



CONSULTA SOBRE TIPIFICACIÓN Y COMPETENCIA ADMINISTRATIVA PARA TRAMITAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES POR INCUMPLIMIENTO DE LAS LIMITACIONES IMPUESTAS DURANTE EL ESTADO DE ALARMA

La Abogacía General del Estado ha examinado la discrepancia de criterio existente entre varias Abogacías del Estado respecto de la tipificación y determinación de la competencia administrativa para tramitar y resolver los procedimientos sancionadores que se incoen por presuntos incumplimientos de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Con relación a dichas cuestiones, este Centro Directivo emite informe en los siguientes términos:

-I-

Se parte de la premisa de que, al parecer, varias Delegaciones del Gobierno han recibido recientemente comunicaciones procedentes del Ministerio del Interior con instrucciones de tramitar, a la mayor brevedad posible, los procedimientos sancionadores derivados de las denuncias formuladas por los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, por presuntos incumplimientos de las limitaciones o restricciones de derechos impuestas durante el estado de alarma.

El presente informe se centrará en las discrepancias jurídicas suscitadas entre varias Abogacías del Estado respecto de la tipificación y competencia para tramitar los referidos procedimientos sancionadores, dando por supuesto que su tramitación no se encuentra formalmente suspendida, conforme a la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, y sin entrar en 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.

-II-

El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, impuso, entre otras medidas, determinadas restricciones a la libertad de circulación de las personas (artículo 7) y la suspensión de apertura al público de los locales y establecimientos minoristas (artículo 10), medidas que han sido completadas por normas posteriores dirigidas a reducir aún más la movilidad de la población con el fin de controlar y reducir el contagio del COVID-19 (v.g., las medidas impuestas por el Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19).

Conforme al artículo 4.3 del Real Decreto 463/2020, los Ministros designados como autoridades competentes delegadas en dicho Real Decreto quedan habilitados para dictar órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas necesarios para garantizar la prestación de servicios ordinarios y extraordinarios, en orden a la protección de personas, bienes y lugares.

Por su parte, el artículo 5.2 del Real Decreto 463/2020 declara que *“Los agentes de la autoridad podrán practicar las comprobaciones en las personas, bienes, vehículos, locales y establecimientos que sean necesarias para comprobar y, en su caso, impedir que se lleven a cabo los servicios y actividades suspendidas en este real decreto, salvo las expresamente exceptuadas. Para ello, podrán dictar las órdenes y prohibiciones necesarias y suspender las actividades o servicios que se estén llevando a cabo”,* y añade que, *“A tal fin, la ciudadanía*



tiene el deber de colaborar y no obstaculizar la labor de los agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones”.

Son agentes de la autoridad, a efectos del Real Decreto 463/2020, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los miembros de los cuerpos policiales autonómicos y locales, y los miembros de las Fuerzas Armadas que, durante el estado de alarma, pudieran ser requeridos al efecto conforme al artículo 5.6 del Real Decreto 463/2020.

Teniendo en cuenta que para garantizar el cumplimiento de las medidas decretadas en el estado de alarma intervienen cuerpos estatales, autonómicos y locales, la Orden del Ministerio del Interior INT/226/2020, de 15 de marzo, ha establecido criterios comunes de actuación, al amparo de lo dispuesto en el artículo 9.1 de la Ley Orgánica 4/1981, conforme al cual, por la declaración del estado de alarma los integrantes de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales *“quedarán bajo las órdenes directas de la Autoridad competente en cuanto sea necesaria para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza”*. La citada Orden, que tiene como destinatarios, conforme a su apartado Primero, *“a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; los cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales y el personal de las empresas de seguridad privada”*, persigue, entre otros, el objetivo de *“Garantizar una acción concertada de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los Cuerpos de Policía Autonómicos, las Policías Locales y el personal y empresas de seguridad privada, para la implantación y el cumplimiento, en todo el territorio nacional, de las medidas previstas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo”*. El apartado Quinto de la citada Orden, al que se aludirá posteriormente, se refiere a los expedientes sancionadores incoados por los agentes de autoridad durante el estado de alarma.

De lo expuesto se desprende que, desde la declaración del estado de alarma, los distintos agentes de la autoridad (de la Administración estatal,



autonómica y local) están habilitados para formular denuncias por incumplimientos de las limitaciones y restricciones impuestas a la ciudadanía.

Sin perjuicio de que las denuncias puedan provenir de agentes de la autoridad de distintas Administraciones Públicas, las infracciones denunciadas pueden también estar vinculadas a materias de la competencia de unas u otras Administraciones Públicas.

A estos efectos, el art. 10 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, dispone que *“el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la autoridad competente en el estado de alarma será sancionado con arreglo a lo dispuesto en las leyes”*. En el mismo sentido se expresa el artículo 20 del Real Decreto 463/2020, que bajo la rúbrica *“Régimen sancionador”*, establece que *“El incumplimiento o la resistencia a las órdenes de las autoridades competentes en el estado de alarma será sancionado con arreglo a las leyes, en los términos establecidos en el artículo diez de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio”*. Esta genérica remisión a la aplicación de *“las leyes”* plantea problemas prácticos a la hora de tipificar las distintas infracciones denunciadas por los agentes de la autoridad, cuestión de la que, como se expondrá seguidamente, en muchos casos depende la competencia para tramitar y resolver los correspondientes procedimientos sancionadores.

Efectivamente, el artículo 6 del Real Decreto 463/2020, relativo a la *“Gestión ordinaria de los servicios”*, dispone que *“Cada Administración conservará las competencias que le otorga la legislación vigente en la gestión ordinaria de sus servicios 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 y sin perjuicio de lo establecido en los artículos 4 y 5”*. Al no recoger el Real Decreto 463/2020 ninguna previsión expresa en materia de competencias sancionadoras, hay que entender que dicha norma no afecta al régimen competencial vigente. En consecuencia, el incumplimiento a las restricciones o limitaciones impuestas por el Real Decreto 463/2020 o a las órdenes, instrucciones o disposiciones dictadas por autoridades delegadas se habrá de sancionar por las Administraciones



competentes por razón de la normativa sectorial aplicable (sanidad, tráfico, comercio, educación...).

La tipificación de las infracciones implica una labor de calificación jurídica de los hechos denunciados y de subsunción de los mismos en alguna de las conductas tipificadas como infracciones por la normativa vigente. A efectos de favorecer esa labor de tipificación resulta necesario, como premisa previa, que los agentes de la autoridad (y ello con independencia de su adscripción a la Administración estatal, autonómica o local) documenten sus denuncias y atestados con la mayor precisión y grado de detalle posible, pues dichas denuncias y atestados constituyen, además, el medio principal de prueba en los procedimientos sancionadores respectivos.

-III-

Las infracciones que se consideran pueden tener encuadre en distintos bloques normativos, lo que, *ratione materiae*, determina la competencia de una u otra Administración territorial.

Así, en primer lugar, el incumplimiento de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma puede tener encaje en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, cuyo artículo 32 atribuye competencias sancionadoras tanto a la Administración General del Estado (en concreto, al Ministro del Interior, al Secretario de Estado de Seguridad, o a los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas y en las Ciudades de Ceuta y Melilla, según el tipo y grado de sanción), como a *“las autoridades correspondientes de la Comunidad Autónoma en el ámbito de sus competencias en materia de seguridad ciudadana”*, y a los Alcaldes, *“cuando las infracciones se cometieran en espacios públicos municipales o afecten a bienes de titularidad local, siempre que ostenten competencia sobre la materia de acuerdo con la legislación específica”*.



En segundo lugar, las infracciones que se consideran pueden tener encaje legal en la legislación sanitaria, por su vinculación con el bien jurídico de protección de la salud pública. Conviene recordar, en este punto, que el artículo 149.1.16 de la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva sobre la sanidad exterior y sobre las bases y coordinación general de la sanidad, por lo que las Comunidades Autónomas han asumido competencias ejecutivas o de gestión en materia de sanidad. Por lo tanto, si las infracciones objeto de informe se vinculasen a la legislación sanitaria, la competencia para tramitar y resolver los correspondientes procedimientos sancionadores correspondería, en principio, a las Comunidades Autónomas respectivas, habida cuenta de que, en materia de sanidad, las Comunidades Autónomas han asumido, como se ha dicho, competencias ejecutivas o de gestión, y el ejercicio de la potestad sancionadora se encuadra, precisamente, no en la competencia normativa sino en la competencia ejecutiva o de gestión.

En tercer lugar, las infracciones de continua referencia pueden tener encuadre en la legislación sobre protección civil. La Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional Protección Civil, regula en su artículo 48 las competencias en el ámbito de la Administración General del Estado, lo que debe entenderse sin perjuicio de las competencias autonómicas asumidas en materia de protección civil.

Así las cosas, procede examinar cada uno de los mencionados bloques normativos, para determinar en cuál de ellos se encuadran mejor las infracciones que se examinan, con indicación expresa de que no resulta posible dar en este punto una respuesta categórica y unívoca, pues la tipificación de cada concreta infracción exigirá una labor casuística de examen y valoración de los hechos denunciados, de la que dependerá la posterior operación de calificación jurídica o subsunción de los hechos en una u otra infracción de las legamente tipificadas, siendo la posible casuística, se insiste, muy diversa. Por el mismo motivo, se advierte expresamente que las eventuales denuncias que puedan formular los agentes de la autoridad durante el estado de alarma pueden afectar, por razón de las concretas circunstancias fácticas objeto de denuncia, a bloques normativos distintos de los que, por ser los más habituales, se examinan en este informe.



-IV-

La Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, contiene en sus artículos 35, 36 y 37 una enumeración de infracciones muy graves, graves y leves, respectivamente. De la relación de dichas infracciones sólo parece aplicable al supuesto que nos ocupa, en principio, la infracción grave del artículo 36.6, consistente en *“la desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito, así como la negativa a identificarse a requerimiento de la autoridad o de sus agentes o la alegación de datos falsos o inexactos en los procesos de identificación”*.

La ya citada Orden del Ministerio del Interior INT/226/2020, de 15 de marzo, dispone en su apartado Quinto, bajo la rúbrica “Régimen sancionador”, lo siguiente:

“1. La ciudadanía tiene el deber cívico de colaborar y no obstaculizar la labor de los agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones, y conforme establecen el artículo 10 de la Ley Orgánica 4/1981, y el artículo 20 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la Autoridad competente será sancionado con arreglo a lo dispuesto en las leyes.

2. Si estos actos señalados en el punto anterior fuesen cometidos por empleados públicos, se tramitará el correspondiente atestado o se incoará procedimiento sancionador, notificándolo al superior jerárquico a efectos disciplinarios, y se pondrá en conocimiento inmediato de la Secretaría de Estado de Seguridad, para su traslado a la Autoridad competente, que podrá suspenderlos de inmediato en el ejercicio de sus cargos.

3. De acuerdo con ello, sin perjuicio de otros delitos o infracciones en los que se pueda incurrir, conviene recordar que el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la Autoridad competente pueden ser constitutivos de delitos de atentados contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos, y de resistencia y desobediencia, tipificados de forma específica en los artículos 550 a 556 del Código Penal.



4. Igualmente, el artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, considera como infracción grave, la desobediencia o la resistencia a la autoridad o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito, así como la negativa a identificarse a requerimiento de la autoridad o de sus agentes o la alegación de datos falsos o inexactos en los procesos de identificación.”

Dada la mención expresa que la Orden parcialmente transcrita efectúa al artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, podría pensarse que ese precepto es el que da cobertura general a las infracciones a las limitaciones y restricciones impuestas a los ciudadanos por el Real Decreto 463/2020.

Este es el criterio que sostienen algunas de las Abogacías del Estado discrepantes, que consideran que el incumplimiento de las limitaciones de la libertad de circulación impuestas en el artículo 7 del Real Decreto 463/2020 permitiría apreciar, directamente y sin necesidad de previo requerimiento de los agentes de la autoridad, la infracción de desobediencia del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015. Otras Abogacías del Estado discrepan de este criterio, por entender que es necesario un requerimiento expreso de los agentes de la autoridad, que resulte desatendido, para apreciar la concurrencia de la infracción de desobediencia tipificada en el artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015.

Este Centro Directivo considera que la infracción del artículo 36.6 de continua referencia sanciona algo más que el genérico incumplimiento del ordenamiento jurídico. La contravención de las normas vigentes conlleva, *per se*, unas determinadas consecuencias jurídicas (nulidad, anulabilidad, obligación de indemnizar...), pero no toda contravención de la normativa vigente implica una infracción por desobediencia. El artículo 36.6 de la ley Orgánica 4/2015 tipifica una infracción administrativa derivada no de la mera contravención de una norma jurídica (conducta que, como se ha indicado, es reprobable y conlleva unas consecuencias jurídicas propias en Derecho), sino del desconocimiento del principio de autoridad, que entraña un reproche o desvalor adicional. Cuando quien actúa investido legalmente de la condición de autoridad no es obedecido por un particular, esa conducta merece un reproche adicional al que conlleva el previo incumplimiento de la normativa vigente. Por lo expuesto, la infracción de



desobediencia precisa necesariamente de un requerimiento expreso e individualizado por parte del agente de la autoridad, que no resulte atendido por el destinatario de dicho requerimiento.

Así las cosas, el mero incumplimiento de las limitaciones o restricciones impuestas durante el estado de alarma no puede ser calificado automáticamente como infracción de desobediencia del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015. Dicha infracción concurrirá cuando, habiendo incumplido el particular las limitaciones del estado de alarma, sea requerido para su cumplimiento por un agente de la autoridad, y el particular desatienda dicho requerimiento.

-V-

Procede examinar, en segundo lugar, la incardinación de las infracciones al artículo 7 del Real Decreto 463/2020 en la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional Protección Civil. Su artículo 45.3.b) tipifica como infracción muy grave *“En las emergencias declaradas, el incumplimiento de las órdenes, prohibiciones, instrucciones o requerimientos efectuados por los titulares de los órganos competentes o los miembros de los servicios de intervención y asistencia, así como de los deberes de colaboración a los servicios de vigilancia y protección de las empresas públicas o privadas cuando suponga una especial peligrosidad o trascendencia para la seguridad de las personas o los bienes”*, y conforme al artículo 45.4.b) del mismo texto legal, constituye infracción leve esa misma conducta, *“cuando no suponga una especial peligrosidad o trascendencia para la seguridad de las personas o los bienes”*.

El artículo 5.2 de la Ley 17/2015 define la *“Emergencia de protección civil”* como aquella *“Situación de riesgo colectivo sobrevenida por un evento que pone en peligro inminente a personas o bienes y exige una gestión rápida por parte de los poderes públicos para atenderlas y mitigar los daños y tratar de evitar que se convierta en una catástrofe. Se corresponde con otras denominaciones como emergencia extraordinaria, por contraposición a emergencia ordinaria que no tiene afectación colectiva.”*



La aplicación de dichas infracciones tendría el inconveniente de que el concepto de declaración de estado de alarma de la Ley Orgánica 4/1981 no coincide, desde un punto de vista técnico- jurídico, con la declaración de emergencia acordada en el ámbito de la protección civil, y al amparo de la Ley 17/2015. A estos efectos, no puede desconocerse que la declaración del estado de alarma entraña un régimen jurídico más específico por su mayor intensidad en la incidencia en los derechos de los ciudadanos, como pone de manifiesto la circunstancia de que, con arreglo al artículo 116.2 de la Constitución, ha de ser declarado por el Gobierno dando cuenta de ello al Congreso de los Diputados, precisándose la autorización de dicha Cámara para la prórroga del mismo; la declaración de estado de alarma constituye un instrumento aplicable para situaciones extraordinarias a las que no quepa hacer frente con los instrumentos jurídicos ordinarios, como puede ser la declaración de emergencia de protección civil.

-VI-

Por último, la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, tipifica una serie de infracciones relacionadas con conductas que constituyan un riesgo o daño grave o muy grave para la salud. Así, el artículo 57.2.a) 1º tipifica como infracción muy grave *“La realización de conductas u omisiones que produzcan un riesgo o un daño muy grave para la salud de la población”*. El artículo 57.2.b) 1º tipifica como infracción grave *“La realización de conductas u omisiones que puedan producir un riesgo o un daño grave para la salud de la población, cuando ésta no sea constitutiva de infracción muy grave”*, y el apartado 3º de este mismo precepto tipifica igualmente como infracción grave *“El incumplimiento de las instrucciones recibidas de la autoridad competente, si comporta daños para la salud, cuando no sea constitutivo de infracción muy grave”*. Además, conforme al artículo 57.2.c)1º, constituye infracción leve *“El incumplimiento de la normativa sanitaria vigente, si las repercusiones producidas han tenido una incidencia escasa o sin trascendencia directa en la salud de la población”*.



Dado que el Real Decreto 463/2020 declara el estado de alarma ante la crisis sanitaria derivada del COVID-19, dicho Real Decreto constituye una norma de policía sanitaria cuyos preceptos están orientados a la preservación de la salud humana y a la evitación del contagio de la enfermedad. Las limitaciones o restricciones de la libertad de circulación de las personas impuestas en el artículo 7 del Real Decreto 463/2020 tienen una finalidad claramente vinculada a la protección de la salud pública que, a juicio de este Centro Directivo, permiten calificar los incumplimientos de dicho precepto, sin forzar la aplicación de la norma, como infracciones de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública.

A la vista de las consideraciones precedentes, y teniendo en cuenta las posibles calificaciones que puede merecer un mismo hecho (infracción de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de la Salud Pública; infracción, en su caso, del artículo 36.6 de la Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, o infracción, en su caso, de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil), 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 las 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, subsidiariedad, y *non bis in ídem*, criterios que deberán considerarse por los órganos instructores y por los competentes para dictar la resolución que proceda.

LA ABOGADA GENERAL DEL ESTADO

Consuelo Castro Rey