

**MASTER UNIVERSITARIO EN ACCESO A LA ABOGACÍA**

---

**CASO PRÁCTICO PARA EL TRABAJO FIN DE MÁSTER  
UNIVERSITARIO EN ACCESO A LA ABOGACÍA**

**CURSO 2020 – 2021**

**ESPECIALIDAD EN DERECHO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**



**COMILLAS**  
**UNIVERSIDAD PONTIFICIA**

ICAI

ICADE

CIHS

**TRABAJO FINAL DE MÁSTER**

ALUMNA: JUNCAL LEÓN RUZ

TUTOR: JOSÉ IGNACIO VEGA

CURSO ACADÉMICO: 2020 – 2021

FECHA DE ENTREGA: ENERO 2021



## ÍNDICE

<b>BLOQUE I: INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>- 5 -</b>
1. ORIGEN DE LA PROBLEMÁTICA: REAL DECRETO 463/2020 .....	- 5 -
2. INTERESES A TOMAR EN CONSIDERACIÓN DEL CLIENTE EN LA ELABORACIÓN DEL INFORME Y PREGUNTAS A LAS QUE HAY QUE DAR RESPUESTA.....	- 7 -
<b>BLOQUE II: PRINCIPIO DE LEGALIDAD.....</b>	<b>- 9 -</b>
1. INTRODUCCIÓN GENERAL AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD .....	- 9 -
2. CONFORMIDAD A DERECHO DE UNA REMISIÓN GENÉRICA DE LA LEY A LA LEGISLACIÓN APLICABLE EN MATERIA SANCIONADORA .....	- 10 -
3. COLABORACIÓN ENTRE LA LEY Y EL REGLAMENTO EN MATERIA SANCIONADORA: REQUISITOS GENERALES POR LA JURISPRUDENCIA Y APLICACIÓN AL CASO CONCRETO.....	- 12 -
4. ANÁLISIS DE LA DELEGACIÓN CONFERIDA A VARIOS MINISTROS EN EL ARTÍCULO 4.2 DEL REAL DECRETO 463/2020 .....	- 15 -
5. CONCLUSIONES .....	- 16 -
<b>BLOQUE III: PRINCIPIO DE TIPICIDAD Y SU RELACIÓN CON LA INTERPRETACIÓN DE PRECEPTOS.....</b>	<b>- 17 -</b>
1. INTRODUCCIÓN GENERAL AL PRINCIPIO DE TIPICIDAD.....	- 17 -
2. ALCANCE NORMATIVO DE LA COMUNICACIÓN DEL MINISTRO 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 LA PROPUESTA DE SANCIÓN .....	- 19 -
3. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 36.6 LEY ORGÁNICA DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA.....	- 23 -
4. POSIBILIDAD DE IMPONER SANCIONES EN EL CONTEXTO EN EL QUE EXISTEN DIVERSAS INTERPRETACIONES SOBRE LAS POSIBLES INFRACCIONES Y SU CORRESPONDIENTE SANCIÓN .....	- 27 -
5. CONCLUSIONES .....	- 31 -
<b>BLOQUE IV: ANÁLISIS DE POSIBLES ALTERNATIVAS DE RÉGIMEN SANCIONADOR APLICABLE AL INCUMPLIMIENTO DEL REAL DECRETO 463/2020 .....</b>	<b>- 32 -</b>
1. INTRODUCCIÓN GENERAL A LOS RÉGIMENES SANCIONADORES ALTERNATIVOS .....	- 32 -
2. VIABILIDAD DE LA APLICACIÓN DE LA LEY 17/2015, DE 9 DE JULIO, DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL .....	- 32 -
3. VIABILIDAD DE LA APLICACIÓN DE LA LEY 33/2011, DE 4 DE OCTUBRE, GENERAL DE SALUD PÚBLICA.....	- 34 -
4. CONCLUSIONES .....	- 37 -
<b>BLOQUE V: VIGENCIA TEMPORAL DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR INICIADO BAJO EL ESTADO DE ALARMA .....</b>	<b>- 38 -</b>
1. INTRODUCCIÓN DE LA CUESTIÓN PLANTEADA POR EL COLECTIVO .....	- 38 -
2. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN PLANTEADA POR EL COLECTIVO .....	- 38 -
<b>BLOQUE VI: ACTUACIONES PROCESALES A DESARROLLAR PARA OBJETAR LAS HIPÓTICAS SANCIONES IMPUESTAS POR INCUMPLIMIENTOS DEL REAL DECRETO 463/2020.....</b>	<b>- 39 -</b>
1. INTRODUCCIÓN GENERAL A LA CUESTIÓN PLANTEADA .....	- 39 -
2. POSIBILIDAD DE ACTUACIÓN EN LA VÍA ADMINISTRATIVA .....	- 43 -
3. POSIBILIDAD DE ACTUACIÓN EN LA VÍA CONTENCIOSA - ADMINISTRATIVA.....	- 46 -
4. CONCLUSIÓN Y ESTRATEGIA PROCESAL RECOMENDADA.....	- 48 -
<b>BLOQUE VII: CONCLUSIONES GENERALES DEL INFORME.....</b>	<b>- 48 -</b>



## BLOQUE I: INTRODUCCIÓN

### 1. Origen de la problemática: Real Decreto 463/2020

El Colectivo de afectados (en adelante, “**el Colectivo**”, “**los Consultantes**” o “**el Cliente**”) que ha solicitado nuestro asesoramiento jurídico se ha visto involucrado en procedimientos sancionadores abiertos con motivo de las restricciones establecidas en 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* (en adelante, “**Real Decreto 463/2020**”).

El estado de alarma fue declarado mediante Real Decreto al amparo del artículo 4 de la *Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio* (en adelante, “**Ley Orgánica 4/1981**”)<sup>1</sup>. El artículo 4 de la LO 4/1981 remite al artículo 116.2 de la Constitución Española (en adelante, “**CE**”), que establece lo siguiente:

*“El estado de alarma será declarado por el Gobierno **mediante decreto** acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración”*

Es decir, se encarga de señalar cuál es el instrumento jurídico que debe ser empleado por el Gobierno para declarar el estado de alarma, siendo el escogido, un decreto. En este caso, cabe así plantearse cuál es el rango normativo que debe tener este decreto, puesto que cabe recordar, que los decretos, como norma general, tienen rango reglamentario. La Sentencia del Tribunal Constitucional 83/2016, de 28 de abril se encarga de clarificar que los Reales Decretos por los que se declara el estado de alarma tienen rango de ley. Así, en su Fundamento de Derecho décimo, el Tribunal Constitucional explica el razonamiento de por qué, en este caso, el Real Decreto debe tener rango de ley:

*“Las locuciones “valor de ley”, “rango de ley” o “fuerza de ley” no quedan exclusivamente circunscritas en nuestro ordenamiento a actos o decisiones de origen parlamentario, pudiendo predicarse también de la*

---

<sup>1</sup> El Real Decreto 463/2020 señala, en su artículo 1, lo siguiente:

*“Al amparo de lo dispuesto en el artículo cuarto, apartados b) y d), de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, se declara el estado de alarma con el fin de afrontar la situación de emergencia sanitaria provocada por el coronavirus COVID – 19”*

*cualidad de la que son manifestación aquellas locuciones, sin necesidad de entrar ahora en consideraciones más detalladas, de actos, decisiones o disposiciones de procedencia gubernamental.*

[...]

*La decisión gubernamental tiene además 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. La decisión gubernamental viene así a integrar en cada caso, sumándose a la Constitución y a la Ley Orgánica 4/1981, el sistema de fuentes del derecho de excepción, al complementar el derecho de excepción de aplicación en el concreto estado declarado. Y esta legalidad excepcional que contiene la declaración gubernamental desplaza durante el estado de alarma a la legalidad ordinaria en vigor, en la medida en que viene a excepcionar, modificar o condicionar durante ese periodo la aplicabilidad de determinadas normas, entre las que pueden resultar afectadas leyes, normas o disposiciones con rango de ley, cuya aplicación puede suspender o desplazar. Esta incidencia sobre la legislación vigente antes de la declaración del estado de alarma, incluidas las normas con rango de ley que pudieran verse afectadas, encuentra su cobertura en el propio texto constitucional (Art. 116.2 CE) y en la Ley Orgánica 4/1981 (art. 6), que imponen como contenido necesario del decreto en el que se formaliza la decisión gubernamental de la declaración la determinación de “los efectos del estado de alarma”, efectos que pueden implicar, como se dijo en el ATC 7/2012, excepciones o modificaciones pro tempore en la aplicabilidad de determinadas normas del ordenamiento vigente, incluidas, en lo que ahora importa, determinadas disposiciones legales, que sin ser derogadas o modificadas, sí pueden ver alterada su aplicabilidad ordinaria (FJ 4).*

[...]

*Así pues, aunque formalizada mediante decreto del Consejo de Ministros, la decisión de declarar el estado de alarma, dado su contenido normativo y efectos jurídicos, debe entenderse que queda configurada en nuestro ordenamiento como una decisión o disposición con rango o valor de ley. Y, en consecuencia, queda revestida de un valor normativo equiparable, por su contenido y efectos, al de las leyes y normas asimilables cuya aplicación puede excepcionar, suspender o modificar durante el estado de alarma”.*

Atendiendo al razonamiento aportado por el Tribunal Constitución, este informe partirá así desde esta argumentación y, por lo tanto, se entenderá que el Real Decreto 463/2020 tiene rango de ley para responder a las preguntas planteadas por el Colectivo. De igual forma, también es importante matizar que, aunque si bien es cierto que dentro de la doctrina existe un fuerte debate sobre si las limitaciones de derechos del Real Decreto 463/2020 debían haberse realizado mediante la declaración de un estado de excepción y no mediante un estado de alarma, se dará respuesta a las cuestiones considerando que nos encontramos ante un estado de alarma. Esto no impide que en algunas respuestas se hagan alusiones a qué sucedería en el supuesto de que, posteriormente, hubiera algún pronunciamiento

judicial en el que se considerara que el estado de alarma no era el instrumento jurídico adecuado para la limitación de derechos que se produjo a raíz del Real Decreto 463/2020.

## **2. Intereses a tomar en consideración del cliente en la elaboración del informe y preguntas a las que hay que dar respuesta**

El Colectivo no detalla a qué clase de procedimientos sancionadores está teniendo que hacer frente. Sin embargo, sí que plantea una serie de cuestiones que pasan a describirse:

- La primera de ellas plantea si la previsión sancionadora del Real Decreto 463/2020 resulta suficiente desde las exigencias del principio de legalidad sancionadora. De igual forma, plantea si deberían ser aplicables las previsiones de la Ley Orgánica 4/1981 para aclarar el régimen sancionador concretamente aplicable que se exige para el estado de excepción.
- También relacionado con el principio de legalidad, se preguntan varias cuestiones en relación a la *Orden INT/226/2020, de 15 de marzo, por la que se establecieron criterios de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad* (en adelante, “**Orden INT/226/2020**”). En primer lugar, se plantean si una Orden puede determinar o no el régimen sancionador aplicable. En segundo lugar, se cuestionan si en este caso, la Delegación se hizo de conformidad con la Ley Orgánica 4/1981<sup>2</sup>.
- El Cliente tienen dudas sobre el alcance normativo que tendría la reinterpretación del artículo 36.6 de la *Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana* (en adelante, “**Ley Orgánica 4/2015**”) realizada por el Ministro del Interior mediante una instrucción interna<sup>3</sup>. De igual forma, se plantean si la interpretación de la mencionada instrucción interna puede violar lo establecido en la *Instrucción 13/2018, de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, sobre la práctica de los registros corporales externos, la interpretación de*

---

<sup>2</sup> La Orden INT/226/2020 fue dictada en virtud de la delegación establecida en el artículo 4, apartados 2 del Real Decreto 463/2020. Este establece lo siguiente:

“2. Para el ejercicio de las funciones a que se hace referencia en este real decreto, bajo la superior dirección del Presidente del Gobierno, serán autoridades competentes delegadas, en sus respectivas áreas de responsabilidad:

La Ministra de Defensa.  
El Ministro del Interior.  
El Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.  
El Ministro de Sanidad.

[...]

<sup>3</sup> La mencionada instrucción interna es la *Comunicación del Ministro 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.

*determinadas infracciones y cuestiones procedimentales en relación con la Ley 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana.*

- Se cuestionan la posibilidad de poder imponer sanciones a decenas de personas cuando existe una pluralidad de interpretaciones por parte de la Administración como se describe en el anterior apartado.
- El Colectivo también se plantea la aplicación alternativa de una serie de leyes para sancionar durante el estado de alarma. Más concretamente, nos pregunta si se sería posible imponer sanciones con base en el artículo 45 de la *Ley 17/2015, del Sistema Nacional de Protección Civil* (en adelante, “**Ley 17/2015**”) o el artículo 57 de la *Ley 33/2011, General de Salud Pública* (en adelante, “**Ley 33/2011**”). Hacen un especial hincapié en la posibilidad de aplicar la Ley 33/2011, puesto que consideran que las multas que en ella se establecen resultan más proporcionadas y razonables que las que les han sido impuestas.
- Los Consultantes se preguntan si resulta de aplicación a su caso lo dispuesto en el artículo 1.3 de la Ley Orgánica 4/1981:

*“Finalizada la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio decaerán en su eficacia cuantas competencias en materia sancionadora y en orden a actuaciones preventivas correspondan a las Autoridades competentes, así como las concretas medidas adoptadas en base a éstas, salvo que las consistiesen en sanciones firmes”*

- Por último, nos plantean cuáles serían las posibles actuaciones procesales necesarias para objetar a las sanciones que les han sido impuestas. Para ello, se explicarán las posibles actuaciones que el Colectivo podría desarrollar tanto en vía administrativa cómo en vía contenciosa – administrativa.

En el presente informe se dará respuesta a todas las consultas que han sido planteadas, razonando sobre todos los extremos señalados. Puesto que algunas preguntas plantean elementos comunes de principios en materia sancionadora tales como el de legalidad o el de tipicidad, las preguntas serán abordadas en bloques según el elemento nuclear de Derecho Administrativo que deba ser analizado. Al final de cada bloque se incluye una pequeña conclusión, en la que se responderá de manera clara a la pregunta formulada por el Colectivo, de tal forma que pueda generar una opinión sobre los extremos expuestos a la hora de decidir qué acciones quiere que adoptemos.

Por último, como mera aclaración, este asesoramiento jurídico se prestará respetando de forma escrupulosa las normas de defensa de la competencia. Aunque desconocemos si los Consultantes son



empresas competidoras o no, en el caso que así lo fueran, en ningún caso se concertarían posiciones comerciales o jurídicas entre estas empresas.

## **BLOQUE II: PRINCIPIO DE LEGALIDAD**

### **1. Introducción general al principio de legalidad**

El principio de legalidad está consagrado en el artículo 25.1 de la CE, puesto que es del que se desprende la potestad sancionadora que puede ejercer la Administración Pública:

*“Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”.*

La CE sólo indica que es necesario que, para poder ser sancionado, es necesario que la acción u omisión que origina la infracción administrativa, se encuentre constituida como tal en la legislación vigente en el momento, pero no indica el rango de la norma que tiene que contener dicha tipificación. El rango legal de la disposición que contenga la sanción queda aclarado en el artículo 25.1 de la *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público* (en adelante, “**Ley 40/2015**”):

*“La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en esta Ley y en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, cuando se trate de Entidades Locales, de conformidad con lo dispuesto en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril”.*

Así, con base en los artículos previamente descritos, cabe concluir que el principio de legalidad sancionadora tiene las siguientes implicaciones: (i) la disposición que reconozca la potestad sancionadora debe tener rango de ley y (ii) debe ser una norma con rango de ley la que describa la conducta que puede ser sancionada. Esta misma idea ha sido reiterada por la jurisprudencia, por todas, la Sentencia 97/2009 del Tribunal Constitucional, de 27 de abril (RTC 2009\97):

*“Tal y como hemos recordado recientemente en la Sentencia 162/2008, de 15 de diciembre ( RTC 2008, 162) , F. 1, con afán sistematizador de la doctrina previa, el art. 25.1 CE ( RCL 1978, 2836) comprende tanto una garantía formal como una garantía material. La garantía material, tal y como establece, por todas, la STC 242/2005, de 10 de octubre ( RTC 2005, 242) , F. 2, «aparece derivada del mandato de taxatividad o de lex certa y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas*

*ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las Leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones». La garantía formal de reserva de Ley, por su parte, aun cuando se manifiesta con cierta relatividad en el ámbito sancionador administrativo, por cuanto «no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley», se traduce, en definitiva, en que «la Ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la Ley» ( STC 242/2005, de 10 de octubre [ RTC 2005, 242] , F. 2; resumiendo una doctrina reflejada, entre muchas otras, en las SSTC 42/1987, de 7 de abril [ RTC 1987, 42] , F. 2; 341/2003, de 18 de noviembre [ RTC 2003, 341] , F. 10; 132/2001, de 8 de junio [ RTC 2001, 132] . F. 5; y 25/2002, de 11 de febrero [ RTC 2002, 25] , F. 4). «En los conclusivos términos de la STC 132/2001» (F. 5), tal y como afirma la STC 162/2008 ( RTC 2008, 162) , «[d]esde la STC 42/1987, de 7 de abril ( RTC 1987, 42) , F. 2, viene declarando este Tribunal que el art. 25.1 CE proscribire toda habilitación reglamentaria vacía de contenido material propio».”*

Habiendo así clarificado cuál es el contenido esencial y las exigencias del principio de legalidad en materia sancionadora, se puede pasar a responder algunas de las cuestiones de los Consultantes que se relacionan de forma directa con el mismo.

## **2. Conformidad a Derecho de una remisión genérica de la ley a la legislación aplicable en materia sancionadora**

Una de las cuestiones planteadas por el Colectivo es si resulta conforme al principio de legalidad sancionadora la remisión genérica que hace el artículo 20 del Real Decreto 463/2020:

*“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 octubre”*

Este precepto del Real Decreto 463/2020 resulta idéntico al artículo 10.1 de la Ley Orgánica 4/1981<sup>4</sup>. Se pregunta el Cliente si esta falta de previsión de un régimen jurídico específico con el que se sancionaría el incumplimiento de las medidas adoptadas en el Real Decreto 463/2020 es suficiente

---

<sup>4</sup> El mencionado artículo 10.1 de la Ley Orgánica 4/1981 lee de la siguiente forma:

*“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”*

para cumplir con las exigencias, descritas en el apartado anterior, del principio de legalidad. Esta es la cuestión que pasa a ser analizada y respondida.

Como ya ha sido previamente explicado, el principio de legalidad implica que debe ser una norma con rango de ley la que describa la conducta que puede ser sancionada. El artículo 20 del Real Decreto únicamente contiene una remisión genérica a que “*las conductas serán sancionadas con arreglo a las leyes*”. A este respecto, la doctrina se ha mostrado tajante al considerar, contrarias al principio de legalidad, las cláusulas generales tipificadoras. Así, por ejemplo, CUETO PÉREZ señala que, “*en ningún caso, es posible que las leyes administrativas sancionadoras incluyan clausulados genéricos que impidan identificar las conductas punibles desde la norma emisora*”<sup>5</sup>.

Por su parte, también es jurisprudencia pacífica que la norma de rango legal tiene que contener, de una forma concreta y detallada, la conducta sancionada. Así, por todas, la Sentencia del Tribunal Constitucional 160/2019, de 12 de diciembre, al analizar la constitucionalidad de las remisiones genéricas contenidas en el régimen sancionador en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas en el ámbito de la Comunidad de Madrid, explica en su Fundamento de Derecho Tercero que:

*“La pura remisión a la normativa de la Comunidad de Madrid en la materia —sin exclusión de la normativa de rango inferior a la ley, sin más acotaciones que la implícita atinente al ámbito de los sujetos obligados, a la materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, área de actividad particularmente extensa y diversa, y a la exclusión que deriva de la existencia de otras infracciones—, dificulta de tal modo el conocimiento de lo prohibido —al exigir la búsqueda de los reglamentos aplicables y de las normas que en ellos establecen obligaciones— que permite afirmar ante la norma de remisión que no queda salvaguardado suficientemente el valor de la seguridad jurídica al que sirve, entre otros, el derecho proclamado en el artículo 25.1 CE”.*

Es decir, las remisiones genéricas carentes de concreción del tipo sancionador dificultan conocer cuáles son las conductas que se encuentran prohibidas y no protegen de forma suficiente la seguridad jurídica que se encuentra promoviendo el artículo 25.1 CE. Aunque si bien es cierto que es práctica habitual que haya normas sancionadoras administrativas que adolecen de esa falta de concreción<sup>6</sup>, eso

---

<sup>5</sup> Cueto Pérez, M. “*Los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas. Tipicidad y responsabilidad*”, Documentación Administrativa, nº 280 – 281. Pág. 10. Recuperado de: <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/9603>

<sup>6</sup> Por ejemplo, el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial establece en su Artículo 75.c) que son infracciones leves “incumplir las normas contenidas en esta ley que no se califiquen expresamente como infracciones graves o muy graves

no impide que deba cumplirse con la concreción legal y jurisprudencialmente exigida de las conductas sancionables en una norma con rango de ley.

En el caso de estudio, el Real Decreto 463/2020 contiene una remisión genérica en su artículo 20, sin que en ningún momento se concrete en el mismo cuál es el régimen sancionador aplicable ni las conductas que pueden ser sancionadas. Debido a esta falta de concreción, se dificulta que los ciudadanos pueden reconocer cuáles son las conductas prohibidas. La forma en la que ha sido redactado el artículo 20 del Real Decreto 463/2020 vulnera las obligaciones exigidas por el principio de legalidad, incumpliendo de forma clara la seguridad jurídica. Es por ello que la primera de las consultas planteadas por el Colectivo debe ser respondida de forma afirmativa: tal y como ellos consideran, la redacción del artículo 20 del Real Decreto 463/2020 resulta incompatible con el principio de legalidad, al no cumplir con las exigencias que de este se derivan.

Sin menoscabo de lo anterior, el Cliente no tienen razón al considerar que la declaración de alarma debía haber aclarado el régimen sancionador concretamente aplicable, como la propia Ley Orgánica 4/1981 exige para el estado de excepción en su artículo 13. El Real Decreto 463/2020 debía haber aclarado el régimen sancionador concretamente aplicable derivado de las obligaciones impuestas por la seguridad jurídica y el principio de legalidad, pero en ningún momento resultan aplicables al estado de alarma las previsiones legales del régimen del estado de excepción, puesto que se trata de instrumentos jurídicos distintos. Dado que son instrumentos jurídicos distintos el estado de alarma y el estado de excepción, no puede compartirse la afirmación del Cliente. Distinto es, como se ha dicho, que el régimen sancionador debiera ser especificado para cumplir con los principios en materia sancionadora.

### **3. Colaboración entre la ley y el reglamento en materia sancionadora: requisitos generales por la jurisprudencia y aplicación al caso concreto**

El Colectivo señala en la consulta planteada que la Orden INT/226/2020 no puede establecer el régimen sancionador aplicable. En este caso, estaríamos ante un supuesto de colaboración entre el reglamento y la ley, puesto que la función de la Orden INT/226/2020 es la de concretar el régimen sancionador aplicable a la vulneración de las conductas descritas en el Real Decreto 463/2020.

---

en los Artículos siguientes”. Es decir, no hay una concreción expresa y clara de cuáles son las conductas sancionables en el precepto mencionado.

La posibilidad de la colaboración entre el reglamento y la ley cuenta con amparo legal, puesto que el artículo 27.3 de la Ley 40/2015 permite que las disposiciones reglamentarias de desarrollo establezcan especificaciones o graduaciones de las infracciones que han sido previamente tipificadas por una norma con rango de ley. Este mismo artículo señala que, en todo caso, el reglamento no podrá constituir nuevas infracciones o sanciones ni alterar la naturaleza o los límites de las que la Ley contempla.

Por su parte, la jurisprudencia ha señalado, en diversas ocasiones tales como las SSTC 77/1983, 87/1985, 2/1987 o 42/1987, que la reserva de ley en el derecho sancionador administrativo no es tan restrictiva como en el Derecho penal, permitiendo así la colaboración entre la ley y el reglamento<sup>7</sup>. Ahora bien, como señala FUENTES LÓPEZ “*el reglamento puede colaborar, pero no puede innovar tipos o transfigurar los definidos por la ley. La colaboración reglamentaria es posible, y está permitida, en la definición de los ilícitos, siempre y cuando sea subordinada a la ley, limitándose a completar el núcleo del injusto de los ilícitos que debe haber sido fijado por la ley, sin modificarlo ni crear ilícitos nuevos no previstos en ella (Sentencias del Tribunal Constitucional 61/1990, de 29 de marzo, 341/1993, de 18 de noviembre, 60/2000, de 2 de marzo y 132/2001, de 8 de junio, de forma que la ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y el reglamento solo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley (Sentencia del Tribunal Constitucional 242/2005, de 10 de octubre)*”<sup>8</sup>.

Si analizamos la Orden INT/226/2020, el artículo 5 se encarga de establecer cuál es el régimen sancionador

*“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.*

[...]

---

<sup>7</sup> Sánchez Morón, M. *Derecho Administrativo. Parte General*. Tecnos. 2018. (14º ED.). Pág. 706.

<sup>8</sup> Fuentes López, F.J. “Sobre la tipificación de conductas como infracciones administrativas y el principio de legalidad sancionadora. Análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional 160/2019, de 12 de diciembre de 2019”. Revista Aranzadi Doctrinal, nº 3/2020. Pág. 4. Recuperado de: <http://aranzadi.aranzadidigital.es/maf/app/document?docguid=I0cf22f50577511ea9721e389c00647ab&srguid=i0ad82d9a00000175608ff2b6ca77c950&src=withinResuts&spos=1&epos=1&displayid=&publicacion=&clasificacionMagazines=&fechacomun=&numeropub-tiponum=>

*3.[...] 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”*

Como ya ha sido previamente comentado, el artículo 20 del Real Decreto 463/2020 únicamente contiene una remisión genérica a otras leyes, pero nunca concreta los elementos esenciales de la conducta antijurídica. Por su parte, el artículo quinto de la Orden INT/226/2020 concreta de forma clara y detalladas cuáles son las infracciones que se encuentran tipificados durante la vigencia del estado de alarma, encargándose así de establecer cuál es el régimen sancionador aplicable. Por lo tanto, en este caso, el reglamento hace algo más allá de especificar y graduar los tipos, puesto que se encarga de detallar todo el régimen sancionador aplicable.

Tanto la legislación vigente como la jurisprudencia permiten la colaboración entre la ley y el reglamento, siempre que la ley haya establecido de forma clara cuáles son las conductas que resultan sancionables y cuál es la sanción que se impondría derivada de la realización de esas conductas. En este caso, la ley –que sería el Real Decreto 463/2020- no ha establecido los elementos básicos del tipo sancionador, por lo que, en este caso, el reglamento – la Orden INT/226/2020- se encuentra innovando el ordenamiento jurídico y estableciendo todos los elementos del ilícito, vulnerando así el artículo 27.3 de la Ley 40/2015 al constituir nuevas infracciones. Dada la situación descrita, de nuevo, los Consultantes, tienen razón al afirmar que una orden no puede determinar el régimen sancionador aplicable, aunque se haya dictado en virtud de la delegación conferida al Ministro del Interior. En el caso objeto de estudio, no estaríamos en el marco de colaboración permitido entre la Ley y el reglamento, sino que el Reglamento va más allá y se encarga de especificar cuál van a ser los tipos aplicables.

En relación con esta cuestión, el Colectivo también señala que el artículo 8 de la Ley Orgánica 4/1981 impone la obligación de adoptar las medidas durante el estado de alarma en decretos. Si se lee de forma literal la redacción del Artículo 8 de la Ley Orgánica 4/1981, más concretamente, el apartado

2º, en ningún momento se impone que todas las medidas deban adoptarse mediante decretos. Únicamente se señala que el Gobierno debe dar cuenta al Congreso de los Diputados de los decretos que se dicten durante el estado de alarma en relación con el mismo, pero de esa redacción no puede desprenderse que, necesariamente, todas las medidas deban adoptarse mediante Decretos. Debe recordarse que el instrumento jurídico del estado de alarma es de carácter excepcional, de tal forma que, durante la vigencia del mismo, sólo se alteran las normas jurídicas que se señalen en el mismo. En ningún caso se permite alterar el normal sistema de fuentes vigentes en España, por lo que, en este caso, los Consultantes no tienen razón, puesto que pueden mantenerse regulaciones mediante vía reglamentaria. En este caso, el contenido de la Orden INT/226/2020 es erróneo ya que excede del marco legal de colaboración en materia sancionadora entre el reglamento y la ley, no porque no sea posible implementar medidas mediante órdenes durante un estado de alarma.

#### **4. Análisis de la delegación conferida a varios Ministros en el artículo 4.2 del Real Decreto 463/2020**

Una de las dudas planteadas por el Cliente hace referencia a la delegación conferida a varios Ministros en el artículo 4.2 del Real Decreto 463/2020. En el mismo se afirma lo siguiente en relación con la cuestionada delegación:

*“Para el ejercicio de las funciones a que se hace referencia en este real decreto, bajo la superior dirección del Presidente del Gobierno, serán autoridades competentes delegadas en sus respectivas áreas de responsabilidad:*

*La Ministra de Defensa*

*La Ministra del Interior*

*El Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana*

*El Ministro de Sanidad”*

Consideran que la delegación descrita en el párrafo anterior contraviene lo establecido en el artículo 7 de la Ley Orgánica 4/1981, puesto que, a su parecer, este establece unos destinatarios específicos de la delegación<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> El artículo 8.2 de la Ley Orgánica 4/1981 afirma lo siguiente:

*“El Gobierno también dará cuenta al Congreso de los Diputados de los decretos que dicte durante la vigencia del Estado de Alarma en relación con este”*

<sup>10</sup> El artículo 7 de la Ley Orgánica establece que:

Para responder a esta cuestión, debe tomarse en consideración la *Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno* (en adelante, “**Ley 50/1997**”). El artículo 1.2 de la mencionada ley define el concepto de Gobierno:

*“El Gobierno se compone del Presidente, del Vicepresidente o Vicepresidentes, en su caso, y de los Ministros”*

A lo largo de la Ley 50/1997 se hace una distinción entre órgano colegiados del Gobierno, como puede ser el Consejo de Ministros y los órganos individuales del Gobierno. Así, las alusiones genéricas al Gobierno pueden ser entendidas tanto desde un punto de vista de órganos colegiados como desde la perspectiva de un Ministro de forma individual, puesto que ambas figuras son caracterizadas como Gobierno según la Ley 50/1997. Por ello, si se adopta esta interpretación, la palabra Gobierno serviría para hacer referencia tanto para el Consejo de Ministros como en unos Ministros concretos y específicos, pudiendo proceder a hacer delegaciones específicas en solo algunos miembros del Gobierno. Por ello, y respondiendo así a la pregunta planteada por el Colectivo, dada la interpretación del término Gobierno en el artículo 7 de la Ley Orgánica 4/1981, la delegación reflejada en el artículo 4.2 del Real Decreto 463/2020 resulta conforme a Derecho.

## **5. Conclusiones**

En resumen, los Consultantes tienen una serie de dudas directamente relacionadas con el principio de legalidad y que han sido resueltas en este BLOQUE II. Recogiendo de forma esquemática las respuestas, cabe así destacar que:

- La remisión genérica adoptada por el artículo 20 del Real Decreto 463/2020 no cumple con las exigencias de *lex certa* que se derivan del principio de legalidad, en aplicación de la doctrina y la jurisprudencia existente. Ahora bien, debe tenerse en consideración que en ningún momento resultan aplicables al estado de alarma las disposiciones propias del estado de excepción, ya que son instrumentos y figuras jurídicas distintas.
- Aunque si bien es cierto que se permite en nuestro ordenamiento jurídico la colaboración entre la ley y el reglamento en materia sancionadora, el reglamento no puede determinar el

---

“A efectos del estado de alarma la Autoridad competente será el Gobierno o, por delegación de éste, el Presidente de la Comunidad Autónoma cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una Comunidad”



régimen sancionador de forma íntegra. Tal y como señala el Colectivo, la Orden INT/226/2020 crea y concreta el régimen sancionador aplicable, por lo que excede de los límites permitidos en el marco de la colaboración entre la ley y el reglamento.

- Dada la excepcionalidad del régimen jurídico del estado de alarma, en ningún caso se producen alteraciones de la legalidad vigente más allá de las expresamente dispuestas. Dado que del articulado de la Ley Orgánica 4/1981 en ningún momento se desprende que no puedan mantenerse las colaboraciones habituales entre el reglamento y la ley, sí que pueden realizarse regulaciones mediante disposiciones reglamentarias.
- Por su parte, el concepto Gobierno del artículo 7 de la Ley Orgánica 4/1981 incluye tanto al Consejo de Ministros como a los Ministros de forma individual, por lo que la delegación del artículo 4.2 del Real Decreto 463/2020 resulta conforme a Derecho.

## **BLOQUE III: PRINCIPIO DE TIPICIDAD Y SU RELACIÓN CON LA INTERPRETACIÓN DE PRECEPTOS**

### **1. Introducción general al principio de tipicidad**

El principio de tipicidad es una dimensión y especificación del principio de legalidad descrito en el BLOQUE II.1. Por tanto, este principio de tipicidad también se encuentra consagrado en el artículo 25.1 CE:

*“Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”.*

Este principio se encuentra garantizando la dimensión material del principio de legalidad, de tal forma que, tal y como impone la CE, para poder sancionar una determinada conducta, es necesario que en el momento de la realización de la misma se encuentre tipificada como infracción administrativa. La protección descrita se relaciona de forma indudable y directa con el principio de seguridad jurídica establecido en el artículo 9.3 CE, al permitir así la predictibilidad de las consecuencias jurídicas de los actos o conductas, en este caso, en el ámbito sancionador.

En el mismo sentido se manifiesta el artículo 27 de la Ley 40/2015, ya que es el encargado de desarrollar el principio de tipicidad en el ámbito sancionador administrativo:

*“1. Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la Administración Local en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril.*

*Las infracciones administrativas se clasificarán por la Ley en leves, graves y muy graves.*

*2. Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley.*

*3. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.*

*4. Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica”*

La diferenciación del principio de legalidad y tipicidad, así como el contenido del principio de este último ha sido también concretado y reiterado por la jurisprudencia. Por todas, la Sentencia 3547/2012 de la Sala de lo Contencioso – Administrativo del Tribunal Supremo, de 5 de mayo (ECLI: ES:TS:2012:3547) afirma, en su Fundado de Derecho noveno:

*“Y debe tenerse por último en cuenta que con relación al principio de tipicidad la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 1.990 señala que los conceptos de legalidad y tipicidad no se identifican, aunque ambos se apoyen en el artículo 25.1 de la Constitución. La legalidad se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley, pero la tipicidad requiere algo más, que es la precisa definición de la conducta que la ley considera constitutiva de la infracción, y la igualmente precisa definición de la sanción que pueda imponerse, siendo, en definitiva, medio de garantizar el principio constitucional de seguridad jurídica ( artículo 9.3 de la Constitución ) y de hacer realidad, junto a la exigencia de una "Lex previa", la de una "Lex certa”.*

Por tanto y en virtud de lo expuesto, el principio de tipicidad obliga a que solo puedan ser sancionadas aquellas conductas que se encuentran tipificadas como tal en el momento de su comisión. De igual forma, sólo podrán sancionarse en el marco que la ley haya establecido. De la configuración de este principio se desprende un primer problema tanto del Real Decreto 463/2020 como de la Orden INT/226/2020: la falta de una tipificación clara que permita al ciudadano entender qué conductas resultan sancionables.

Sin menoscabo de lo anterior, habiendo clarificado las implicaciones que tiene el principio de tipicidad, puede pasar a responderse una serie de consultas del Colectivo que guardan relación con el mismo.

**2. Alcance normativo de la Comunicación del Ministro 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 la propuesta de sanción**

El Cliente tienen dudas sobre el alcance normativo que tendría la interpretación del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015 realizada por el Ministro del Interior mediante una instrucción interna. La mencionada instrucción interna es la *Comunicación del Ministro del Interior a los delegados del Gobierno sobre incoación de procedimientos sancionadores por presunta infracción del art. 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, y criterios para la propuesta de sanción* (en adelante, “**Comunicación del Ministro del Interior de 14 de marzo de 2020**”).

La Comunicación de Ministro del Interior de 14 de marzo de 2020 incluye una nueva interpretación y aplicación del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, realizada en los siguientes términos:

*“Se ha constado que uno de los incumplimientos más frecuentes que se están produciendo y denunciando por los agentes de la autoridad es el de las medidas limitativas de la libertad de circulación que ha establecido el Artículo 7 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo y recogidas también en el Artículo 7 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo y recogidas también en el Artículo 4 de la Orden INT/226/2020, de 15 de marzo. Tal incumplimiento debe considerarse desobediencia a las órdenes dictadas por el Gobierno, como autoridad competente en el estado de alarma; órdenes que gozan de valor de ley (STC 83/2016) y constituyen mandatos directos dirigidos a la ciudadanía que han tenido una amplia difusión, además de su publicación en el Boletín oficial del Estado, y, por tanto, su inobservancia pueda subsumirse en el tipo infractor de la desobediencia a la autoridad del Artículo 36.6 de la Ley Orgánica, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana”*

Es decir, con esta nueva interpretación, se establece que la mera inobservancia de las medidas adoptadas por el Gobierno como autoridad competente vigente durante el estado de alarma constituyen un incumplimiento de las órdenes de dicha autoridad, equivalente a la desobediencia a la que se refiere

el artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, no precisándose para ello el requerimiento previo de los agentes de la autoridad, como tradicionalmente se había interpretado este tipo.

De lo anterior se desprende que deben ser analizadas dos cuestiones para poder dar una respuesta al Cliente: (i) naturaleza jurídica de las instrucciones internas y (ii) alcance de las interpretaciones realizadas vía instrucción interna.

A) Naturaleza jurídica de las instrucciones internas:

Las circulares e instrucciones internas son reglas de servicio de contenido general que los titulares de los órganos administrativos pueden dirigir a sus inferiores jerárquicos para ordenar su actuación. Son, por tanto, normas internas de la Administración de organización y conducta<sup>11</sup>. Esta figura se encuentra en la actualidad regulada en el artículo 6 de la Ley 40/2015<sup>12</sup>.

De su configuración legal se entiende que las instrucciones y circulares internas son instrumentos que tienen mera eficacia *ad intra* dentro de la organización de la Administración Pública. De igual forma, tampoco se considera que esta clase de textos puedan ordenar jurídicamente las relaciones internas entre los órganos administrativos o entre la Administración y el personal a su servicio. Por tanto, se tratan de meras directrices que permiten guiar el funcionamiento interno de los servicios y no pueden ser consideradas como normas reglamentarias.

---

<sup>11</sup> Sánchez Morón, M. *Derecho Administrativo...* Págs. 189 – 190.

<sup>12</sup> El Artículo 6 de la Ley 40/2015 regula las instrucciones y órdenes de servicio de la siguiente forma:

*1. Los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio.*

*Cuando una disposición específica así lo establezca, o se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse, las instrucciones y órdenes de servicio se publicarán en el boletín oficial que corresponda, sin perjuicio de su difusión de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

*2. El incumplimiento de las instrucciones u órdenes de servicio no afecta por sí solo a la validez de los actos dictados por los órganos administrativos, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en que se pueda incurrir”.*

En el mismo sentido se ha pronunciado la jurisprudencia<sup>13</sup>, por todas, Sentencia 2166/2007 de la Sala de lo Contencioso – Administrativo del Tribunal Supremo, de 30 de marzo, Rec. 7446/2002 (ECLI: ES: TS:2007: 2166):

*“Las Instrucciones referidas no presentan el carácter normativo propio de las disposiciones de carácter general que les abriría el acceso al recurso de casación.*

*Ha de recordarse el contenido del Artículo 21.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre en cuanto dispone que “los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante Instrucciones y órdenes de servicio”. Y en este sentido, la jurisprudencia de esta Sala, así las sentencias de 24 de mayo y 27 de noviembre de 1989, y 10 de febrero de 1997 entre otras, viene afirmando que las Circulares e Instrucciones constituyen resoluciones administrativas que se engarzan en el ámbito propio de organización administrativa con base en el principio de jerarquía que gobierna su estructura, con un contenido y finalidad específicos en cuanto actos y directrices no incluíbles en el ejercicio de la potestad reglamentaria.*

*En esta línea, la reciente sentencia de esta Sala y Sección de 7 de junio de 2006, Rec. 3837/2000, precisa que el carácter normativo o no que haya de atribuirse a una determinada decisión de un órgano administrativo no depende solo de la clase de materia sobre la que verse. Lo verdaderamente decisivo es el alcance y significación que su autor otorgue a dicha decisión.*

---

<sup>13</sup> En este mismo sentido se expresa la Sentencia 4890/2019 de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional, de 18 de diciembre, Rec. 1008/2018:

*“La jurisprudencia en torno al artículo 21 de la Ley 30/1992, actual artículo 6 de la Ley 40/2015, referido a las instrucciones y órdenes de servicio, viene casuísticamente depurando su naturaleza jurídica como disposiciones generales o como disposiciones organizativas. Las instrucciones, circulares u órdenes de servicio son disposiciones que se dictan en el ámbito interno de la organización administrativa y mediante las que los órganos superiores, en desarrollo del principio de jerarquía orgánica, dirigen la actividad de los interiores y del personal al servicio de la Administración, pero no son disposiciones de carácter general porque no tienen contenido normativo, solo proyectan sus efectos en el ámbito propio de la organización administrativa y lo que hacen es exteriorizar el principio de jerarquía que rige en esa organización, su contenido es fijar criterios y directrices para la actuación de los órganos subordinados.*

*Esta tesis es la tradicional de nuestra jurisprudencia que viene afirmando que las Circulares e Instrucciones constituyen resoluciones administrativas que se engarzan en el ámbito propio de organización administrativa con base en el principio de jerarquía que gobierna su estructura, con un contenido y finalidad específicos en cuanto actos y directrices no incluíbles en el ejercicio de la potestad reglamentaria”*

*Esto último comporta que, cuando la decisión tenga como únicos destinatarios a los subordinados del órgano administrativo, y exteriorice por ello pautas para la futura actuación administrativa que dichos subordinados hayan de realizar, habrá de admitirse que lo que se está dictando no es un acto normativo con eficacia externa para los ciudadanos, sino una de esas instrucciones u órdenes de servicio que autoriza y regula el citado artículo 21 de la LRJ/PAC”.*

Si se analiza el contenido de la Comunicación del Ministro del Interior de 14 de marzo de 2020, esta claramente va dirigida a los Delegados del Gobierno, no queriendo mediante ella innovar el ordenamiento jurídico o tener carácter normativo. Sencillamente, mediante ella, se trata de dar una nueva interpretación al artículo 36.6. de la Ley Orgánica 4/2015. Esta cuestión resulta posible, como afirma la Sentencia 4890/2019 de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional, de 18 de diciembre, Rec. 1008/2018 (ECLI: ES: AN: 2019: 4890), en el marco de la interpretación previa que recibía ese artículo por parte del Ministro del Interior:

*“Conforme a la jurisprudencia anteriormente expuesta, siempre que las instrucciones dadas se limiten a establecer criterios interpretativos de la normativa, sin introducir nuevos requisitos, ni pretender desarrollar la Ley o innovar alguno de sus aspectos más allá de impartir unos criterios comunes de actuación, esto es, afectar a la propia normativa general de seguridad ciudadana, no cabe considerar excedido el límite marcado por la jurisprudencia para las disposiciones organizativas”.*

Por tanto, cabe afirmar que el contenido de la Comunicación del Ministro de Interior de 14 de marzo de 2020 se ha mantenido dentro de los límites vigentes y considerados tanto por la legislación aplicable como por la jurisprudencia.

#### **B) Alcance de las interpretaciones realizadas vía instrucción interna:**

A pesar de la eficacia *ad intra* descrita en el apartado anterior podría alcanzarse la conclusión errónea de que el contenido de las interpretaciones que se realicen mediante una instrucción o circular interna únicamente van a afectar en la dimensión interna de la Administración Pública.

Es importante matizar que, de forma indirecta, las circulares e instrucciones internas pueden llegar a afectar a los ciudadanos<sup>14</sup>. Por ejemplo, en el caso presente de estudio, aunque los destinatarios de la Comunicación del Ministro del Interior de 14 de marzo de 2020 son los Delegados del Gobierno, la aplicación de la interpretación del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015 que en ella se da puede

---

<sup>14</sup> Sánchez Morón, M. *Derecho Administrativo...* Págs. 189 – 190.

afectar en la esfera jurídico de los ciudadanos, puesto que la aplicación de ese criterio se va a materializar en las sanciones que se les impongan por infringir ese precepto. Cuestión distinta es que posteriormente puedan recurrirse esas resoluciones por considerar esa interpretación contraria a la jurisprudencia vigente. En este sentido se pronuncia la anteriormente mencionada Sentencia 2166/2007 del Tribunal Supremo:

*“La correspondiente decisión tendrá una eficacia puramente interna y carecerá de valor vinculante para las personas cuya situación jurídica resulte afectada por esos posteriores actos administrativos que puedan dictarse, las cuales podrán combatir, a través de los correspondientes recursos administrativos y jurisdiccionales, la validez de los criterios que hayan sido aplicados en esos concretos actos administrativos que individualmente les afecten”.*

En conclusión, dando respuesta a la pregunta formulada por el Cliente, aunque si bien es cierto es que la naturaleza de las circulares e instrucciones es la de ser instrumentos jurídicos con mera eficacia *ad intra*, la aplicación de esos criterios e interpretaciones sí que puede llegar a generar efectos *ad extra*, es decir, en la esfera jurídica de los ciudadanos. Resulta así válido que una circular pueda alterar y afectar a la interpretación del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, siempre que se mantenga en el marco de la interpretación, como sucede en este caso. Esta interpretación se podría mantener, al menos, en el momento de la aplicación del mismo por parte de los Delegados del Gobierno en el ejercicio de la potestad sancionadora que la Ley les confiere.

### **3. Interpretación del Artículo 36.6 Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana**

Los Consultantes plantean que la interpretación de la Comunicación del Ministro del Interior de 14 de marzo de 2020 viola la previa interpretación dada al Artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015<sup>15</sup> por la *Instrucción 13/2018, de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, sobre la práctica de los registros corporales externos, la interpretación de determinadas infracciones y cuestiones procedimentales en relación con la Ley 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana* (en adelante, “**Instrucción 13/2018**”).

---

<sup>15</sup> Conforme al Artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015 es considerada una infracción grave:

*“La desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito, así como la negativa a identificarse a requerimiento de la autoridad o de sus agentes o la alegación de datos falsos o inexactos en los procesos de identificación”.*

La Instrucción 13/2018, con la finalidad de aportar seguridad jurídica a los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de su función y a todos los ciudadanos, clarifica la forma en la que debía interpretarse el artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015. Señala así que debe interpretarse en los siguientes términos:

*“Los conceptos de desobediencia y de resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito, deben ser interpretados conforme a la jurisprudencia existente al efecto, que, con carácter resumido, los definen como una acción u omisión que constituya una negativa implícita o expresa a cumplir una orden legítima, usando oposición corporal o fuerza física ante el desarrollo de las competencias de la autoridad o sus agentes.*

*Por tanto, debe entenderse que una leve o primera negativa al cumplimiento de las órdenes o instrucciones dadas por los agentes no puede constituir una infracción del Artículo 36.6, si no se trata de una conducta que finalmente quiebre la acción u omisión ordenada por los agentes actuantes o les impida el desarrollo de sus funciones”*

Si analizamos el contenido de la interpretación del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015 de la Comunicación del Ministro del Interior de 14 de marzo de 2020 y el de la Instrucción 13/2018, ambos son manifiestamente contrarios.

En el caso de la Comunicación del Ministro del Interior de 14 marzo de 2020, basta con infringir las restricciones o limitaciones impuestas para que el agente de la autoridad pueda denunciar a cualquier persona por una infracción del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015. Por el contrario, en el caso de la Instrucción 13/2018, sí que es *conditio sine qua non* que haya una primera negativa al cumplimiento de las órdenes para poder llegar a imponer una sanción.

Es importante matizar las palabras del Cliente a la hora de formular su pregunta ante esta situación. No es posible afirmar que, en este caso, la Comunicación del Ministro del Interior de 14 de marzo de 2020 se encuentre violando la Instrucción 13/2018. En ambos casos, nos encontramos ante instrucciones que cuentan con la misma consideración de acto administrativo dictado en virtud de la potestad de mando. En este caso, mediante la Comunicación del Ministro del Interior de 14 de marzo de 2020 se estaría dando una actualización de la interpretación del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, debiendo aplicar así los Delegados del Gobierno esta nueva interpretación.



Distinto es que podamos considerar la nueva interpretación de la Comunicación del Ministro del Interior de 14 de marzo de 2020 contraria a la jurisprudencia vigente. Los tribunales, tal y como señala la propia Instrucción 13/2018, vienen interpretando el artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015 en el sentido de que sólo existe la idea de desobediencia o resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones cuando hay una negativa implícita o expresa a cumplir una orden legítima. Por todas, la reciente Sentencia 4890/2019 de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional, de 18 de diciembre, Rec. 1008/2018, ya mencionada, reitera la interpretación tradicional del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015:

“La jurisprudencia penal (por todas STS 45/2016, de 3 de febrero (recurso 783/2015), tras la reforma del Código Penal por LO 1/2015, puede sintetizarse del modo siguiente:

- La resistencia o desobediencia grave a la autoridad o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, es un delito menos grave del Artículo 556.1 del Código Penal.
- La falta de respeto y consideración debida a la autoridad en el ejercicio de sus funciones, es delito menos grave del Artículo 556.2 CP.
- La desobediencia o la resistencia a la autoridad o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito, esto es, cuando no pueda calificarse como grave, se castiga como infracción grave del artículo 36.6 de la LO 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana.
- Las faltas de respeto y consideración a miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad – agentes de la autoridad- en el ejercicio de sus funciones de protección de la seguridad, cuando no sean constitutivas de infracción penal, es infracción leve, del Artículo 37.4 de la LO 4/2015.

En consecuencia, ha de concluirse que la resistencia y la desobediencia que no revistan un carácter grave, no serían constitutivas de delito cuando se cometan en relación con los agentes de la autoridad, constituyendo solo, y en su caso, una infracción administrativa contemplada en la LO 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana.

[...]

La despenalización de la resistencia pasiva no grave o leve, sigue manteniendo la tipificación de las acciones de desobediencia o resistencia, lo que supone una conducta pasiva, reactiva, de oposición a la orden de la autoridad o el agente, que, si bien precisa que sea leve, debe guardar relación a su calificación como infracción”

Esta misma idea es replicada por la Sentencia 1996/2020 del Juzgado de lo Contencioso – Administrativo de Segovia, de 14 de octubre [ECLI: ES:JCA:2020:1996] , uno de los primeros pronunciamientos judiciales existentes en los que se analizan las sanciones impuestas en el marco del

estado de alarma. Así, siguiendo el criterio tradicionalmente sostenido por la jurisprudencia para interpretar el artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, concluye que:

“Hemos de indicar que el incumplimiento de las limitaciones de la libertad de circulación impuestas por el artículo 7 RD 463/ 2020 permitía apreciar en la tesis del abogado del Estado, directamente y sin necesidad de previo requerimiento de los agentes de la autoridad, la infracción de desobediencia del artículo 36. 6 LOPSC, mientras que entendemos que el artículo 36. 6 LOPSC no tipifica la mera contravención de una norma, RD 463/ 2020, sino el desvalor de incumplir una orden expresa y directa de la autoridad o sus agentes, de tal manera que no son sancionables los incumplimientos de la norma como desobediencia, y así ha sido entendido de manera pacífica y unánime por los tribunales de justicia, como hemos indicado en este apartado de la sentencia”

Por lo tanto, atendiendo así a esta sentencia, no cabe duda que las conductas infractoras del Real Decreto 463/2020 pueden resultar reprochables desde un punto de vista ético o moral, pero en ningún caso desde el punto de vista legal:

“Hemos de precisar que el derecho sancionador solo obedece al conjunto de normas democráticas de la que se dota una sociedad, y es precisamente, el respeto en cualquier situación, incluido el estado de alarma derivado de una pandemia, que ha supuesto tantos fallecidos y el dolor de las familias, compartidos por el conjunto de la sociedad, a la que nos sumamos los integrantes del poder judicial.

Pero la conducta del infractor puede darse en el ámbito ético o mora, dado que la actuación del demandante, incumpliendo el estado de alarma, es una conducta claramente incívica e insolidaria, al poner en peligro a otras personas, en una pandemia, que tiene como vía de contagio, la secreción de pequeñas gotas, y la infección en terceros por la boca, nariz y ojos, lo que acredita el debe de respetar las medidas impuestas por las autoridades competentes, el Gobierno, posteriormente ratificadas por el Congreso de la nación.

El rechazo moral o ético de las conductas no es sancionable en una sociedad democrática, sino cuando tiene encaje en un tipo infractor”.

Pero, es más, también resulta cuestionable que el Gobierno pueda ser entendida como autoridad a los efectos del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015. Si interpretamos de forma literal el artículo 20 del Real Decreto 463/2020, este precepto indica que resultan sancionables “el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de las autoridades competentes en el estado de alarma”. Es decir, únicamente se tipifica como sanción el incumplimiento de las órdenes y no de las disposiciones que emita la autoridad competente en el estado de alarma, por lo que, mediante una interpretación literal del

precepto, cabe sostener que las conductas señaladas por la Comunicación del Ministro del Interior de 14 de marzo de 2020 ni siquiera se encontrarían tipificadas.

#### **4. Posibilidad de imponer sanciones en el contexto en el que existen diversas interpretaciones sobre las posibles infracciones y su correspondiente sanción**

El Colectivo cuestiona que se pueda castigar a decenas de personas cuando ni la propia Administración tiene claro cuál es la infracción cometida ni su correspondiente sanción. Señala que es abiertamente conocido las discrepancias de criterio existentes entre el Ministerio del Interior y la Abogacía del Estado.

La discrepancia surge a raíz de que se hiciera público el informe de 2 abril de la Abogacía del Estado denominado “*Consulta sobre tipificación y competencia administrativa para tramitar y resolver procedimientos sancionadores por incumplimiento de las limitaciones impuestas durante el Estado de Alarma*” (en adelante, “**Informe de la Abogacía del Estado**”). El Informe de la Abogacía del Estado se distingue de la interpretación del Ministerio del Interior, ya que:

*“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 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. [...]*

*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”.*

Claramente, el punto de vista expuesto contradice a la Comunicación del Ministro del Interior de 14 de marzo de 2020 y se mantiene en la línea de la jurisprudencia

Ante estas diversas interpretaciones, resulta pertinente tomar en consideración el principio de culpabilidad que rige en materia de Derecho Administrativo Sancionador. Consagrado en el artículo 28 de la Ley 40/2015, de conformidad con el mismo:

*“Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa”.*

Nuestro ordenamiento jurídico, como se aprecia en el artículo 28 de la Ley 40/2015, exige para la imposición de una sanción la comisión de la conducta tipificada a título de dolo o culpa. En la configuración del elemento volitivo de querer cometer la infracción, debe ser tomado en consideración la figura del error de prohibición. Esta figura queda definida por la *Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal* en los siguientes términos:

*1. El error invencible sobre un hecho constitutivo de la infracción penal excluye la responsabilidad criminal. Si el error, atendidas las circunstancias del hecho y las personales del autor, fuera vencible, la infracción será castigada, en su caso, como imprudente.*

*2. El error sobre un hecho que cualifique la infracción o sobre una circunstancia agravante, impedirá su apreciación.*

*3. El error invencible sobre la ilicitud del hecho constitutivo de la infracción penal excluye la responsabilidad criminal. Si el error fuera vencible, se aplicará la pena inferior en uno o dos grados.*

La jurisprudencia ha reconocido que esta figura, aunque sea propia del Derecho Sancionador Penal, también resulta de aplicación en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador. Así, por ejemplo, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso – Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, Rec. 328/2001, de 13 de junio de 2002 [JUR\2002\225086] afirma que:

*“Hay que admitir también que el error, tanto el de prohibición como el que recae sobre elementos esenciales del tipo, puede tener influencia en las infracciones administrativas al excluir, en ocasiones, la culpabilidad. En concreto, en el presente caso, existen circunstancias que permiten afirmar que el recurrente sufrió un error de prohibición al creer que la norma no le era aplicable por ser la finca de su propiedad. Que tal error es excusable dado que tal era la titularidad que constaba en el Registro de la Propiedad, sin que la Administración hubiera practicado el deslinde que, de acuerdo con el artículo 13 de la Ley de Costas, declara la posesión y titularidad dominical de la finca a favor del Estado. Que el error sufrido resulta de*

*una interpretación razonable de la norma es algo que se deduce, además, de la propia actitud de la Administración del Estado que, a lo largo del expediente, en diversas ocasiones, mantiene el criterio de que la finca es de titularidad privada.*

*Por consiguiente, advertido lo anterior, no cabe apreciar culpabilidad en quien actúa en la creencia errónea de defender su propiedad, cuando este error pueda calificarse como de razonable a la vista de las circunstancias concurrentes en el presente caso, lo que le exonera de responsabilidad por la infracción administrativa”*

El Tribunal Supremo también se ha hecho eco de esta cuestión en su Sentencia de la Sala de lo Contencioso – Administrativo, de 21 de marzo de 2013, Rec. 553/2011 (EDJ 2013/32775] en los siguientes términos:

“Consideramos oportuno reiterar algunas consideraciones que expusimos en nuestra sentencia de 24 de noviembre de 2011 (casación 258/2009), a la que corresponden los siguientes párrafos:

... la Sala de instancia pone el acento en la ausencia del elemento de culpabilidad, como elemento subjetivo del injusto, siendo así que dicha categoría reviste perfiles singulares cuando se trata de la responsabilidad de las personas jurídicas o de las Administraciones y entes públicos, sin olvidar que el Artículo 130.2 de la 30/1992, de 26 de noviembre, admite la atribución de responsabilidad infractora a título de simple inobservancia.

Es verdad que el Tribunal Constitucional ha declarado reiteradamente que los principios del orden penal, entre los que se encuentra el de culpabilidad, son de aplicación con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado (STC 18/1987). Entre esos matices, y en concreto, sobre la culpa, el Tribunal Constitucional ha declarado que, en efecto, la Constitución española consagra sin duda el principio de culpabilidad como principio estructural básico del Derecho Penal, pero ha añadido que, sin embargo, la consagración constitucional de este principio en modo alguno implica que la Constitución haya convertido en norma un determinado modo de entenderlo (véase la STC 150/1991). Al propio tiempo, desde su sentencia 76/1990, de 26 de abril, el Tribunal Constitucional viene declarando que no cabe en el ámbito sancionador administrativo la responsabilidad objetiva o sin culpa, doctrina que se reafirma en la sentencia 164/2005, de 20 de junio de 2005, en cuya virtud se excluye la posibilidad de imponer sanciones por el mero resultado, sin acreditar un mínimo de culpabilidad aun a título de mera negligencia. Ahora bien, el modo de atribución de responsabilidad, a las personas jurídicas no se corresponde con las formas de culpabilidad dolosas o imprudentes que son imputables a la conducta humana.

[...]

La Sala de instancia considera que no ha quedado acreditada la intención de la compañía sancionada de realizar la explotación antes de obtener la Declaración de Impacto Ambiental y tampoco que la entidad fuera consciente de estar realizando la explotación sin haber obtenido previamente la DIA. En el repaso y descripción de los datos y circunstancias que impiden considerar probada la culpabilidad, la sentencia menciona el contenido de algunos documentos obrantes en el expediente, que, según la entiende la Sala de instancia, evidenciaban confusión y contradicciones sobre las parcelas que comprendía la explotación minera autorizada al momento de realización de los hechos, confusiones que se extienden, dice la Sala, tanto a la Administración como a la parte actora.

Al razonar de ese modo la Sala de instancia parece estar aludiendo -aun sin mencionarla expresamente- a la noción jurídica del error”

Precisamente, dada la diversidad de información existente con respecto a los elementos que configuran el tipo sancionador del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, puede argumentarse y sostenerse que podría calificarse de error razonable optar por la interpretación de ese precepto sostenida tradicionalmente por la jurisprudencia o por el Informe de la Abogacía del Estado, más tomando en consideración la falta de claridad normativa existente durante el estado de alarma. Por lo tanto, podría suceder que se desarrollen las conductas infractoras sin los elementos necesarios de la culpabilidad expuestos en la sentencia del Tribunal Supremo reflejado en el párrafo anterior.

Que el origen de las posibles confusiones resida en la propia Administración Pública tampoco puede ser ignorado. En el Asunto Suiker Unie contra la Comisión, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea, de 16 de diciembre de 1975, Caso 40/1973, el Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea anula la sanción por la posibilidad de que la empresa hubiera sido inducida a error por una notificación de la Comisión de la que podía deducirse que la actuación posterior de la misma era conforme con el Tratado, argumentando que *"si bien la demandante hubo de ser consciente de que la organización de una red de comercialización mediante la celebración de contratos de agencia con empresas comerciales que, en realidad, eran cosa distinta de meras auxiliares podía restringir la competencia, no cabe excluir, no obstante, que el texto de dicha comunicación pudo hacer creer que dicha práctica se aceptaba, sin embargo, por ser compatible con el Tratado..."* lo que le lleva a anular esta infracción.

En conclusión, resuelta cuestionable, como indica el propio Colectivo, que la Administración pueda sancionar ante la pluralidad de interpretaciones existentes, dado que esta confusión puede dar lugar a errores de prohibición que afectan al principio de culpabilidad en materia sancionadora y, por lo tanto, llevar incluso a poder constatar la ausencia de culpabilidad en algunos supuestos.

## 5. Conclusiones

El Cliente tienen una serie de dudas directamente relacionadas con el principio de tipicidad y de culpabilidad y que han sido resueltas en este BLOQUE III. Resumiendo, de forma esquemática las respuestas:

- Una lectura sistemática del Real Decreto 463/2020 y de la Orden INT/226/2020 no permiten comprender de forma clara al ciudadano qué conductas resultan sancionables o no, vulnerando así las garantías del principio de tipicidad que son exigidas tanto por la ley, la jurisprudencia y la doctrina.
- La Comunicación del Ministro del Interior de 14 de abril es una circular interna. Estas figuras son instrumentos jurídicos con mera eficacia *ad intra*, ya que sólo vinculan a los destinatarios de las mismas, en este caso, los Delegados del Gobierno. Ahora bien, la aplicación de esos criterio e interpretaciones puede llegar a afectar a la esfera jurídica de los ciudadanos, siendo así válido que una circular pueda alterar y afectar a la interpretación del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, al menos en el momento de la aplicación del mismo por parte de los Delegados del Gobierno en el ejercicio de la potestad sancionadora que la Ley les confiere.
- No resulta posible afirmar, como hace el Colectivo, que la Comunicación del Ministro del Interior de 14 de marzo de 2020 se encuentre violando la Instrucción 13/2018. Ambos instrumentos jurídicos son actos administrativos dictados en virtud de la potestad de mando, y, por lo tanto, cabe entender que la interpretación posterior actualiza y modifica a la anterior.
- Si se analiza en detalle la interpretación del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, resulta fácilmente apreciable que esta resulta contraria a la jurisprudencia vigente en esta materia, dado que esta exige desatender al requerimiento de la autoridad para estar ante un supuesto de desobediencia.
- Una interpretación literal del artículo 20 del Real Decreto 463/2020 permite sostener que, en cualquier caso, solo resultaría posible sancionar el incumplimiento de las órdenes y no de las disposiciones que emita la autoridad competente del estado de alarma.
- Ante la diversidad de interpretaciones existentes del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015 resulta complejo identificar cuál es la conducta que se considera infractora, lo que puede llevar a generar errores de prohibición. Bajo esa lógica, el principio de culpabilidad puede verse comprometido, de tal forma que se pueda llegar a constatar la ausencia de dolo

o culpa en algunos supuestos. Por lo tanto, como afirma el Colectivo, resulta discutible que se pueda sancionar a decenas de personas cuando no está clara cuál es la interpretación del precepto con base en el que se van a imponer las sanciones.

## **BLOQUE IV: ANÁLISIS DE POSIBLES ALTERNATIVAS DE RÉGIMEN SANCIONADOR APLICABLE AL INCUMPLIMIENTO DEL REAL DECRETO 463/2020**

### **1. Introducción general a los regímenes sancionadores alternativos**

El Cliente señala que tanto algunos juristas como el Informe de la Abogacía del Estado plantean una serie de leyes alternativas que podrían haber sido empleadas para sancionar las conductas infractoras del estado de alarma. Estas alternativas son (i) la Ley 17/2015 y (ii) la Ley 33/2011. El Colectivo realiza un especial hincapié en la posibilidad de aplicar la Ley 33/2011, ya que consideran que las multas que en ellas se establecen, especialmente las derivadas del incumplimiento de la normativa sanitaria vigente, resultan más proporcionadas y razonables que las que se han impuesto con base en la Ley Orgánica 4/2015.

Para dar respuesta a la cuestión planteada, se irán analizando de forma separada cada una de las alternativas propuestas, con la finalidad de concluir y determinar si su aplicación resulta una opción viable o no.

### **2. Viabilidad de la aplicación de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil**

La primera alternativa propuesta es la Ley 17/2015. Más concretamente, el Colectivo considera que las conductas infractoras del Real Decreto 463/2020 podrían sancionarse aplicando el artículo 45 de la mencionada Ley. El artículo 45 de la Ley 17/2015 califica como infracción muy grave o grave, en función de si implica o no una especial peligrosidad o trascendencia para la seguridad de las personas o los bienes en el marco de una emergencia declarada, *“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”*.



El artículo 46 de la Ley 17/2015 prevé las sanciones para las infracciones del artículo 45 anteriormente descrito. Así, las infracciones muy graves se sancionarán con multa de 30.001 a 60.000 euros y las infracciones graves se sancionarán con multa de 1.501 a 30.000 euros.

Resulta esencial así entender qué es una emergencia declarada y la situación del estado de alarma puede encuadrarse dentro de la misma. El artículo 2.5 define emergencia de protección civil como *“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”*.

El problema para sancionar las conductas infractoras del Real Decreto 463/2020 mediante la aplicación de los artículos 45 y 46 de la Ley 17/2015 es que resulta complejo encajar la figura del estado de alarma en la emergencia de protección civil. Tal y como describe el propio preámbulo de la Ley 17/2015, la finalidad de la misma es dar un marco legal que permita actuar ante las emergencias y catástrofes derivadas de causas naturales, industriales o tecnológicas. Es decir, da, un marco de legalidad para que, dentro de los mecanismos jurídicos ordinarios, se puede actuar ante esta clase de circunstancias. Por su parte, el artículo 1.1 de la Ley Orgánica 4/1981 señala que *“procederá la declaración de los estados de alarma, excepción o sitio cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades Competentes”*. Se presenta así el estado de alarma como un régimen mucho más específico y gravoso para con los derechos de los ciudadanos que el que se deriva de las situaciones de emergencia de protección civil, por lo que no resultaría pertinente la aplicación de la Ley 17/2015 para sancionar las conductas infractoras del Real Decreto 463/2020.

El Informe de la Abogacía del Estado alcanza la misma conclusión al analizar la posible aplicación de la Ley 17/2015:

“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”.

Además de lo anteriormente expuesto y dejando a un lado las consideraciones técnico – jurídicas, desde el punto de vista de los intereses del Cliente, también resulta más beneficioso la aplicación de la Ley Orgánica 4/2015. Debe recordarse que la consulta ha sido planteada en el marco de una serie de procedimientos sancionadores abiertos con motivo de las restricciones establecidas en el Real Decreto 463/2020. Como se ha señalado anteriormente, las sanciones en el marco de la Ley 17/2015 son de bastante entidad, pudiendo llegar a alcanzar los 60.000 euros en algunas ocasiones. Por su parte, el artículo 39.1 de la Ley Orgánica 4/2015 establece que las infracciones graves, como es el caso de las derivadas de la infracción del artículo 36.6, se sancionan con multa de 601 a 30.000 euros. Atendiendo al régimen de posibles sanciones imponibles, las derivadas de la Ley Orgánica 4/2015 resultan de menor cantidad que las de la Ley 17/2015, por lo que, en el caso de recibir una hipotética sanción, serían de menos entidad si se sanciona con base en el artículo 39.1 de la Ley Orgánica 4/2015.

### **3. Viabilidad de la aplicación de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública**

La segunda alternativa propuesta es la Ley 33/2011. Específicamente, el Colectivo considera que las conductas infractoras del Real Decreto 463/2020 podrían sancionarse aplicando el artículo 57 de la mencionada Ley. El artículo 57 de la Ley 23/2011 califica como infracción diversas acciones cuyo análisis podría tener relevancia ante la imposición de hipotéticas sanciones.

#### *A) Infracciones muy graves de la Ley 33/2011*

La Ley 33/2011 califica como infracción muy grave, en su artículo 57.2.a) los siguientes comportamientos:

“1.º La realización de conductas u omisiones que produzcan un riesgo o un daño muy grave para la salud de la población.

2.º El incumplimiento, de forma reiterada, de las instrucciones recibidas de la autoridad competente, o el incumplimiento de un requerimiento de esta, si este comporta daños graves para la salud”.

De conformidad con el artículo 58.1.a) de la Ley 33/2011, las infracciones muy graves pueden ser sancionadas con multa de 60.001 hasta 600.000 euros.

### B) Infracciones graves de la Ley 33/2011

La Ley 33/2011 tipifica como infracción grave, en su artículo 57.2.b) las siguientes conductas:

“1.º 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.

[...]

3.º El incumplimiento de las instrucciones recibidas de la autoridad competente, si comporta daños para la salud, cuando no sea constitutivo de infracción muy grave.

4.º La resistencia o la obstrucción de aquellas actuaciones que fueron exigibles, de acuerdo con lo previsto en esta ley”.

De conformidad con el artículo 58.1.b) de la Ley 33/2011, las infracciones graves pueden ser sancionadas con multa de 3.001 hasta 60.000 euros.

### C) Infracciones leves de la Ley 33/2011

La Ley 33/2011 califica como infracción leve, en su artículo 57.2.c) “*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*”. Esta infracción se sancionaría, conforme al Artículo 58.1c) con una multa de hasta 3.000 euros.

El Colectivo considera que esta infracción resulta mucho más proporcionada y razonable que las impuestas, por lo que consideran que sería más conveniente aplicar el artículo 57.2.c) para los incumplimientos que se deriven de lo establecido en el Real Decreto 463/2020. La gran mayoría de las infracciones que han sido descritas de la Ley 33/2011 parten de infringir la normativa sanitaria vigente. Por lo tanto, resulta necesario analizar y determinar si el Real Decreto 463/2020 puede calificarse o no como normativa sanitaria vigente.

Aunque si bien es cierto que resulta complejo determinar el concepto de “normativa sanitaria vigente” puesto que no hay una definición como tal en nuestro ordenamiento jurídico, configurándose, así como un concepto jurídico indeterminado, parece que, de conformidad con el preámbulo de la Ley

33/2011, debería encuadrarse bajo esa idea la normativa que trate de garantizar el contenido del artículo 43 CE<sup>16</sup>. Es decir, toda aquella normativa que trate de “*alcanzar y mantener el máximo nivel de salud posible de la población*”, como señala el preámbulo de la Ley 33/2011. Por lo tanto, se analizará si la finalidad y motivación del Real Decreto 463/2020 encajan con la idea de normativa sanitaria vigente explicada en este párrafo.

Precisamente, si se analiza el preámbulo del Real Decreto 463/2020, es fácil llegar a la conclusión que tiene por finalidad proteger la salud de la ciudadanía. Así, en sus propios términos:

“La Organización Mundial de la Salud elevó el pasado 11 de marzo de 2020 la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID – 19 a pandemia internacional. [...]

En este marco, las medidas previstas en la presente norma se encuadran en la acción decidida del Gobierno para proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública. Las medidas temporales de carácter extraordinario que ya se han adoptado por todos los niveles de gobierno deben ahora intensificarse sin demora para prevenir y contener el virus y mitigar el impacto sanitario, social y económico”.

Atendiendo a lo descrito, sí que podría considerarse que el Real Decreto 463/2020 tiene naturaleza de normativa sanitaria, puesto que, precisamente, se promueve para tratar de alcanzar y mantener el máximo nivel de salud posible de la población. Por lo tanto, sí que podría resultar plausible aplicar la Ley 33/2011 para sancionar las conductas infractoras del Real Decreto 463/2020.

En este mismo sentido se pronuncia el Informe de la Abogacía del Estado, ya que también considera posible la aplicación de la Ley 33/2011:

“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 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,

---

<sup>16</sup> El Artículo 43 CE reconoce y garantiza la salud en los siguientes términos:

- “1. Se reconoce el derecho a la protección de la salud.
2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto.
3. Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo, facilitarán la adecuada utilización del ocio”.

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”.

En todo caso, desde el punto de vista de los intereses del Colectivo, la cuantía de las multas sería diferente en función de si la sanción se impone con base en la Ley Orgánica 4/2015 y la Ley 33/2011. En el caso de imponerse sanciones por infracción grave o muy grave con base en la Ley 33/2011, la cuantía de la multa sería, en todo caso, igual o superior que las previstas en la Ley Orgánica 4/2015 para las infracciones del artículo 36.6<sup>17</sup>. Sin embargo, en el caso de las infracciones leves descritas de la Ley 33/2011, las sanciones que se impondrían serían igual o de menor cuantía que las descritas en el artículo 39 de la Ley Orgánica 4/2015<sup>18</sup>. Por lo tanto, en función del caso y la sanción que se imponga, podría resultar más conveniente para los intereses del Colectivo la aplicación de la Ley 33/2011 o la Ley Orgánica 4/2015.

#### **4. Conclusiones**

Los Consultantes presentan la posibilidad de aplicar los regímenes sancionadores Ley 17/2015 y la Ley 33/2011 como alternativa al régimen sancionador de la Ley Orgánica 4/2015 para sancionador los comportamientos que incumplan las disposiciones del Real Decreto 463/2020. Se han alcanzado las siguientes conclusiones ante las cuestiones planteadas en este punto:

- No resultaría posible la aplicación de la Ley 17/2015, ya que la definición de emergencia de protección civil no resulta aplicable a la crisis sanitaria generada por la COVID – 19, dado que el estado de alarma es un régimen mucho más gravoso para los derechos de los ciudadanos que la emergencia de protección civil. Por lo tanto, al estar ante situaciones que reciben un tratamiento distinto en términos jurídicos, no resultaría de aplicación el régimen de la Ley 17/2015.
- En todo caso, y aun cuando pudiera aplicarse el régimen sancionador de la Ley 17/2015, la aplicación de este no resultaría favorable a los intereses del Colectivo. Cabe recordar, que la consulta ha sido formulada en el marco de unas posibles sanciones que podrían imponerse al Colectivo, por lo que, dentro de los intereses del mismo podría encontrarse

---

<sup>17</sup> Mientras que la Ley 33/2011 prevé para estos casos multas de 60.001 hasta 600.000 euros en el caso de las infracciones muy graves y multas entre 3.000 hasta 60.000 euros para las infracciones graves, las multas en el caso de la Ley Orgánica 4/2015 van desde los 601 euros hasta los 30.000 euros.

<sup>18</sup> En este caso, la Ley 33/2011 prevé multas de hasta 3.000 euros en el caso de las infracciones leves. La sanción a imponer con base en la Ley Orgánica 4/2015 sería la misma descrita en la nota al pie anterior.

que las posteriores sanciones que se le impongan resulten lo menos gravosas posibles. Las multas de la Ley 17/2015 son de un monto superior a las de la Ley Orgánica 4/2015, por lo que, desde esta perspectiva, tampoco resultaría favorable la aplicación de la Ley 17/2015.

- Con respecto a la aplicación de la Ley 33/2011, ésta sí que podría resultar de aplicación, dado que el Real Decreto 463/2020 puede ser calificado como legislación sanitaria al tener por finalidad hacer frente a la crisis sanitaria. La aplicación de la Ley 33/2011 podría resultar más favorable que la Ley Orgánica 4/2015 en el caso de que se comentan infracciones tipificadas como leves. Sin embargo, en el resto de casos, las sanciones de la Ley 33/2011 resultan iguales o superiores a las de la Ley Orgánica 4/2015. Atendiendo a lo descrito, habría que analizar cada supuesto para determinar qué ley resulta más favorable para los intereses del cliente.

## **BLOQUE V: VIGENCIA TEMPORAL DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR INICIADO BAJO EL ESTADO DE ALARMA**

### **1. Introducción de la cuestión planteada por el Colectivo**

La última cuestión planteada por el Cliente hace referencia a la posible aplicación de lo dispuesto en el artículo 1.3 de la Ley Orgánica 4/1981 a las sanciones que se hayan impuesto con motivo del incumplimiento del Real Decreto 463/2020. El tenor literal del artículo 1.3 de la Ley Orgánica 4/1981 es el siguiente:

“Finalizada la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio decaerán en su eficacia cuantas competencias en materia sancionadora y en orden a actuaciones preventivas correspondan a las Autoridades competentes, así como las concretas medidas adoptadas en base a éstas, salvo las que consistiesen en sanciones firmes”

Teniendo así claro el contenido de la consulta planteada, puede pasar a analizarse la misma para dar una respuesta al Colectivo.

### **2. Análisis de la cuestión planteada por el Colectivo**

El contenido del artículo 1.3 de la Ley Orgánica 4/1981 resulta bastante claro y da poco margen a interpretaciones. Así, de conformidad con el mismo, una vez decaiga el estado de alarma, suceso que

ocurrió el 21 de junio de 2020, decaen en su eficacia las competencias sancionadoras, las medidas cautelares impuestas por las Autoridades competentes, así como todas las sanciones que se encuentren en tramitación, salvo que se consideren firmes.

Por lo tanto, debe entenderse que una vez que decaído el estado de alarma, sólo mantienen su aplicación aquellas sanciones administrativas que sean firmes. Esto es, aquellas contra las que no cabe recurso administrativo alguno, siendo por ello ejecutiva. Así, el resto de sanciones, perderán su eficacia.

En el caso de que se continuara tramitando el correspondiente expediente sancionador una vez terminado la vigencia del estado de alarma y se recibiera una notificación de sanción, ésta debería recurrirse al no tener ya eficacia. De igual forma, de conformidad con el artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, “**Ley 39/2015**”), estas sanciones podrían llegar a considerarse nulas de pleno derecho, por dictarse “*prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido*”.

En conclusión, dando respuesta a la cuestión formulada por el Colectivo, resulta posible y debido aplicar lo dispuesto en el artículo 1.3 de la Ley Orgánica a las sanciones tramitadas a consecuencia de incumplir el régimen sancionador del Real Decreto 463/2020.

## **BLOQUE VI: ACTUACIONES PROCESALES A DESARROLLAR PARA OBJETAR LAS HIPÓTETICAS SANCIONES IMPUESTAS POR INCUMPLIMIENTOS DEL REAL DECRETO 463/2020**

### **1. Introducción general a la cuestión planteada**

Por último, el Colectivo plantea cuáles serían las actuaciones procesales a seguir en el caso de que se impusieran alguna clase de sanciones, haciendo hincapié tanto en los diversos argumentos que permiten cuestionar las sanciones como las diversas actuaciones procesales que podrían desarrollarse.

Para poder responder a esta cuestión, es necesario matizar qué órgano es más probable que imponga la mencionada sanción, puesto que en función de quién lo haga, las formas de impugnar la sanción pueden variar tanto en la vía administrativa como en la vía contenciosa – administrativa. De

igual forma, resulta necesario clarificar que, dado que nos encontramos ante sanciones de naturaleza administrativa como señalan los Consultantes, se debe analizar tanto la vía administrativa como la vía contenciosa – administrativa de impugnación.

#### A) Órgano administrativo encargado de imponer la sanción

Como ha sido analizado en este trabajo, existe controversia con el régimen sancionador aplicable a los incumplimientos del Real Decreto 463/2020 por parte de la doctrina y la propia Abogacía del Estado. Esta cuestión afecta a la hora de poder dar respuesta a la pregunta formulada por el Colectivo, ya que, en función de quién imponga la mencionada sanción, pueden variar las formas de impugnarla tanto en la vía administrativa como en la vía contenciosa – administrativa.

Para poder dar respuesta a la pregunta, se partirá desde la hipótesis de que las sanciones serían impuestas por el Delegado del Gobierno correspondiente en función de en qué Comunidad Autónoma se haya desarrollado la conducta sancionada. Se ha escogido esta opción por dos motivos. El primero de ellos hace referencia a que, tal y como ya ha sido abordado, la Comunicación del Ministro del Interior de 14 de marzo de 2020 deja bastante clara que la forma en la que deben ser sancionadas las conductas que infrinjan el Real Decreto 463/2020 es aplicando el tipo del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015. De conformidad con el Artículo 32.1.c) de la Ley Orgánica 4/2015, “*son los órganos competentes en el ámbito de la Administración General del Estado los Delegados del Gobierno en las comunidades autónomas y en las Ciudades de Ceuta y Melilla, para la sanción de las infracciones graves y leves*”. El segundo motivo es, que tal y como reflejan los casos que están empezando a llegar a los Tribunales, como la Sentencia 1996/2020 del Juzgado de lo Contencioso – Administrativo de Segovia, de 14 de octubre, estas han sido impuestas en la práctica por los Delegados del Gobierno, por lo que existen indicios claros para pensar que estas sanciones serían impuestas por el Delegado del Gobierno.

#### B) Argumentos a esgrimir en los diversos escritos impugnatorios

Con respecto a los posibles argumentos que deben incluirse en las posibles reclamaciones, es necesario matizar que, dado que desconocemos el contexto concreto y específico de las sanciones por los datos que nos han sido facilitado y el procedimiento de adopción de las mismas, no puede hacerse referencia a argumentos que pueden nacer en el marco del proceso (i.e. nulidad por vulneración de Derechos Fundamentales, como puede ser el Derecho a la Defensa). Esto mismo resulta aplicable al



empleo del principio de proporcionalidad, ya que debe analizarse la sanción concreta y específica para evaluar la forma en la que este podría ser empleado o no.

Habiendo precisado la cuestión del párrafo anterior, principalmente deben emplearse los argumentos que han sido considerados a lo largo de este trabajo directamente relacionados con los principios en materia sancionadora. Esto es, el principio de legalidad, tipicidad y culpabilidad. Por lo tanto, en estos escritos habría que trasladar las críticas y problemáticas esgrimidas en este trabajo a las sanciones que se impongan, adecuándolos siempre al caso concreto y específico.

También debe incluirse una mención a la ejecutividad de las sanciones. Debe tomarse en consideración, que de conformidad con el artículo 90.3 de la Ley 39/2015<sup>19</sup>, las sanciones no resultan ejecutables hasta que no quepa ningún recurso ordinario en materia administrativa. De igual forma, también se configura una potestad discrecional de la Administración de suspender cautelarmente la ejecutividad del acto cuando se manifiesta la intención de recurrir el acto administrativo en la vía contenciosa – administrativa cuando ya no quepan recursos en la vía administrativa. Por lo tanto, esta cuestión debe ser tomada en consideración a la hora de solicitar las posibles medidas cautelares oportunas, así como realizar las comunicaciones oportunas a la Administración Pública. A consecuencia de lo descrito, se conseguiría que las sanciones sólo fueran ejecutadas una vez se tuviera una resolución firme, lo que evita que la esfera jurídica de nuestros clientes se vea afectada de forma directa hasta ese momento.

---

<sup>19</sup> El contenido del artículo 90.3 de la Ley 39/2015 es el siguiente:

*“La resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa, pudiendo adoptarse en la misma las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado.*

*Cuando la resolución sea ejecutiva, se podrá suspender cautelarmente, si el interesado manifiesta a la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución firme en vía administrativa. Dicha suspensión cautelar finalizará cuando:*

*a) Haya transcurrido el plazo legalmente previsto sin que el interesado haya interpuesto recurso contencioso administrativo.*

*b) Habiendo el interesado interpuesto recurso contencioso-administrativo:*

*1.º No se haya solicitado en el mismo trámite la suspensión cautelar de la resolución impugnada.*

*2.º El órgano judicial se pronuncie sobre la suspensión cautelar solicitada, en los términos previstos en ella”.*

### C) Posible impugnación directa del régimen sancionador aplicable

Debe ser matizado que, en el orden jurisdiccional contencioso – administrativo, existe la posibilidad de interponer recursos directos ante los órganos de la Jurisdicción Contenciosa – Administrativa contra las disposiciones generales que se pudieran considerar ilegales, tal y como indicar el artículo 25.1 Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, “**Ley 29/1998**”):

“El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos”.

En este caso, aunque este recurso no sería una opción posible para el Real Decreto 463/2020 dado que se trata de una norma con rango de ley y no una disposición general, sí que podría dirigirse contra la Orden INT/226/2020. Ahora bien, debe tomarse en consideración que el plazo para interponer el recurso directo frente a la Orden INT/226/2020 se encuentra precluído. De conformidad con el artículo 46.1 de la Ley 29/1998, el plazo para poder impugnar de forma directa una disposición general es de dos meses contados desde el día siguiente al de la publicación de la disposición impugnada. La Orden INT/226/2020 data del 15 de marzo, por lo que no resulta posible su cuestionamiento de forma directa.

Sin embargo, sí que resulta posible su impugnación de forma indirecta, ya que de conformidad con el artículo 26 de la Ley 29/1998, resulta posible recurrir los actos dictados en aplicación de una disposición reglamentario presuntamente ilegal, como es el caso de la Orden INT/226/2020. Así, en los diversos recursos que se van a analizar en los que se aplicaría el régimen sancionador cuestionado, puede cuestionarse de forma indirecta la Orden INT/226/2020.

### D) Solicitar que se promueva una cuestión de inconstitucionalidad

Existe una forma de poder cuestionar de forma indirecta la legalidad del Real Decreto 463/2020 debido a las contravenciones a la CE que en él figuran, siendo el medio para ello solicitar la Juez o Tribunal encargado de conocer el procedimiento judicial que promueva una cuestión de inconstitucionalidad. Por lo tanto, para que exista esta posibilidad, es necesario que nos encontremos

en el marco de un recurso contencioso – administrativo. De conformidad con el artículo 35 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante, “**Ley Orgánica 2/1979**”), *“cuando un Juez o Tribunal, de oficio o a instancia de parte, considere que una norma con rango de Ley aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión al Tribunal Constitucional”*.

Esta debe ser planteada una vez concluido el proceso y en el plazo para dictar sentencia, debiendo concretar el Juez o Tribunal que plantea la cuestión de inconstitucionalidad la ley o norma con fuerza de ley de cuya constitucionalidad duda, el precepto constitucional infringido y especificar o justificar en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma cuestionada. De cara a facilitar el planteamiento de esa cuestión, sería recomendable que en el escrito en el que se solicite la presentación de la cuestión de inconstitucionalidad, se argumenten estas cuestiones, para facilitar la presentación de la misma. Por lo tanto, debería hacerse un especial hincapié en cómo se ha visto vulnerado el artículo 25 CE, así como la discutible suspensión de derechos fundamentales realizada mediante el estado de alarma, pudiendo exceder en algunas ocasiones de las limitaciones que puede hacer con base en la Ley Orgánica 4/1981 y estando más cerca del estado de excepción que del de alarma.

Si se eleva la cuestión de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional, se produce la suspensión de las actuaciones en el proceso judicial hasta que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre su admisión. En el caso en el que la cuestión de inconstitucionalidad sea admitida, el procedimiento permanecerá suspendido hasta que el Constitucional resuelva definitivamente sobre la cuestión.

De igual forma, hay que tener en cuenta que las sentencias recaídas sobre este tipo de procedimientos tienen valor de cosa juzgada, vinculan a todos los poderes públicos y producen efectos generales desde la fecha de publicación en el Boletín Oficial del Estado. Esto implica que, dado que se han presentado recursos de inconstitucionalidad por las razones anteriormente señaladas, se debe estar pendiente a la actualidad jurídica en esta materia.

## **2. Posibilidad de actuación en la vía Administrativa**

Es necesario analizar las posibles vías de actuación que pueden desarrollarse en vía administrativa, puesto que es necesario recordar que, ante la jurisdicción contenciosa – administrativa, sólo pueden impugnarse aquellas resoluciones que pongan fin a la vía administrativa, como señala el artículo 25.1

de la Ley 29/1998. Por lo tanto, resulta así necesario analizar si las resoluciones de los Delegados del Gobierno ponen fin o no a la vía Administrativa. De conformidad con el artículo 73.1.d),1º, las resoluciones en este campo no ponen fin a la vía administrativa y puede presentarse recurso a conocer por el superior jerárquico. Así, nos encontramos ante un contexto en el que resulta posible la interposición del recurso de alzada, no siendo posible interponer el de reposición.

No obstante, antes de explicar esa cuestión, es necesario matizar que el artículo 54 de la Ley Orgánica 4/2015 regula una posibilidad específica de poner fin a la vía administrativa. Más específicamente:

*“1. Si efectúa el pago de la multa en las condiciones indicadas en el párrafo anterior, se seguirá el procedimiento sancionador abreviado, y, en caso de no hacerlo, el procedimiento sancionador ordinario.*

*2. El procedimiento sancionador abreviado no será de aplicación a las infracciones muy graves.*

*3. Una vez realizado el pago voluntario de la multa dentro del plazo de quince días contados desde el día siguiente al de su notificación, se tendrá por concluido el procedimiento sancionador con las siguientes consecuencias:*

*a) La reducción del 50 por ciento del importe de la sanción de multa.*

*b) La renuncia a formular alegaciones. En el caso de que fuesen formuladas se tendrán por no presentadas.*

*c) La terminación del procedimiento, sin necesidad de dictar resolución expresa, el día en que se realice el pago, siendo recurrible la sanción únicamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo”.*

Es decir, el citado artículo 54 de la Ley Orgánica 4/2015, viene a igualar la resolución sancionadora expresa que agota la vía administrativa, con el pago dentro del plazo de quince días, al permitir al recurso contencioso, de tal manera que se puede acudir directamente a la vía judicial a combatir la resolución administrativa sancionadora que se agota en vía administrativa con el pago del 50% del importe de la sanción.

Dejando a un lado la matización, en aquellos casos en los que no se opte por el pronto pago con reducción de la multa, será necesario interponer el recurso de alzada y no existirá la posibilidad de interponer un recurso de reposición.

Conviene señalar que, además de los dos recursos mencionados en el párrafo anterior, existiría también una última posibilidad en algunos supuestos, siendo esta, la interposición del recurso extraordinario de revisión. Este se podría interponer contra resoluciones firmes en vía administrativa siempre que se cumplan los supuestos tasados por la ley. No es habitual que se interponga, pero es bueno tenerlo en consideración por si se dieran los requisitos para interponerlo. De igual forma, el recurso extraordinario de revisión no es incompatible con acudir a la vía contenciosa – administrativa, como indica el artículo 126.3 de la Ley 39/2015.

A) Recurso de alzada

El artículo 121.1 de la Ley 39/2015 señala que “*las resoluciones y actos a que se refiere el Artículo 112.1, cuando no pongan fin a la vía administrativa, podrán ser recurridos en alzada ante el órgano superior jerárquico del que los dictó*”. Para saber ante quién debe dirigirse el recurso de alzada es necesario determinar quién es el superior jerárquico del Delegado del Gobierno, debiendo analizar para ello los artículos 72 y 73 de la Ley 40/2015.

Tal y como señala el artículo 72.3 de la Ley 40/2015, “*los Delegados del Gobierno son órganos directivos con rango de Subsecretario que dependen orgánicamente del Presidente del Gobierno y funcionalmente del Ministerio competente por razón de la materia*”. En este caso, debido a la materia en cuestión, dependerá el Delegado del Gobierno del Ministerio del Interior, ya que de conformidad con el Real Decreto 734/2020, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, corresponde al Ministerio del Interior la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de seguridad ciudadana y, específicamente, la dirección recae sobre el titular del Ministerio. Así, funcionalmente depende del Ministerio del Interior en materias de seguridad ciudadana. El Artículo 73.1.d).1º de la Ley 40/2015 señala que “*las impugnaciones de resoluciones y actos del Delegado del Gobierno susceptibles de recurso administrativo y que no pongan fin a la vía administrativa, serán resueltas por los órganos correspondientes del Ministerio competente por razón de la materia*”. Así, en este caso, el recurso debería presentarse ante el Ministro del Interior.

El plazo para interponer el recurso de alzada, como señala el artículo 122.1 de la Ley 39/2015, es de un mes en el caso de acto expreso. El plazo máximo para dictar y notificar una resolución será de tres meses. En el caso de que precluya el plazo de un mes sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado el recurso.

En cuanto al contenido del recurso, además de los argumentos que ya han sido comentados, deben incluirse todas las cuestiones exigidas por el artículo 115 de la Ley 39/2015: (i) nombre, apellidos e identificación personal del recurrente, (ii) el acto que se recurre y la razón de su impugnación, (iii) lugar, fecha, firma del recurrente, identificación del medio y lugar de las notificaciones, (iv) órgano, centro o unidad administrativa al que se dirige y su correspondiente código de identificación y (v) las particularidades exigidas, en su caso, por las disposiciones específicas.

La presentación del recurso de alzada resulta necesario si no se realiza el pronto pago para poder acceder a la vía contenciosa – administrativa, ya que, de conformidad con el artículo 114.1.a) de la Ley 39/2015, las resoluciones de los recursos de alzada ponen fin a la vía administrativa.

### *B) Recurso de reposición*

En el caso de que la resolución del recurso de alzada no resulte favorable a los intereses del Colectivo, es importante señalar que no resulta posible interponer el recurso potestativo de reposición, ya que, tal y como afirma el artículo 122.3 de la Ley 39/2015, “*contra la resolución de un recurso de alzada no cabrá ningún otro recurso administrativo, salvo el recurso extraordinario de revisión, en los casos establecidos en el artículo 125.1*”. Por lo tanto, esta posibilidad se encuentra vedada conforme a la legislación vigente.

### **3. Posibilidad de actuación en la vía contenciosa - administrativa**

La resolución del recurso de alzada pone fin a la vía administrativa de conformidad con el artículo 114.1.a) de la Ley 39/2015, abriendo así la posibilidad de interponer recursos en la vía contenciosa – administrativa. Dado que el iter procesal a seguir puede ser bastante extenso<sup>20</sup>, únicamente abordaremos en este informe el primer recurso contencioso – administrativo a interponer frente a la resolución del recurso de alzada o de reposición. Sobre el mismo se analizarán (i) el órgano ante el que debe interponerse el recurso y (ii) el tipo de procedimiento que debería seguirse. Aunque son cuestiones de índole procesal en las que no se profundizará en un gran grado, sí que consideramos importante dar unas líneas generales para informar al Cliente de las actuaciones que podrían llegar a ser desarrolladas.

---

<sup>20</sup> Debe tenerse en cuenta que, tras el primer recurso de contencioso – administrativo, podrían llegar a interponerse, si se consideran viables, un recurso de apelación, un recurso de casación y un recurso de amparo.

A) Órgano ante el que debe interponerse el recurso

En este caso, puesto que la resolución que se recurriría sería del Ministro del Interior, con independencia de si se trata de la resolución del recurso de alzada o la resolución del recurso potestativo de reposición, la demanda debería interponer ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso – Administrativo de la Audiencia Nacional<sup>21</sup>.

Ahora bien, sí que resulta necesario puntualizar que, en el caso de que se optara por la vía del pronto pago, el encargado de conocer el recurso contencioso – administrativo es el Juzgado de lo Contencioso – Administrativo.

B) Tipo de procedimiento que debería seguirse

El procedimiento abreviado resulta de aplicación, conforme a lo que se señala en el artículo 78.1 de la Ley 29/1998, “*los asuntos de su competencia que se susciten sobre cuestiones de personal al servicio de las Administraciones Públicas, sobre extranjería y sobre inadmisión de peticiones de asilo político, asuntos de disciplina deportiva en materia de dopaje, así como todas aquellas cuya cuantía no supere los 30.000 euros*”. Como ya ha sido comentado, las multas a imponer por cometer la infracción tipificada en el artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015 se sitúan entre los 601 euros y los 30.000 euros, por lo que el procedimiento abreviado debe ser por el que se tramite el recurso contencioso – administrativo.

El hecho de que el procedimiento deba tramitarse mediante el procedimiento abreviado implica que, en la teoría, debería tener una duración menor al procedimiento ordinario.

---

<sup>21</sup> El Artículo 9.1 de la Ley 29/1998 señala que “*Los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo conocerán de los recursos que se deduzcan frente a los actos administrativos que tengan por objeto: En única o primera instancia contra los actos de los órganos centrales de la Administración General del Estado en los supuestos previstos en el apartado 2.b) del Artículo 8*”. El apartado mencionado del Artículo 8 hace referencia a “*las sanciones administrativas que consistan en multas no superiores a 60.000 euros y en ceses de actividades o privación de ejercicio de derechos que no excedan de seis meses*”.

#### **4. Conclusión y estrategia procesal recomendada**

Tomando en consideración las vulneraciones a diversos principios aplicables al Derecho Administrativo sancionador que existen en el régimen sancionador del estado de alarma, en el caso de que se imponga una sanción a nuestro Cliente optaría por alguna de las dos opciones siguientes:

- En el caso de que el Colectivo no tenga problemas en realizar el pronto pago para poder acceder directamente a la jurisdicción contenciosa – administrativa, esta opción sería la más recomendable ya que: (i) dada la Comunicación del Ministro del Interior de 14 de abril de 2020, está bastante claro cuál es el criterio a emplear por el Ministro del Interior a la hora de resolver cualquier clase de recurso, por lo que resulta poco probable pensar que vaya a cambiar de criterio. (ii) Aunque si bien es cierto que por ahora hay pocas resoluciones, las que existen, como es el caso de la Sentencia 1996/2020 del Juzgado de lo Contencioso – Administrativo de Segovia, de 14 de octubre, siguen el planteamiento defendido en este informe, puesto que entienden que las conductas que se basan en incumplir el estado de alarma no pueden ser sancionadas con base en el artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015 y, por lo tanto, están estimando los recursos interpuestos.
- En el caso de que al Cliente le suponga alguna clase de problema el pronto pago, optaríamos por interponer el recurso de alzada y, en el caso de que fuera necesario, acudir a la jurisdicción contenciosa – administrativa por los motivos que han sido expuestos en el párrafo anterior.

### **BLOQUE VII: CONCLUSIONES GENERALES DEL INFORME**

Atendiendo a lo descrito en el presente informe, no cabe duda que el Real Decreto 463/2020 presenta claros desde el punto de vista del Derecho Administrativo Sancionador:

- En lo relativo al principio de legalidad, la remisión genérica del artículo 20 del Real Decreto 463/2020 no cumple con las exigencias del principio de legalidad. De igual forma, aunque en nuestro ordenamiento jurídico se permite la colaboración entre la ley y el reglamento en materia sancionadora, en ningún caso el reglamento puede determinar el régimen sancionador de forma íntegra, cosa que en este caso realiza la Orden INT/226/2020, por lo



que excede de los límites permitidos en el marco de la colaboración entre la ley y el reglamento.

- El principio de tipicidad también se ha visto fuertemente afectado, puesto que una lectura sistemática del Real Decreto 463/2020 y de la Orden INT/226/2020 no permite comprender de forma clara al ciudadano qué conductas resultan sancionables o no, vulnerando así las garantías del principio de tipicidad que son exigidas tanto por la ley, la jurisprudencia y la doctrina. De igual forma, la interpretación del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015 incluida en la Comunicación del Ministro del Interior de 14 de marzo de 2020 resulta contraria al concepto de desobediencia que tradicionalmente ha sido asumido por parte de la jurisprudencia vigente en esta materia.
- Ante la diversidad de interpretaciones existentes del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015 resulta complejo identificar cuál es la conducta que se considera infractora, lo que puede llevar a generar errores de prohibición. Bajo esa lógica, el principio de culpabilidad puede verse comprometido, de tal forma que se pueda llegar a constatar la ausencia de dolo o culpa en algunos supuestos. Por lo tanto, como afirma el Colectivo, resulta discutible que se pueda sancionar a decenas de personas cuando no está clara cuál es la interpretación del precepto con base en el que se van a imponer las sanciones.

Por lo tanto, desde el punto de vista de los principios aplicables al Derecho Administrativo Sancionador, existen varios argumentos para fundamentar la falta de procedencia de las sanciones. De igual forma, debe tenerse en cuenta que el artículo 1.3 de la Ley Orgánica 4/1981 señala que una vez finalizada la vigencia del estado de alarma, decaen las medidas sancionadoras adoptadas salvo que sean sanciones firmes.

Todos los puntos expuestos permiten así poder afirmar la viabilidad de los posibles recursos que puedan interponerse contra las sanciones que se impongan por infringir el Real Decreto 463/2020, dados los grandes problemas de técnica jurídica empleados en la elaboración de las normas aplicables al estado de alarma.

# **BIBLIOGRAFÍA**

## **Actos de la Administración Pública**

Comunicación del Ministro del Interior a los Delegados del Gobierno sobre incoación de procedimientos sancionadores por presunta infracción del art. 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, y criterios para la propuesta de sanción, de 14 de abril. Recuperada de: [https://www.sup.es/sites/default/files/pdf/Comunicacion\\_Ministro\\_a\\_Delegados\\_del\\_Gobierno\\_15042020\\_0.pdf](https://www.sup.es/sites/default/files/pdf/Comunicacion_Ministro_a_Delegados_del_Gobierno_15042020_0.pdf)

Instrucción 13/2018, de 17 de octubre, de la Secretaría de Estado de Seguridad, sobre la práctica de los registros corporales externos, la interpretación de determinadas infracciones y cuestiones procedimentales en relación con la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, de 17 de octubre de 2018. Recuperada de: <https://cppm.es/wp-content/uploads/2018/10/instruccion-13-2018-ministerio-interior-aplicacion-ley-seguridad-ciudadana-oct2018.pdf>

## **Artículos doctrinales**

Cueto Pérez, M. (2008). Los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas. *Documentación Administrativa*, nº 280 – 281. Recuperado de: <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/9603>

Fuertes López, F.J. (2020). Sobre la tipificación de conductas como infracciones administrativas y el principio de legalidad sancionadora. Análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional 160/2019, de 12 de diciembre de 2019. *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 3/2020. Recuperado de: <http://aranzadi.aranzadidigital.es/maf/app/document?docguid=I0cf22f50577511ea9721e389c00647ab&sruid=i0ad82d9a00000175608ff2b6ca77c950&src=withinResuts&spos=1&epos=1&displayid=&publicacion=&clasificacionMagazines=&fechacomun=&numeropub-tiponum=>

## **Jurisprudencia Comunitaria**

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sentencia de 16 de diciembre de 1975. C-40/1973.

## **Jurisprudencia Nacional**

### **Tribunal Constitucional**

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 160/2019, de 12 de diciembre.

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 83/2016, de 28 de abril.

Tribunal Constitucional (Sala 2ª). Sentencia núm. 97/2009, de 27 de abril.

Tribunal Constitucional. Sentencia núm. 242/2005, de 10 de octubre.

Tribunal Constitucional. Sentencia núm. 132/2001, de 8 de junio.

Tribunal Constitucional. Sentencia núm. 60/2000, de 2 de marzo.

Tribunal Constitucional. Sentencia núm. 341/1993, de 18 de noviembre.

Tribunal Constitucional. Sentencia núm. 61/1990, de 29 de marzo.

### *Tribunal Supremo*

Tribunal Supremo. Sentencia de la Sala de lo Contencioso – Administrativo, de 21 de marzo de 2013.

Tribunal Supremo. Sentencia núm. 3547/2012 de la Sala de lo Contencioso - Administrativo, de 11 de mayo.

Tribunal Supremo. Sentencia núm. 2166/2007 de la Sala de lo Contencioso – Administrativo, de 30 de marzo.

### *Audiencia Nacional*

Audiencia Nacional. Sentencia núm. 4890/2019 de la Sala de lo Contencioso, de 18 de diciembre.

### *Tribunal Superior de Justicia de Cantabria*

Tribunal Superior de Justicia de Cantabria. Sentencia de la Sala de lo Contencioso - Administrativo, de 13 de junio de 2002.

### *Juzgado de lo Contencioso – Administrativo*

Juzgado de lo Contencioso – Administrativo de Segovia. Sentencia núm. 1996/2020, de 14 de octubre.

## **Legislación**

Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, núm. 33, de 29 de diciembre de 1978, pp. 29313 a 29424. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

### *Leyes*

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. Boletín Oficial del Estado, núm. 67, de 14 de marzo de 2020, pp. 25390 a 25400. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3692>

Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. Boletín oficial del Estado, núm. 261, de 31 de octubre de 2015, páginas 103167 a 103231. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11722&p=20151031&tn=1#aunico>

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, núm. 236, de 2 de octubre de 2015, pp. 89411 a 89530. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566&p=20200919&tn=1#a25>

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, núm. 236, de 2 de octubre de 2015, pp. 89343 a 89410. Recuperada de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección. Boletín Oficial del Estado, núm. 164, de 10 de julio de 2015, pp. 57409 a 57435. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-7730>

Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana. Boletín Oficial del Estado, núm. 77, de 31 de marzo de 2015, pp. 27216 a 27243. Recuperada de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-3442&tn=2>

Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública. Boletín Oficial del Estado, núm. 240, de 5 de octubre de 2011, pp. 104593 a 104626. Recuperada de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-15623>

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Boletín Oficial del Estado, núm. 167, de 14 de julio de 1998, pp. 23516 a 23551. Recuperada de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718>

Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Boletín Oficial del Estado, núm. 285, de 28 de noviembre de 1997, pp. 35082 a 35088. Recuperado de: <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-25336>

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Boletín Oficial del Estado, núm. 281, de 24 de noviembre de 1995, pp. 33987 a 34058. Recuperada de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444>

Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Boletín Oficial del Estado, núm. 134, de 5 junio de 1981, pp. 12541 a 12543. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1981-12774>

Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Boletín Oficial del Estado, núm. 239, de 5 de octubre de 1981, pp. 23186 a 23195. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1979-23709>

### Órdenes

Orden INT/226/2020, de 15 de marzo, por la que se establecen criterios de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en relación con el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Boletín Oficial del Estado, núm. 68, de 15 de marzo de 2020, pp. 25404 a 25413. Recuperada de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3694>

## Otros

Real Decreto 734/2020, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado, núm. 211, de 5 de agosto de 2020, pp. 63852 a 63884. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-9138>

## **Libros**

Sánchez Morón, M. (2018). *Derecho Administrativo. Parte General*. Madrid: Tecnos.

## **Recursos de internet**

Consulta sobre tipificación y competencia administrativa para tramitar y resolver procedimientos sancionadores por incumplimiento de las limitaciones impuestas durante el Estado de Alarma. (2 de abril de 2020). Abogacía del Estado. Recuperado de: <http://covid19.femp.es/wp-content/uploads/2020/04/tipificacion-y-competencia-admin-para-tramitar-y-resolver-informe-de-la-abogacia-del-estado.pdf>

El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador. Excepciones según la jurisprudencia del TJUE. (27 de mayo de 2014). Recuperado de: <https://elderecho.com/el-principio-de-culpabilidad-en-el-derecho-administrativo-sancionador-excepciones-segun-la-jurisprudencia-del-tjue>

El principio de tipicidad de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas. (13 de diciembre de 2019). Recuperado de: <https://www.iberley.es/temas/principio-tipicidad-61680>

Instrumentos reguladores internos de las Administraciones Públicas. Recuperado de: [https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAkMDOxNjE7Wy1KLizPw8WYMDQ1MDEwMLkEBmWqVLFnJIZUGqbVpiTnEqAHkm\\_LU1AAAAWKE#nEX0000101434\\_NOTA10](https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAkMDOxNjE7Wy1KLizPw8WYMDQ1MDEwMLkEBmWqVLFnJIZUGqbVpiTnEqAHkm_LU1AAAAWKE#nEX0000101434_NOTA10)

La impugnación del Reglamento. (15 de diciembre de 2020). Recuperado de: <https://www.iberley.es/temas/impugnacion-reglamento-61651>

Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas. (18 de diciembre de 2020). Recuperado de: <https://www.iberley.es/temas/delegados-gobierno-comunidades-autonomas-61711>

Principio de tipicidad en el Derecho Administrativo Sancionador. Recuperado de: [https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUjcyMztbLUouLM\\_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAI-MYHzUAAAA=WKE](https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUjcyMztbLUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAI-MYHzUAAAA=WKE)

Principios que rigen la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas contemplados en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. (13 de diciembre de 2019). Recuperado de: <https://www.iberley.es/temas/principios-potestad-sancionadora-administraciones-publicas-61678>

Seguridad

jurídica.

Recuperado

de:

[https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbFljTAA AUMTQxNztlUouLM\\_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAwrlbTjUAAAA=WKE](https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbFljTAA AUMTQxNztlUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAwrlbTjUAAAA=WKE)