme a lo señalado en la Ley 39/2015 de procedimiento administrativo, teniendo en consideración tanto las peculiaridades del caso como al momento de producirse la notificación de acto administrativo. El escenario que se produjo tras dicho alzamiento partía de la existencia de resoluciones dictadas y notificadas antes de la suspensión, resoluciones dictadas antes de la paralización, pero cuya notificación se realizó durante el periodo de suspensión e, igualmente, la existencia de plazos para recurrir actos desfavorables o de gravamen y la conocida caducidad y prescripción.

En el primero de los supuestos, el plazo para realizar la actuación pertinente se encontraba ya iniciado antes de decretarse la suspensión como consecuencia del estado de alarma por lo que los plazos se reanudaron por horas, por días y por meses y años. Teniendo en cuenta el artículo 30.1 de la Ley 39/2015, las horas hábiles serán todas aquellas horas de un día hábil, y, al finalizar la suspensión a las 24:00 horas del domingo 31 de mayo, los plazos se reanudaron el lunes 1 de junio tratándose de hábil por los calendarios oficialmente aprobados con anterioridad al estado de alarma, aplicándose lo mismo con respecto a los días hábiles.

Uno de los problemas que señala el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid es el relativo al cómputo de los días que restan desde que se levanta la suspensión en el plazo por meses o años. En este caso, si se aplicara a los recursos administrativos que se interpongan contra resoluciones dictadas en procedimientos de los que no puedan derivarse efectos desfavorables o de gravamen, notificadas antes del 14 de marzo y de los que no hubiese finalizado el plazo, habría que sumarle los días naturales que dure esta suspensión de los plazos de prescripción y caducidad de cualesquiera acciones y derechos acordada por la Disposición adicional cuarta.⁷⁴ Sin embargo, letrados como Miguel Ángel Bragado Lorenzo opinan que “Al encontrarnos con más de 750.000 de atestados, denuncias y actas de infracción de los agentes, será difícil tramitar los correspondientes expedientes sancionadores en el plazo de un año que se establece para la prescripción de la acción sancionadora (art. 38.1 de la Ley Orgánica 4/2015), dada la necesidad de medios personales y materiales para ello.”⁷⁵

⁷⁴ Ilustre Colegio de Abogados de Madrid. (2020) *Levantamiento de la suspensión de plazos administrativos*. (Unidad técnica jurídica. Biblioteca. Áreas procesales). Madrid. Pág.23

⁷⁵ Bragado Lorenzo, M.A (2020) Problemática del régimen sancionador derivado del Real Decreto 463/2020: fundamentación jurídica y legalidad. Diario La Ley Nº 9649, Sección Tribuna, 9 de Junio de 2020, Wolters Kluwer. Pág. 15

Continuando con el segundo de los supuestos, se establece de forma general que la recepción de una notificación durante el periodo de suspensión de los casos se asemejaba a su recepción en un día inhábil. En este sentido, el Tribunal Supremo se ha pronunciado con respecto al inicio del cómputo de dos meses para interponer recurso contencioso-administrativo de aquellos actos notificados en agosto, señalando que durante el mes de agosto no corre el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo ni ningún otro plazo de los previstos en la Ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, salvo para el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales en el que el mes de agosto tendrá carácter de hábil. Por lo que, del mismo modo, en aplicación del artículo 9 del Real Decreto 537/2020, el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid entiende que habría que contar como fecha de notificación el domingo 31 de mayo y siendo el primer día del cómputo el lunes 1 de junio al ser inmediato hábil posterior a la finalización de paralización de los plazos, finalizando, en su caso, el 30 de junio.

En lo que atañe al cómputo de los plazos para recurrir actos desfavorables o de gravamen para el interesado, como ya se ha señalado anteriormente, este se computaría desde el día hábil siguiente a la fecha de finalización del estado de alarma con independencia del tiempo que hubiera transcurrido desde la notificación de la actuación administrativa.⁷⁶ Por su parte, no cabe olvidar que el cómputo de los plazos de prescripción y caducidad también se encontraba suspendido, reanudándose de la misma forma que los anteriores pero con la salvedad de que en estos casos sería a partir del día 4 de junio según lo que señaló el artículo 10 del Real Decreto 537/2020. Así mismo, resultaría preciso descontar los días de duración de la suspensión para tener conocimiento de si el expediente se encontraba caducado o no, o si una solicitud del administrado se encontraba estimada o desestimada por silencio administrativo, o, en su caso, si se había producido la prescripción de una posible infracción cometida.

A modo de crítica, autores como Carlos Peña Rech entienden que la paralización de la actividad jurisdiccional pese a llegar a tener justificación inicial en la necesidad de garantizar la salud de las personas involucradas en actuaciones procesales que demandaban una presencia física, la prolongación de la medida más allá de lo necesario ha llegado a producir, según el autor, daños graves al derecho a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos.

⁷⁶ Ilustre Colegio de Abogados de Madrid. (2020) *Levantamiento de la suspensión de plazos administrativos*. (Unidad técnica jurídica. Biblioteca. Áreas procesales). Madrid. Pág. 27

IV. EL RÉGIMEN DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN POR VULNERACIÓN DE LAS MEDIDAS DE CONFINAMIENTO INTERPUESTAS DURANTE EL ESTADO DE ALARMA

Bajo la situación pandémica vivida hasta el momento, ha sido notoria la discrepancia técnica que se ha dado tanto en los informes de la Abogacía del Estado como con respecto a la jurisprudencia más reciente en esta materia, concretamente la Consulta de la Abogada General del Estado ha versado “sobre tipificación y competencia administrativa para tramitar y resolver procedimientos sancionadores por incumplimiento de las limitaciones impuestas durante el Estado de alarma”, señalando, a su vez, dos posiciones: quienes consideran que el incumplimiento de las limitaciones de la libertad de circulación impuestas en el artículo 7 del RD 463/2020 permite apreciar de forma directa y sin necesidad de previo requerimiento de los agentes de autoridad, la infracción de desobediencia del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015 y por otro lado, bajo la opinión contraria, se encuentran quienes entienden la necesidad de un requerimiento expreso de los agentes de autoridad que resulte desatendido para poder hablar de la citada desobediencia tipificada en el artículo 36.6.

De tal forma, cabe hablar de la existencia de dos corrientes al respecto, con argumentos dispares que han sido utilizados por juristas, abogados y jueces durante los últimos meses y que han sido determinantes a la hora de tomar decisiones relevantes en el ámbito de las sanciones relacionadas con las infracciones del RD 463/2020.

- Requerimiento previo de las autoridades

La cuestión que se plantea, por tanto, es la siguiente: ¿Es necesario un requerimiento previo de las autoridades para poder hablar de desobediencia o acaso se puede justificar la sanción en virtud del mandato directo del propio Real Decreto presumiendo el conocimiento de dicha orden por los ciudadanos?

En primer lugar, se va a proceder a analizar la interpretación que se muestra favorable a la idea de que el mandato que se encuentra en el RD 463/2020 es suficiente para poder justificar la sanción interpuesta al ciudadano sin ser necesario un apercibimiento previo de las autoridades, y, en caso de ser recurrida la sanción, que dicho recurso sea totalmente desestimatorio. Bajo

esta tesis, la Comunicación del Ministerio del Interior a los delegados del gobierno⁷⁷ se mostró favorable, pese a no llegar a ser publicada. Como bien señala Blanca Lozano Cutanda: “Interesa precisar que se trata de una comunicación que se dicta en el ámbito interno de la organización administrativa para que el órgano superior, en desarrollo del principio de jerarquía orgánica, dirija la actividad de los inferiores, pero no es una disposición de carácter general al no tener contenido normativo y proyectar sus efectos únicamente en el ámbito propio de la organización administrativa.”⁷⁸ Por su parte, también se procederá a analizar los argumentos utilizados por varias sentencias en donde los jueces se arropaban bajo esta idea y se mostraban rigurosos en la aplicación del Real Decreto de forma directa y determinante.

Según los informes de la Fiscalía de la Sala del Tribunal Supremo redactados por los fiscales Jaime Moreno Verdejo y Pedro Torrejón Díaz, cuando se procede a hablar de desobediencia, este término implica la falta de cumplimiento de una orden tanto directa como determinante, implicando, como bien ha mostrado la jurisprudencia para poder hablar del cumplimiento del principio de tipicidad que comparten conjuntamente el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, la concurrencia de los siguientes elementos (SSTS 285/2007, de 23 de marzo y 394/2007, de 4 de mayo): “a) la existencia de un mandato expreso, concreto y terminante de hacer o no hacer una específica conducta, emanado de la autoridad o sus agentes, b) 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 y c) la resistencia del requerido a cumplimentar aquello que se le ordena, lo que equivale a la exigible concurrencia del dolo de desobedecer, que implica que frente al mandato persistente y reiterado se alce el obligado a acatarlo y cumplirlo en una oposición tenaz, contumaz y rebelde”.

Es por ello que, según el informe, no sería correcto difundir implícitamente la idea de que solo hay infracción si el agente de la autoridad ha requerido personalmente a los ciudadanos o si se trata de algo más que una norma de alcance general que es dirigida a toda la ciudadanía la que se incumple, de tal forma que, la fiscalía descarta la primera idea bajo el argumento de que se está ante una norma precisa, concreta y clara y no ante un genérico mandato legal, existiendo

⁷⁷Comunicación del Ministerio del Interior a los delegados del gobierno sobre incoación de procedimientos sancionadores por presunta infracción del artículo 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”, de 14 de abril de 2020.

⁷⁸ Lozano Cutanda, B. (2020) ¿Qué se puede sancionar en el incumplimiento del estado de alarma? Diario La Ley, Nº 9643, Sección Tribuna, 1 de Junio de 2020, Wolters Kluwer. (Pág. 1)

un expreso requerimiento emanado del RD 463/2020 y de la Ley General de Sanidad.⁷⁹ Otro de los argumentos que se utilizan, parte del conocimiento universal que se tenía de quedarse en casa en virtud de lo señalado por todos los programas de radio y televisión sin que pudiera ser ignorado por ninguna persona durante el confinamiento y entendiéndose como una notificación de los mandatos a toda la población.

No cabe ignorar el argumento empleado por la sentencia del Juzgado contencioso-administrativo número 2 de Vigo con fecha de 20 de noviembre de 2020, en virtud del cual se dice que: "Las medidas limitativas de la libertad de circulación contenidas en el Real Decreto 463/2020, constituyen órdenes del gobierno, directa y expresamente dirigidas a la ciudadanía, adoptadas en su condición de autoridad competente, de conformidad con los artículos 7 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, y 4 del mencionado el Real Decreto 463/2020, y tienen rango legal, de conformidad con la jurisprudencia constitucional (STC 83/2016, FJ 10)." Es por ello que se trata de una cuestión de interpretación mostrándose la sala finalmente, contraria a esta idea bajo el argumento de que el principio de tipicidad regulado en el art. 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público impide tanto la aplicación analógica de la norma definidora de la infracción como la interpretación extensiva a distintos comportamientos de aquellos contemplados en dicha norma.

Sin embargo, otros juzgados han desestimado recursos alegando la inexistencia de vulneración del principio de tipicidad: "El artículo 7.1 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, cumple con ese mínimo, y permite predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción al tiempo que se trata de una norma que queda revestida de un valor normativo equiparable, al de las leyes y normas asimilables cuya aplicación puede excepcionar, suspender o modificar durante el estado de alarma."⁸⁰ Continuando su argumentación bajo la línea de que las conductas contrarias a lo establecido en el RD suponían en sí mismas una desobediencia a la autoridad sin resultar necesario un previo requerimiento de un agente para la comisión de una infracción administrativa aludiendo tanto a la difusión mediática del mandato como a su publicación en el BOE.

⁷⁹ VERDEJO MORENO, Jaime y TORREJÓN DÍAZ, Pedro. "Sanciones en caso de inobservancia del confinamiento: Posible delito de desobediencia", 2020. 2020. (disponible en <https://blog.sepin.es/2020/04/delito-desobediencia-inobservancia-confinamiento/>) última consulta 16/02/21

⁸⁰Juzgado contencioso-administrativo número 1 de Pamplona, de 24 de septiembre de 2020. Sentencia núm. 1805/2020.

Asimismo, la Comunicación del Ministerio de Interior establecía que cuando el ciudadano incumplía las restricciones a la libertad de circulación recogidas en el artículo 7, dicho incumplimiento habría de considerarse una desobediencia a las órdenes con valor de ley dictadas por el Gobierno y no a las órdenes de la policía.

Por su parte, la sentencia desestimatoria del juzgado contencioso-administrativo número 2 de Cáceres de 3 de noviembre de 2020 concluye en su fundamento sexto con la idea de que la inobservancia de una prohibición anunciada profusamente por todos los medios debía ser conocida por el recurrente, “y, de no serlo se trataría de una negligencia no disculpable; la petición de una disculpa motivada por el desconocimiento de la medida supone una infracción del deber general de conocimiento de las normas ex art. 6.1 Código Civil, es decir, una exención no amparada en ninguna causa de justificación.”

En sentido contrario a la anterior perspectiva, han sido los Informes de la Abogacía del estado los determinantes y aclaratorios de esta materia al mostrarse a favor de la necesidad de un requerimiento previo por parte de las autoridades, además de señalar el hecho de que las limitaciones a la circulación señaladas en el artículo 7 guardan un vínculo infinitamente más estrecho con la finalidad de protección a la salud establecido en el artículo 27 de la LGSP, con su propio régimen sancionador que corresponde aplicar a la Administración de las Comunidades Autónomas, que con la propia protección a las seguridad ciudadana.

Partiendo del artículo 6 del RD 463/2020 en lo relativo a la “gestión ordinaria de los servicios” se establece que será cada administración la que conserve sus respectivas competencias en dicha gestión, “para adoptar las medidas que estime necesarias en el marco de las órdenes directas de la autoridad competente a los efectos del estado de alarma.” Es por ello que el Real Decreto carece de una previsión expresa en materia de competencias sancionadoras y no afecta al régimen competencial vigente, en consecuencia, el incumplimiento a las restricciones o limitaciones impuestas por el Real Decreto o a las órdenes, instrucciones o disposiciones dictadas por autoridades delegadas se habría de sancionar por las Administraciones competentes por razón de la normativa sectorial aplicable (sanidad, tráfico, comercio, educación...).⁸¹

⁸¹ *Consulta sobre tipificación y competencia administrativa para tramitar y resolver procedimientos sancionadores por incumplimiento de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma.* Abogacía General del Estado. Dirección del Servicio Jurídico del Estado. (2020) Págs. 4-5

Tampoco cabe desconocer el criterio adoptado por la jurisprudencia mayoritaria en este sentido, aludiendo a lo confusa que ha resultado tanto como para la Administración como para el ciudadano la remisión a la ley aplicable establecida en el decreto de alarma, dictando incluso el Ministerio del Interior una nota informativa para aleccionar a los agentes sobre la normativa a aplicar en las denuncias formuladas como ya se ha mencionado. En segundo lugar, debido a la urgente necesidad de dictar el RD 463/2020, este no ha cumplido con las expectativas jurídicas dentro de la potestad sancionadora y por ello carece de un cuadro de infracciones y sanciones decantándose por la remisión a otras leyes.⁸²

Continuando con esta idea, se alude que una vez vetada la interpretación extensiva en virtud del principio de tipicidad, el art. 36.6 de la LO 4/2015 no contempla el incumplimiento o vulneración de las normas de conducta previstas en disposiciones de carácter general, requiriendo dicha infracción de desobediencia un requerimiento expreso, individualizado y directo por parte de la autoridad sin extender directamente un acta de denuncia como se ha dado en múltiples casos y siendo necesario un incumplimiento a una orden previa del agente.⁸³ De tal forma, “en puridad sólo puede castigar la desobediencia o resistencia a órdenes cuya naturaleza jurídica no supera la de un mero "acto administrativo". En ningún caso permite sancionar, de manera genérica, el incumplimiento de disposiciones normativas, de carácter general. Es necesario que entre el escalón normativo y el comportamiento del infractor concurra un elemento intermedio, esencial: un acto de concreción y singularización del mandato normativo mediante la comunicación de un requerimiento directo a una persona o grupo de personas concreto.”⁸⁴ En la misma línea, cuando se habla de “desobediencia” se ha de atender que la misma es hacia las autoridades o sus agentes “sin que pueda reputarse como autoridad a los efectos del art. 36.6 (como se pretende en la Comunicación del Ministerio de Justicia) al Gobierno que dictó el Real Decreto 463/2020 que establece las limitaciones.”⁸⁵ Por lo tanto, ¿se trataba de una desobediencia al Gobierno Central o una desobediencia a las autoridades de cada comunidad autónoma? Resulta claro, a mi parecer, que al delegar el Gobierno una serie de competencias a cada CCAA, la posible desobediencia de cada ciudadano era hacia los agentes y no hacía el Gobierno, aunque este hubiera dictado el RD.

⁸² España. Juzgado de lo contencioso-administrativo número 3 de Oviedo, 9 de noviembre de 2020. Sentencia núm. 147/2020.

⁸³ Juzgado de lo contencioso-administrativo número 2 de Bilbao, 4 de noviembre de 2020. Sentencia núm. 121/2020.

⁸⁴ España. Tribunal Superior de Justicia (Sala de lo contencioso-administrativo. Sección 1.) Sentencia núm. 2013/2020 de 24 de noviembre de 2020)

⁸⁵ Lozano Cutanda, B. (2020) ¿Qué se puede sancionar en el incumplimiento del estado de alarma? Diario La Ley, Nº 9643, Sección Tribuna, 1 de Junio de 2020, Wolters Kluwer. Pág. 4

Asimismo, pese a que existan dos posiciones diferenciadas en torno a esta interpretación, la mayoritaria defiende la necesidad de que exista un elemento intermedio entre el escalón normativo y el comportamiento del infractor: el acto de concreción y singularización del mandato normativo que se lleva a cabo mediante la comunicación del requerimiento a la persona o a un grupo de personas concreto, no correspondiendo el mero incumplimiento de una disposición de carácter general con la infracción de “desobediencia a la autoridad” señalada en el art. 36.3 LOPSC, ya que, en ese caso, se estaría ante un tipo infractor “en blanco” que permitiría sancionar absolutamente cualquier incumplimiento de todas las leyes o reglamentos, siendo contrario con el principio de tipicidad que rige la potestad sancionadora, así como los principios de legalidad y seguridad jurídica establecidos en la Constitución y relacionados con el derecho fundamental del artículo 25 CE. Este último artículo, señalando la prohibición de ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, derecho fundamental que se mantuvo vigente durante el estado de alarma.⁸⁶

A mayor abundamiento, otra de las afirmaciones evidentes es que la actuación sancionadora no puede realizarse cometiendo excesos y arbitrariedades que lleven a una vulneración de derechos fundamentales, debiendo estar dicha actuación plenamente sometida al escrutinio de la ley y con la presencia en todo momento de actos administrativos reglados y no discrecionales, con la finalidad de evitar las arbitrariedades del ente sancionador frente al ciudadano. Bajo esta tesis, se pretende descartar igualmente la idea de que la Administración niegue la vulneración del principio de tipicidad escudándose en la posible existencia de una relación de sujeción especial de los ciudadanos con las respectivas Administraciones durante el estado de alarma, permitiendo la inaplicación de las garantías de la potestad sancionadora, siendo este hecho incorrecto en tanto en cuanto dichas relaciones posibilitan una flexibilización del principio de reserva de ley pero jamás del principio de tipicidad.

La tesis que se apoya bajo la idea de sancionar por haber vulnerado el mandato genérico también argumenta la necesidad de interpretar nuestro ordenamiento jurídico conforme a la realidad social en el momento en el que se pusieron las sanciones impugnadas. Así mismo, es la crisis pandémica la que obligó al Gobierno de la nación a imponer con premura medidas draconianas para la protección de la salud de los ciudadanos y el colapso del sistema sanitario,

⁸⁶ En relación con el artículo 25 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.

medidas que bajo esta teoría devendrían ineficaces sin una ágil reacción frente a sus incumplimientos. Sin embargo, “este argumento cae por su propio peso. El mencionado principio de tipicidad proscribiera tanto la aplicación analógica de las normas definidoras de infracciones y sanciones, como su interpretación extensiva.”⁸⁷

Qué duda cabe que una amplia doctrina sigue considerando que en el Real Decreto se podrían haber definido con precisión las sanciones e infracciones, pudiendo haber dictado de igual modo un Real Decreto-Ley, lo cual se hizo posteriormente con el Real Decreto-Ley 21/2020, de 9 de junio donde se clarificó el régimen sancionador del incumplimiento de las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis sanitaria, remitiéndose a las normativas sanitarias y de prevención de riesgos laborales, y clarificando por ejemplo la tipificación de la infracción y sanción por el incumplimiento de la obligación de llevar mascarilla en la vía pública con una infracción leve consistente en la multa de 100 euros. En definitiva, la tesis mayoritaria apoya la idea de que para la concurrencia del tipo infractor se requiera de una conducta que quiebre la acción u omisión ordenada por los agentes y no siendo suficiente una leve o primera negativa al cumplimiento de las órdenes para tratarse de la infracción del artículo 36.6. Conviene aludir al análisis que realiza la Audiencia Nacional sobre el citado precepto donde se plantea la impugnación de la Instrucción 13/2018, de 17 de octubre, de la Secretaría de Estado de seguridad, sobre la práctica de registros corporales externos: “una desobediencia leve, siempre será una infracción leve a la Ley de Seguridad Ciudadana, y la Instrucción exige el plus de que la conducta del ciudadano haga una verdadera quiebra de la acción ordenada por la policía o impedirle actuar para que se dé el tipo infractor.”⁸⁸

Al hilo de esta última afirmación, el autor Francisco Pleite Guadamillas opina que “se puede alegar que el supuesto que se analiza en la sentencia citada es diferente al aquí planteado, pues se refiere a una conducta de desobediencia o resistencia ante una orden de un agente, sin embargo, aquí, se trata del incumplimiento de una norma, de las limitaciones del estado de alarma establecidas mediante Real Decreto. Desobedecer, según el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, es: «Dicho de una persona: No hacer lo que ordenan las leyes o quienes tienen autoridad». En efecto, son dos conductas las que constituyen infracción, la desobediencia o la resistencia, referidas a dos sujetos diferentes bien la autoridad o los agentes. Por lo tanto, en este supuesto se podría argumentar que es equiparable incumplimiento a

⁸⁷ España. Tribunal Superior de Justicia (Sala de lo contencioso-administrativo. Sección 1.) Sentencia núm. 2013/2020 de 24 de noviembre de 2020.

⁸⁸ España. Audiencia Nacional (Sala de lo contencioso-administrativo. Sección 5.) Sentencia núm. 1008/2018 de 18 de diciembre de 2019.

desobediencia, puesto que se referiría a órdenes de la denominada Autoridad competente, por lo que no necesitan un requerimiento previo ni una resistencia a su cumplimiento.”⁸⁹ Si bien es cierto que se ha de conocer la diferencia sustancial entre desobediencia y resistencia que aclaran autoras como Carmen Martínez Fernández: “en la resistencia se incumple la orden o mandato recurriendo al uso de la fuerza o ejerciendo oposición corporal, de tal manera que hay un contacto físico con el sujeto pasivo. En la desobediencia nos encontramos con un sujeto activo que lo que hace es desatender o incumplir, contumaz y recalcitrantemente la orden o mandato, pero sin recurrir al uso de la fuerza y sin el contacto físico con el sujeto pasivo”, sin embargo, como ya se ha señalado respecto a la desobediencia, siempre que fuera leve se castigará como infracción administrativa.

Como bien se ha señalado, los principios inspiradores del orden penal son de aplicación con matices al derecho administrativo sancionador. De tal manera, la desobediencia es un concepto jurídico que se ha ido perfilando por la doctrina penal y, por ello, cabe aludir la reciente jurisprudencia en esta materia donde se alude que cuando la desobediencia se imputa a un particular, el carácter del requerimiento adquiere mayor singularidad para poder evitar que el ciudadano sea condenado penalmente por haber desatendido simplemente un mandato abstracto ínsito en una norma imperativa. En el orden penal, pudiendo ser de aplicación en el ámbito administrativo, se exige que se constate el desprecio a una orden personalmente notificada con el apercibimiento legal pertinente.⁹⁰ Bajo este argumento, el autor Juan Vega Felgueroso insiste en que “con todas las cautelas de aplicar la interpretación penal al derecho sancionador administrativo, parece en todo caso acertado considerar que la desobediencia del apartado 6 del artículo 36 requiere un plus específico superior al del simple paseo por una avenida desierta.”⁹¹ Sin embargo, cuestión distinta sería que el propio agente preguntara a donde va a la persona que se encuentra en la vía pública, y, una vez comprobado que no se trata de ninguno de los supuestos de la norma, le requiriese para volver a su domicilio sin que este le hiciera caso. En este supuesto, sí estaríamos ante una conducta tipificada en la sanción administrativa. “Si la desobediencia fuera grave o se resistiere estaríamos ya, conforme a lo expuesto *ut supra*, en un

⁸⁹ Guadamillas Pleite, F. Las sanciones derivadas del estado de alarma. Actualidad Administrativa, N° 5, Sección Actualidad, Mayo 2020, Wolters Kluwer. Pág. 3

⁹⁰ España. Tribunal Supremo. (Sala de lo Penal, Sección 1^o) Sentencia núm. 459/2019 de 14 de octubre.

⁹¹ López de la Riva Carrasco, F.A, Carbajo Domingo, M.A y Vega Felgueroso, J. (2020) La posible inconstitucionalidad del Real Decreto 463/2020. El Consultor de los Ayuntamientos, N° 5, Sección Procedimiento, responsabilidad y patrimonio, Mayo 2020, pág. 121, Wolters Kluwer. Pág. 6

delito de desobediencia grave, resistencia o, incluso atentado si intentare o llegare a acometer al agente.”⁹²

- **Non bis in ídem en materia sancionadora**

En primer lugar, el Informe de 2 de abril de 2020, de la Abogacía General del Estado hace recordar que «la concreta calificación o tipificación del hecho denunciado se traducirá, en muchas ocasiones, en una cuestión de concurrencia o colisión de normas que habrá de resolverse aplicando reglas o principios que deciden estas cuestiones en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, tomadas básicamente del Derecho penal, cuales son los criterios de consunción y subsidiariedad, y *non bis in ídem...*»⁹³ Este último principio, como bien es sabido, impide volver a sancionar aquellos hechos que ya lo hubieran sido penal o administrativamente cuando se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento.⁹⁴ En el ámbito sanitario, es el artículo 33 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad aquel que señala que en ningún caso se impondrá doble sanción por los mismos hechos atendiendo a los intereses públicos protegidos, sin perjuicio de poder exigirse demás responsabilidades relativas a otros hechos. Sin embargo, suele ser común la alegación de la vulneración de este principio cuando lo que existe es una reincidencia notoria por el infractor, es decir, la comisión de infracciones de la misma naturaleza en momentos cronológicos distintos.⁹⁵ Es por ello que, en el momento en el que los órganos competentes estimen que los hechos pudieran ser constitutivos de ilícito penal, tras la comunicación al ministerio Fiscal, el órgano administrativo acordará la suspensión del procedimiento hasta que recaiga la resolución con la finalidad de que no se produzca un doble enjuiciamiento en dos esferas diferentes.

De tal forma, la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC 2/2003, de 16 de enero), señalaba que la garantía material de no ser sometido *a bis in ídem* sancionador tiene como finalidad el hecho de evitar una reacción punitiva desproporcionada ya que, de este modo, se quebraría la garantía del ciudadano de previsibilidad de sanciones. Sin embargo, autores como Alejandro Nieto y Rebollo comparten la idea de que dicho principio no resuelve cuál de las normas

⁹² Rodríguez Fernández, R. (2020) Problemática sobre el régimen sancionador en el Estado de alarma. Diario La Ley, Nº 9632, Sección Doctrina, 14 de Mayo de 2020, Wolters Kluwer. Pág.9

⁹³ *Consulta sobre tipificación y competencia administrativa para tramitar y resolver procedimientos sancionadores por incumplimiento de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma*. Abogacía General del Estado. Dirección del Servicio Jurídico del Estado. (2020) Pág. 11

⁹⁴ Art.18 Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

⁹⁵ YEBRA MESEGUER, Joaquín. (2000) *El principio “non bis in ídem” en el procedimiento administrativo sancionador*. (p. 15) Barcelona: editorial Bosh.

aplicables ha de prevalecer, no constituyendo un criterio para determinar la validez o la derogación de estas.

Como bien es sabido, este principio se encuentra ligado al derecho a la tutela judicial efectiva y a la propia presunción de inocencia puesto que se impide que se lleven a cabo dos procedimientos de forma simultánea cuando se produce la triple identidad a la que hace referencia la ley e incluso que encuentra su sustento en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Convenio Europeo de Derechos Humanos⁹⁶ cuando se alude al derecho a no ser juzgado o castigado dos veces. Por lo tanto, la reapertura del procedimiento con posterioridad se condiciona a la aparición de nuevas evidencias o hechos o a que se haya acreditado la existencia de algún vicio en el procedimiento.⁹⁷

Conviene enlazar este principio con la declaración de caducidad del procedimiento administrativo sancionador por ausencia de notificación en plazo por parte del órgano competente para resolver. De este modo, en nuestro ámbito autonómico, la Ley 39/2015 prevé dos reglas en relación con la posibilidad de que la Administración reinicie un nuevo expediente sancionador contra la misma persona, para parte de la doctrina, en vulneración del principio *non bis in ídem*: la caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración y los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción. De tal forma, siempre que la sanción no hubiera prescrito, la Administración se encuentra facultada para iniciar un nuevo procedimiento sancionador tratándose de una potestad imprescriptible. Sin embargo, la doctrina alude al principio *non bis in ídem* rechazando esta apertura de un nuevo procedimiento sancionador y negando el doble enjuiciamiento por la comisión de una infracción administrativa con idéntico fundamento, además de la propia inseguridad jurídica que comporta un procedimiento caducado por falta de certeza y causas reprochables a la Administración, como es el caso de incumplimiento de la obligación de notificar en plazo la resolución sancionadora.⁹⁸

Por otra parte, para poder aplicar este principio se exige una resolución administrativa firme o “cosa juzgada” en la instancia jurisdiccional penal siendo necesaria la certeza sobre los hechos

⁹⁶ Protocolo número 7 del CEDH.

⁹⁷ *El principio non bis in ídem en la Ley Vasca de la potestad sancionadora*. CUBERO MARCOS, José Ignacio. Oñati 2010. Instituto Vasco de la Administración Pública. (pág. 30)

⁹⁸ *El principio non bis in ídem en la Ley Vasca de la potestad sancionadora*. CUBERO MARCOS, José Ignacio. Oñati 2010. Instituto Vasco de la Administración Pública. (pág. 149)

que pretenden evitar ese doble pronunciamiento y cabe señalar que no se aplicará en el ámbito de medidas cautelares o provisionales, multas coercitivas o meros recargos económicos puesto que es preciso que se trate de una sanción en sentido estricto. La jurisprudencia más reciente afirma este hecho señalando “que la denominada excepción de cosa juzgada es una consecuencia inherente al principio "*non bis in ídem*", el cual ha de estimarse implícitamente incluido en el artículo 25 de la Constitución como íntimamente ligado a los principios de legalidad y de tipicidad de las infracciones.”⁹⁹

Así mismo, uno de los problemas generados por el actual sistema de delitos e infracciones de seguridad ciudadana es que dichos delitos previstos en el CP y en la LOPSC se solapan con frecuencia añadiendo constantemente esta última con respecto a las conductas “siempre que no sean constitutivas de delito”, es por ello por lo que pasan a ser habituales los concursos de normas punitivas viéndose la garantía *non bis in ídem* bajo continuas amenazas¹⁰⁰, cuestión bajo la cual ya ahondaron tanto el CGPJ como el Consejo Fiscal en sus informes al anteproyecto de esta mencionada ley. Parte de la doctrina, aborda el problema consistente en que algunas de las infracciones previstas en la LOPSC pueden incumplir las exigencias del principio de tipicidad a través de conceptos jurídicos indeterminados que pueden resultar imprescindibles para tipificar las infracciones, pero, en opinión de Manuel Gómez Tomillo “hay que tener en cuenta que la LOPSC prevé unos cincuenta tipos y entre tantos me parece inevitable que alguno pueda generar problemas de tipicidad¹⁰¹” pese a ello, una cuestión distinta es la de la falta de tipificación de aquellos comportamientos llevados a cabo durante el estado de alarma que carecían de una regulación expresa debido a la celeridad de la normativa aplicable.

⁹⁹ España. Tribunal Supremo (Sala de lo contencioso, Sección 2ª) Sentencia núm. 2871/2020 de 17 de septiembre.

¹⁰⁰ IZQUIERDO CARRASCO, Manuel; Alarcón Sotomayor, Lucía (Dirs.), *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*, Aranzadi, Navarra, 2019. (Pág. 319)

¹⁰¹ IZQUIERDO CARRASCO, Manuel; Alarcón Sotomayor, Lucía (Dirs.), *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*, Aranzadi, Navarra, 2019. (pp. 320-321)

- **Ejercicio de derechos y obligaciones del administrado en interpretación de la normativa dictada durante el estado de alarma**

Partiendo de una situación limitadora de derechos fundamentales del administrado dentro de las que se incluye la libertad de circulación, se fueron dictando una serie de Reales Decretos en virtud de los cuales se modificaban continuamente preceptos anteriores viéndose así mismo el sujeto sancionado bajo la obligación de cumplir con una serie de normas para garantizar tanto el pago de la sanción como la posibilidad de recurrir o acudir a los tribunales en caso de disconformidad.

Es oportuno señalar que el administrado receptor de la notificación del acuerdo de incoación para el pago, la solicitud de fraccionamiento o aplazamiento o presentación de alegaciones se veía inexorablemente obligado a abandonar su domicilio para acudir a una oficina bancaria para realizar cualquiera de las acciones anteriormente mencionadas sin perjuicio de que pudiera realizarlo de forma telemática, aunque, cabe señalar que la LPAC no exige que las personas físicas deban comunicarse electrónicamente con la Administración. Sin embargo, es el propio artículo 7.1.f) el que prevé expresamente la posibilidad de desplazarse a entidades financieras en pleno estado de alarma con respecto al pago de la multa, pero no en lo relativo a la presentación de escritos, cabiendo la posibilidad de incluir esta opción dentro del apartado h) del mismo precepto aludiendo a la interpretación de la frase: “cualquier otra actividad de análoga naturaleza”.

Lo que resulta claro según autores como Carlos Mingorance Martín es que el entramado normativo de las medidas generadas por el RDEA y sus disposiciones de ejecución arroja un panorama complejo, no exento de habilitaciones genéricas, reenvíos normativos y una superabundancia de órdenes dictadas por la “autoridad competente delegada”, algunas de las cuales se han rectificado al poco tiempo o han necesitado posteriores aclaraciones. Así mismo, según este autor, el posible perjuicio alegado por el interesado puede tener su origen en actuaciones muy diversas y algunas de ellas su causa inmediata en la publicación del RD 463/2020 como pudiera ser la suspensión de actividades o servicios u otros daños potenciales que han quedado diferidos al momento en que la autoridad competente o delegada hiciera uso de las genéricas habilitaciones conferidas por la norma, tales como requisas, intervención de industriales, prestaciones personales... pudiendo originarse la mayoría de los perjuicios de manera indirecta, sobre la causa genérica de las fuertes medidas de limitación a la movilidad y distanciamiento social, que en el ámbito económico ha provocado una abrupto hundimiento del

consumo¹⁰². A favor de esta posición, la catedrática Blanca Lozano Cutanda: “Son ciertamente exorbitantes los poderes que se atribuyen a los Ministros designados como autoridades competentes delegadas”¹⁰³ añadiendo el hecho de lo insólito que resulta, a su vez, que para adoptar estas medidas se prescinda del procedimiento administrativo sin dar audiencia a los interesados y que lo único que se prevea es la adopción de oficio o a solicitud motivada de las autoridades autonómicas y locales competentes, únicamente prestando atención a las personas vulnerables.

En lo que se refiere al RD 463/2020, muchas de las medidas contenidas en el mismo no solo afectan a facultades o derechos concretos, sino que, directa o indirectamente, tienen una incidencia transversal sobre los más variados aspectos de la vida en sociedad, colaborando todas ellas en el “efecto dominó” de agigantadas consecuencias en el tejido social y económico que se desencadenó principalmente por las fuertes medidas de restricción a la libertad ambulatoria.¹⁰⁴

- **Presunción de certeza de las autoridades: presunción *iuris tantum***

Pese a la existencia del derecho fundamental de presunción de inocencia reconocido en el artículo 24 del texto constitucional, por vía legislativa se reaccionó a través de un precepto que impone por encima de este derecho fundamental la presunción de certeza de las constataciones realizadas por los agentes de autoridad, concretamente regulado en el art. 137.3 de la LPC y manteniéndose en el art. 77.5 de la LPAC, de 2015 a día de hoy. De tal forma, se da por verdadero cualquier constatación que realice el funcionario que tenga condición de autoridad y es el denunciado quién ha de probar que no cometió tal infracción, no gozando en el proceso penal tal valor probatorio y correspondiéndole en tal caso al juez añadir dicho valor. Así mismo, a cualquier constatación en documento público con carácter general se atribuye tal valor probatorio incluyéndose como documento el impreso de denuncias que llevan asiduamente los agentes en su libreta. Sin embargo, cabe señalar que en ocasiones la condición de autoridad no concurre en quienes denuncias los hechos presuntamente constitutivos de infracción, al externalizar las Administraciones en empresas privadas las funciones de vigilancia, supervisión

¹⁰² SARRIÓN MOROTE, José Vicente, DEL SAZ, Silvia. et. (2020), *El impacto del Covid-19 en las instituciones de derecho administrativo*. (pág. 79) Valencia: tirant lo blanch, administrativo práctico.

¹⁰³ Lozano Cutanda, B. (2020) Análisis de urgencia de las medidas administrativas del estado de alarma. Diario La Ley, Nº 9601, Sección Tribuna, 25 de Marzo de 2020, Wolters Kluwer El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer. Pág. 4

¹⁰⁴ SARRIÓN MOROTE, José Vicente, DEL SAZ, Silvia. et. (2020), *El impacto del Covid-19 en las instituciones de derecho administrativo*. (pág. 80) Valencia: tirant lo blanch, administrativo práctico.

y denuncia de infracciones y en las que las personas que realizan dichas funciones no siempre tendrán la condición de autoridad.¹⁰⁵

En materia de seguridad ciudadana, es el artículo 52 de la Ley Orgánica 4/2015 aquel que señala que en los procedimientos sancionadores las denuncias, atestados o actas que formulen los agentes de autoridad que hubiesen presenciado los hechos serán suficientes para llevar a cabo una resolución salvo prueba en contrario, es decir, aludiendo al carácter de presunción *iuris tantum*, sin perjuicio de que sean dichos agentes los que deban aportar al expediente todos los elementos de prueba pertinentes. Por su parte, ya el Tribunal Constitucional señaló¹⁰⁶ que las actuaciones administrativas formalizadas en expediente no tenían la consideración de simple denuncia al ser susceptibles de valorarse en un proceso judicial contencioso-administrativo destruyendo la presunción de inocencia y sin la necesidad de reiterar en vía judicial la actividad probatoria de cargo que se practicó en el expediente.

Se alude de la misma forma en la sentencia de 1 de diciembre de 2016 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo contencioso, Número 10) en donde se señala expresamente que el tribunal atribuye eficacia probatoria al contenido de los escritos de denuncia y a las actas de infracción e informes ampliatorios siempre que se trate de datos objetivos y que hayan sido real y directamente apreciados por los funcionarios intervinientes y no conocidos por referencia, “ni producto de su enjuiciamiento o deducción, por entender que tales medios probatorios se hallan revestidos de las necesarias notas de imparcialidad y dotados de mayor fuerza de convicción que cualquier otro elemento de prueba.”

De tal forma, en caso de incumplimiento de la Orden SND/422/2020, de 19 de mayo, por la que se regulan las condiciones para el uso obligatorio de mascarilla durante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 por no llevar la mascarilla en los supuestos reflejados en el artículo 3 de la misma, se procederá a imponer la sanción pertinente por parte de los agentes sin perjuicio de seguir ante una presunción *iuris tantum* que opera salvo prueba en contrario, de tal forma que en este caso se habrá de alegar la existencia de alguna de las excepciones señaladas en el artículo 2.2 de dicha orden.¹⁰⁷ De la misma forma, cuando la

¹⁰⁵ ESTEVE PARDO, José. (2018) *Lecciones de Derecho Administrativo* (p. 415) Madrid: Marcial Pons. Octava edición.

¹⁰⁶ España. Tribunal Constitucional (Pleno) Sentencia núm. 138/1990, de 17 de septiembre.

¹⁰⁷ “a) Personas que presenten algún tipo de dificultad respiratoria que pueda verse agravada por el uso de mascarilla. b) Personas en las que el uso de mascarilla resulte contraindicado por motivos de salud debidamente

persona no lleve la mascarilla o no cumpla con las medidas de prevención sanitarias y se niegue al cumplimiento de las órdenes de los agentes de autoridad, podrá llegar a constituir delito cuando se trate de una desobediencia grave. Sin embargo, para que se trate de una infracción administrativa, es preciso que se dé una simple negación de llevar mascarilla y se multe por desobedecer a la autoridad. “En esta propuesta de sanción se tiene que hacer constar la respuesta que se ha dado dicho requerimiento, la persistencia o no en la comisión de la infracción y la eventual negativa a cumplir la obligación, en su caso.”¹⁰⁸

En esta línea, cuestión controvertida igualmente ha sido la posible vulneración del derecho al honor y a la propia imagen al tener que utilizar la mascarilla de forma obligatoria en virtud de la señalada orden. En este sentido, el Ministerio Fiscal ha recordado que “las conductas omisivas del uso de la mascarilla y de la observancia del distanciamiento social son conductas antijurídicas que integran ilícitos administrativos con previsión para ellas de procedimientos sancionadores. Y que, como ilícitos administrativos que son, subyace a tales conductas un reproche social, conllevando este, como posible efecto colateral, un potencial estigma social que, en atención a la naturaleza y preponderancia de los bienes jurídicos que resultan protegidos mediante la sanción administrativa en el Estado social y democrático de Derecho y las garantías con las que se reviste la imposición de esa sanción en ese mismo Estado, convierte en lícita la posible eventualidad de tener que soportar tal estigma social.”¹⁰⁹

Sin embargo, en opinión de letrados como Miguel Ángel Bragado Lorenzo “Se han dado casos de detenciones de personas por encontrarse en la vía pública tres o más veces, es decir por haber cometido tres infracciones administrativas, no delitos. No parece que sea oportuna esa detención, pues los agentes deben actuar con proporcionalidad. En su caso, la detención debiera producirse, al menos por la comisión de un delito grave. Incluso, si la persona que se encuentra en la vía pública no obedece al requerimiento del agente y tuviera claros síntomas de padecer enfermedad, lo que procedería sería el internamiento en un centro sanitario, no su detención.”¹¹⁰ Es por ello que, finalmente, cuando se produzca el decaimiento de las sanciones al finalizar el

justificados, o que por su situación de discapacidad o dependencia presenten alteraciones de conducta que hagan inviable su utilización. e) Desarrollo de actividades en las que, por la propia naturaleza de estas, resulte incompatible el uso de la mascarilla. d) Causa de fuerza mayor o situación de necesidad.”

¹⁰⁸ Pollos Calvo, C. (2020) Delitos e infracciones por no cumplir las medidas preventivas del contagio por Covid-19. Diario La Ley, N° 9705, Sección Tribuna, 28 de Septiembre de 2020, Wolters Kluwer. Pág.3

¹⁰⁹ España. Tribunal Supremo. (Sala de lo contencioso, Sección 4ª). Sentencia núm. 3764/2020 de 20 de noviembre.

¹¹⁰ Bragado Lorenzo, M.A (2020) Problemática del régimen sancionador derivado del Real Decreto 463/2020: fundamentación jurídica y legalidad. Diario La Ley N° 9649, Sección Tribuna, 9 de Junio de 2020, Wolters Kluwer. Pág. 13

estado de alarma y atendiendo al artículo 1.3 de la Ley Orgánica 4/1981 decaerán aquellas competencias en materia sancionadora al igual que las medidas adoptadas, “salvo las consistentes en sanciones firmes”, lo cual ha llevado a algunos juristas a pensar que si no se ha dictado resolución administrativa que sea firme en el expediente sancionador se debería optar por archivar dicho expediente, y, a *sensu contrario*, las sanciones no firmes decaerían. Sin embargo, la opinión contraria a este argumento la sostiene el mismo letrado apoyado en el artículo 3 del Código Civil y en el hecho de que el precepto está pensado para medidas como el cierre de establecimientos acordados durante el estado de alarma, pero no a la finalización de procedimientos administrativos iniciados y que todavía no han finalizado.

En la misma línea, otra parte de la doctrina se pregunta lo siguiente: si todas las sanciones que por haber sido recurridas no hubieran adquirido firmeza, “¿no quedarían prácticamente desprovistas de sanción los incumplimientos de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma?”¹¹¹ Pues bien, la Abogacía General contesta en este sentido y alude a otras normas que se podrán aplicar para sancionar las conductas concluyendo que las infracciones podrían tener encaje legal en la legislación sanitaria y que, por tanto, la competencia para tramitar y resolver los procedimientos sancionadores correspondería a las Comunidades Autónomas, sin que quedaran desprovistos de sanción tales incumplimientos.

¹¹¹ Lozano Cutanda, B. (2020) ¿Qué se puede sancionar en el incumplimiento del estado de alarma? Diario La Ley, Nº 9643, Sección Tribuna, 1 de Junio de 2020, Wolters Kluwer. Pág. 6

V. CONCLUSIONES

Habiendo realizado un profundo análisis sobre el papel que ha jugado la potestad sancionadora de la Administración en un contexto de incertidumbre en el que se trataba de hacer frente a un enemigo común, el desconocido virus, conviene finalizar el presente trabajo haciendo referencia a varias cuestiones que avalan una misma afirmación: inseguridad jurídica. Y es que, antes de que finalizara el estado de alarma, hubo un momento de incertidumbre en el que las Comunidades Autónomas veían una compleja salida al hecho de que finalizara dicho estado de alarma, ya que las mismas se encontraban sin margen jurídico alguno para sustentar algunas de las medidas que habían venido adoptando y que, además, tenían, en un principio, intención de mantener. Cuando se alude a la mencionada inseguridad jurídica, no solo hay que centrar las atenciones en la imposibilidad por parte de las Comunidades de adoptar medidas como las que se venían adoptando con su apoyo en las sucesivas prórrogas del estado de alarma, si no también aquella inseguridad jurídica para con los ciudadanos a través de resoluciones como las adoptadas por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, tirando por tierra las medidas impuestas por el Gobierno Vasco a través de los conocidos Decretos, concretamente, el auto del TSJPV en el que finalmente se adoptó la medida cautelar instada por la Asociación de Hostelería de Bizkaia consistente en la suspensión de la vigencia del inciso relativo a las reglas de reapertura del apartado 9.1) del anexo del Decreto 44/2020, de 10 de diciembre, del Lehendakari, prorrogado por Decreto 4/2021, de 22 de enero, del Lehendakari.

Sin embargo, ¿qué certeza disponía el ciudadano? se alude constantemente a la seguridad ciudadana, pero ¿acaso se ayudaba con estas decisiones a proporcionar una garantía y estabilidad a los ciudadanos? en mi opinión, lo único que se estaba potenciando es la constante inseguridad jurídica con todos los ciudadanos al no saber a qué atenerse en muchas ocasiones o qué conductas llevar a cabo sin vulnerar la normativa vigente.

Teniendo en todo momento en consideración el ejercicio de la función controladora de los jueces del TSJ, aquellos optaron por dar por no válidas normas restrictivas elaboradas por el Gobierno Vasco y publicadas mediante decreto, encontrándose del mismo modo los ciudadanos confusos con respecto a cuáles de las conductas que hasta ese momento realizaban eran o no supuestos de infracción sancionables. Una cuestión es clara: los ciudadanos han sido sancionados por conductas que no tendrían que haber llevado a cabo en pleno confinamiento o posteriormente con el incumplimiento de las medidas que pretenden asegurar la salud pública, pero lo que supone un hecho cierto y objetivo es que del mismo modo, la continua variación de las medidas con una rapidez notoria, no ha ayudado en este sentido a que los ciudadanos

tuvieran claro cuáles eran aquellas conductas que suponían infracciones administrativas y cuales no eran susceptibles de ser sancionadas una vez finalizado el confinamiento.

En este sentido, el TSJPV también dictaminó que no se pudieran mantener los confinamientos municipales ni autonómicos, el toque de queda nocturno ni el límite de agrupaciones de 4 personas después del fin del estado de alarma el 9 de mayo por el hecho de que afectaba, como resulta obvio, a los derechos fundamentales reconocidos en la CE. Esta respuesta tuvo lugar tras la autorización previa solicitada por el Gobierno Vasco y que tumbaba por completo el borrador de decreto que quería establecer el Lehendakari y dictando, finalmente, el Decreto, de 7 de mayo, del Lehendakari, sobre medidas de prevención para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, tomando las medidas oportunas para seguir haciendo frente al virus pero sin vulnerar derechos fundamentales al carecer del paraguas jurídico avalado por el estado de alarma, sin perjuicio de que se continuarán sancionando aquellas conductas contrarias a la norma como el hecho de no llevar mascarilla en las zonas pertinentes o cualquier vulneración de análoga naturaleza. Por otra parte, es claro que las decisiones judiciales adoptadas se deben a la ausencia de una normativa que resulte clara, si bien es cierto que frente al panorama de inseguridad jurídica hasta la fecha, paulatinamente se han ido concretando en la medida de lo posible las conductas susceptibles de ser sancionadas en cada comunidad autónoma, y ello ayuda al ciudadano a actuar de forma consecuente y acorde a cada actividad permitida, presuponiendo la responsabilidad individual de cada uno.

Otra de las cuestiones a analizar es la variabilidad de interpretaciones que se han realizado por parte de los jueces, no solo el ejemplo anteriormente mencionado, si no la hipótesis central sobre la que se ciñe este trabajo: ¿era necesario un apercibimiento previo o acaso los ciudadanos debían conocer cuáles eran las prohibiciones al aparecer en todos los medios expuestas? Se ha de tener en consideración que el desconocimiento de la ley, no exime de su cumplimiento pese a estar en una situación tan compleja y desconocida para todos nosotros/as hasta el momento. Es claramente notorio que la jurisprudencia y la doctrina se han mostrado favorables a la necesidad de llevar a cabo un requerimiento previo, sin perjuicio de que una pequeña parte de los representantes del poder judicial hayan expresado lo contrario. Por lo tanto, se puede observar como la potestad sancionadora de la Administración en supuestos excepcionales puede llegar a chocar con la opinión subjetiva de los jueces en un determinado momento.

Por otro lado, la constante remisión a la ley aplicable que se ha llevado a cabo en el decreto de alarma ha llevado a una gran confusión tanto para la Administración como para el ciudadano,

nuevamente aludiendo a la existencia de inseguridad jurídica para ambos e incluso viéndose los representantes de la Administración abocados a buscar un sustento jurídico o una argumentación diferente para lograr la convicción del juez y desestimar aquellos recursos interpuestos por los ciudadanos en torno a las sanciones.

Por otra parte, todos somos conocedores del juicio de proporcionalidad que debe tenerse en consideración al imponer una sanción, pero, a mi parecer, se ha de cuestionar si en una situación tan alarmante cabe la aplicación de estos criterios de la misma forma que en una situación corriente, una situación anterior al Covid-19. ¿Qué clase de intencionalidad o reincidencia posee un ciudadano que pretende hacer las compras en un supermercado más amplio que aquel que se encuentra a escasos metros de su casa? Es clara la necesidad de velar por la salud pública, al igual que es clara la intencionalidad del legislador al establecer las cuantías de las sanciones en la Ley de Seguridad Ciudadana sin tener, obviamente, en consideración un contexto como el vivido. Esto es, el legislador al establecer dichas cuantías no estaba pensando que la normativa fuera a ser aplicada en un estado de alarma, por lo tanto ¿se puede hablar realmente proporcionalidad?

Si bien es cierto que las decisiones subjetivas de los jueces no han ayudado en absoluto a la ciudadanía a tener una idea clara de aquello que es sancionable y aquello que no lo es, tampoco la celeridad con la que se dictaron los Reales Decretos han ayudado a ello, es más, de forma inexorable y en parte, comprensible, por la necesidad de regular la situación, han fomentado la inseguridad jurídica y han aumentado el margen de interpretación por parte de los operadores jurídicos.

En las cuestiones procedimentales, bajo mi punto de vista, tampoco se ha señalado de forma clara ni se han perfilado las excepciones relativas a los procedimientos que no quedaban suspendidos. ¿Acaso no resulta un concepto genérico la protección del interés general y, por consiguiente, susceptible de tomar decisiones arbitrarias? Aquello que resultaba realmente necesario era una motivación, si bien es cierto que nadie puede llegar a saber si se llevaron a cabo motivaciones sucintas o escasas con la finalidad de no entorpecer ni suspender los procedimientos administrativos que protegían un interés general o que tenían como objeto hechos justificativos del estado de alarma. Igualmente, coincido con parte de los autores mencionados en la idea de que no se actuó de forma correcta en los procedimientos de convocatorias de oposiciones al no señalar ninguna cuestión relativa a la suspensión de los mismos, ya que lo único que se consiguió fue aplazar esta clase de procedimientos perjudicando a las personas interesadas.

En definitiva, ante una situación tan desconocida en la que se ha pretendido evitar la arbitrariedad y garantizar una mayor seguridad jurídica a través de la declaración de un estado tan excepcional como el vivido, en la práctica ha resultado más complejo de lo esperado no solo por la falta de experiencia ante este tipo de situaciones si no por la variabilidad de interpretaciones normativas, la influencia de los medios de comunicación y la presión que se ha tenido por parte de operadores jurídicos, profesionales y, en general, por todos los ciudadanos. Lo que nos queda como sociedad, por tanto, es aprender de lo vivido. Lo que nos queda como ciudadanos, es seguir cumpliendo las normas y responsabilizarnos con la situación. Lo que nos queda como humanos, es hacernos más fuertes que nunca.

BIBLIOGRAFÍA

a) Menciones bibliográficas

- SARRIÓN MOROTE, Jose Vicente, DEL SAZ, Silvia. et. (2020), *El impacto del Covid-19 en las instituciones de derecho administrativo*. Valencia: tirant lo blanch, administrativo práctico.
- CIERCO, Cesar, PIÑAR, Jose Luis, FERNANDEZ RAMÓN, Tomás et. (2020). *Covid y derecho público (durante el estado de alarma y más allá)*. Primera edición. Valencia: tirant lo blanch.
- RAMÓN RIBAS, Eduardo (2021), *Desobediencia, estado de alarma y Covid-19*. Primera edición. Valencia: tirant lo blanch.
- IZQUIERDO CARRASCO, Manuel; Alarcón Sotomayor, Lucía (Dirs.), *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*, Aranzadi, Navarra, 2019.
- MESEGUER YEBRA, Joaquín. (2000) *El principio “non bis in idem” en el procedimiento administrativo sancionador*. Primera edición. Barcelona: Bosh.
- CUBERO MARCOS, José Igancio. *El principio “non bis in idem” en la ley vasca de la potestad sancionadora*. (2010) Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- NIETO GARCIA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. (2005) Cuarta edición totalmente reformada. Madrid: editorial Tecnos (Grupo Anaya S.A)
- YBARRA BORES, Alfonso. *La ejecución de las sanciones administrativas en el ámbito de la Unión Europea*. (2006) Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- GARZARO ANGULO, Noemí, YUSTOS TEJERO, José Ignacio y GARZARO ANGULO, Amaya. “Estado de alarma y Covid-19: el régimen administrativo

sancionador en la Comunidad Autónoma de Euskadi”, *Estado de alarma y Covid-19*, agosto 2020. DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.117.2020.12>

- CANO CAMPOS, Tomás. “Estado de alarma, sanciones administrativas y desobediencia a la autoridad”, Blog Seguridad Pública, Derecho administrativo sancionador y derechos fundamentales (08/05/2020). <https://seguridadpublicasite.wordpress.com/2020/05/08/estado-de-alarma-sanciones-administrativas-y-desobediencia-a-la-autoridad/>
- CANO CAMPOS, Tomás. “¿Puede el Decreto de Alarma establecer su propio régimen sancionador?”, Blog Seguridad Pública, Derecho administrativo sancionador y derechos fundamentales (11/05/2020). <https://seguridadpublicasite.wordpress.com/2020/05/11/puede-el-decreto-de-alarma-establecer-su-propio-regimen-sancionador/>
- Fernández Puig, P. (2020) Gestión de expedientes sancionadores por Covid-19 (II): hitos de fortaleza. *Asociación Letrados de Entidades Locales* (Blog) 06-05-2020. Disponible en: <http://letradosentidadeslocales.es/wp-content/uploads/2020/05/GESTI%C3%93N-DE-SANCIONES-II-.pdf>
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. “El problema jurídico de las sanciones administrativas”, *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 10, 1976.
- ROBLES FERNÁNDEZ, Salvador. “Régimen Jurídico de las infracciones y sanciones administrativas en el ámbito de la salud pública”, *Derecho Sanitario* Vol. 3, Enero-Diciembre 1995.
- GOMEZ TEROL, Ramón. “El régimen de la potestad sancionadora de la administración por vulneración de las medidas de confinamiento impuestas durante el estado de alarma por la crisis sanitaria del Covid-19”, Alicante, 2020. *Revista de estudios locales* núm. 231.

- VERDEJO MORENO, Jaime y TORREJÓN DÍAZ, Pedro. “Sanciones en caso de inobservancia del confinamiento: Posible delito de desobediencia”, 2020. 2020. (disponible en <https://blog.sepin.es/2020/04/delito-desobediencia-inobservancia-confinamiento/>) última consulta 14/02/21

- SEGURA SOTO, Romina Carolina. “Naturaleza jurídica y fundamento constitucional de la potestad punitiva de la Administración del Estado”. Chile, 2014. Revista de Derechos fundamentales- Universidad Viña del Mar número 11.

- ESTEVE PARDO, José. (2018) *Lecciones de Derecho Administrativo*. Madrid: Marcial Pons. Octava edición.

- Lozano Cutanda, B. (2020) ¿Qué se puede sancionar en el incumplimiento del estado de alarma? Diario La Ley, N° 9643, Sección Tribuna, 1 de Junio de 2020, Wolters Kluwer.

- Rodríguez Fernández, R. (2020) Problemática sobre el régimen sancionador en el Estado de alarma. Diario La Ley, N° 9632, Sección Doctrina, 14 de Mayo de 2020, Wolters Kluwer.

- Lopez de la Riva Carrasco, F.A, Carbajo Domingo, M.A y Vega Felgueroso, J. (2020) La posible inconstitucionalidad del Real Decreto 463/2020. El Consultor de los Ayuntamientos, N° 5, Sección Procedimiento, responsabilidad y patrimonio, Mayo 2020, pág. 121, Wolters Kluwer.

- Las entidades locales y la tipificación de infracciones en el estado de alarma. (2020) Actualidad Administrativa, N° 6, Sección Actualidad / En la práctica, Junio 2020, Wolters Kluwer.

- Pollos Calvo, C. (2020) Delitos e infracciones por no cumplir las medidas preventivas del contagio por Covid-19. Diario La Ley, N° 9705, Sección Tribuna, 28 de Septiembre de 2020, Wolters Kluwer.

- Bragado Lorenzo, M.A (2020) Problemática del régimen sancionador derivado del Real Decreto 463/2020: fundamentación jurídica y legalidad. Diario La Ley Nº 9649, Sección Tribuna, 9 de Junio de 2020, Wolters Kluwer.
- *Consulta sobre tipificación y competencia administrativa para tramitar y resolver procedimientos sancionadores por incumplimiento de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma.* Abogacía General del Estado. Dirección del Servicio Jurídico del Estado. (2020)
- Guadamillas Pleite, F. Las sanciones derivadas del estado de alarma. Actualidad Administrativa, Nº 5, Sección Actualidad, Mayo 2020, Wolters Kluwer.
- Comunicación del Ministerio del Interior a los delegados del gobierno sobre incoación de procedimientos sancionadores por presunta infracción del artículo 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”, de 14 de abril de 2020.
- Ilustre Colegio de Abogados de Madrid. (2020) *Levantamiento de la suspensión de plazos administrativos.* (Unidad técnica jurídica. Biblioteca. Áreas procesales). Madrid
- Abogacía del Estado Consulta de 20 de marzo de 2020. Definición y diferenciación de los conceptos jurídicos de “término y plazo” y “suspensión e interrupción”: aplicación al RD 463/2020 (COVID-19)

b) Legislación citada:

- Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco aprobado por Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre.

- Orden de 13 de marzo de 2020, de la Consejera de Salud, por la que solicita de la Consejera de Seguridad la activación formal del Plan de Protección Civil de Euskadi, larrialdiei aurrigitoko bidea-Labi ante la situación generada por la alerta sanitaria derivada de la propagación del COVID-19, BOPV núm. 52, de 14 de marzo de 2020, <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2020/03/2001576a.shtml>
- Orden de 22 de octubre de 2020, de la Consejera de Salud, por la que se adoptan medidas especiales en materia de salud pública para la contención del brote epidémico de la pandemia COVID-19 en diversos municipios y zonas básicas de salud de la Comunidad Autónoma de Euskadi. <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2020/10/2004447a.pdf>
- Decreto Legislativo 1/2017, de 27 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Gestión de Emergencias, BOPV núm. 84, de 5 de mayo de 2017.
- Decreto 6/2020, de 13 de marzo, del Lehendakari, por el que avoca para sí la dirección del Plan de Protección Civil de Euskadi, Larrialdiei Aurrigitoko Bidea-Labi, ante la situación generada por la alerta sanitaria derivada de la propagación del COVID-19, BOPV núm. 52, de 14 de marzo de 2020
- 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, <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2016/11/1605038a.pdf>
- Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.
- Decreto-ley 11/2020, de 10 de julio, en virtud del cual se establece un régimen sancionador específico para afrontar los incumplimientos de las disposiciones dictadas para paliar los efectos de la crisis ocasionada por el Covid-19 en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares

- Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública
- LO 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana.
- *Reglamento Sanitario Internacional (2005)*. Tercera Edición. Organización Mundial de la Salud. Ginebra, 2016
- Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil
- Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco, BOPV núm. 155, de 11 de agosto de 1992.

c) **Jurisprudencia citada:**

Audiencia Nacional

España. Audiencia Nacional (Sala de lo contencioso-administrativo. Sección 5.) Sentencia núm. 1008/2018 de 18 de diciembre de 2019.

Tribunal Supremo

España. Tribunal Supremo. (Sala de lo Penal, Sección 1º) Sentencia núm. 459/2019 de 14 de octubre

España. Tribunal Supremo. (Sala de lo contencioso, Sección 4º). Sentencia núm. 3764/2020 de 20 de noviembre.

España. Tribunal Supremo (Sala de lo contencioso, Sección 2ª) Sentencia núm. 2871/2020 de 17 de septiembre.

Tribunal Constitucional

España. Tribunal Constitucional (Pleno) Sentencia núm. 138/1990, de 17 de septiembre.

España. Tribunal Constitucional (Pleno) Sentencia núm 76/1990, de 26 de abril.

España. Tribunal Constitucional (Pleno) Sentencia núm. 123/1984, de 18 de diciembre.

España. Tribunal Constitucional (Pleno) Sentencia núm. 58/2017, de 11 de mayo.

Tribunal Superior de Justicia

España. Tribunal Superior de Justicia (Sala de lo contencioso-administrativo. Sección 1.)
Sentencia núm. 2013/2020 de 24 de noviembre de 2020)

España. Tribunal Superior de Justicia (Sala de lo contencioso-administrativo. Sección 1.)
Sentencia núm. 2013/2020 de 24 de noviembre de 2020.

Juzgado de lo contencioso-administrativo número 2 de Bilbao, 4 de noviembre de 2020.
Sentencia núm. 121/2020.

Juzgado de lo contencioso-administrativo número 3 de Oviedo, 9 de noviembre de 2020.
Sentencia núm. 147/2020.

Juzgado contencioso-administrativo número 1 de Pamplona, de 24 de septiembre de 2020.
Sentencia núm. 1805/2020.

Juzgado de lo contencioso-administrativo núm.4. Sentencia núm. 123/2010 de 17 de
noviembre.

