



**COMILLAS**  
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

# **Trabajo de Fin de Máster Universitario en Acceso a la Abogacía**

Especialidad de Derecho  
de las Políticas Públicas

Autora: Filipa Maria Iraizoz Valido-Viegas

Tutor: Javier García Sanz

Enero de 2020

## ÍNDICE

|   |    |
|---|----|
| 1. Antecedentes   | 4  |
| 1.1. Declaración del estado de alarma   | 4  |
| 1.2. Orden INT/226/2020, de 15 de marzo   | 5  |
| 1.3. Consulta de la Abogacía General del Estado   | 5  |
| 1.4. Comunicación de 14 de abril  | 6  |
| 1.5. Sanciones del estado de alarma basadas en el artículo 36.6 LOPSC   | 7  |
| 2. Consideraciones jurídicas  | 7  |
| 2.1. Exposición de los principios jurídicos a aplicar   | 7  |
| A. Principio de tipicidad   | 8  |
| B. Principio de legalidad sancionadora y reserva de ley   | 9  |
| C. Posibilidad de colaboración del reglamento con la ley en materia sancionadora  | 10 |
| D. Principio de proporcionalidad  | 11 |
| E. Principio de responsabilidad y confianza legítima  | 11 |
| F. Carácter legal de la declaración del estado de alarma  | 12 |
| G. Naturaleza normativa o no normativa de las Instrucciones o Comunicaciones  | 16 |
| 2.2. Análisis de las cuestiones propuestas  | 17 |
| A. Incompatibilidad con el principio de legalidad sancionadora ante ausencia de régimen sancionador aplicable   | 17 |
| B. Posibilidad de que una orden determine el régimen sancionador aplicable e incompatibilidad de la Orden INT/226/2020 con la LOEAES  | 24 |
| C. y D. Alcance de la Comunicación de 14 de abril, incompatibilidad con la Instrucción 13/2018, de 17 de octubre y consecuencias de la reinterpretación del artículo 36.6 LOPSC | 28 |
| E. Discrepancias existentes dentro de la Administración: la consulta de la Abogacía General del Estado de 2 de abril y la Comunicación de 14 de abril                           | 35 |
| F. Alternativas a la LOPSC  | 37 |
| G. Posible aplicación del artículo 1.3 de la Ley Orgánica 4/1981  | 40 |
| 2.3. Posibles actuaciones procesales  | 42 |

|  |    |
|--|----|
| A. Posibilidad de recurso contra el RDEA   | 42 |
| B. Posibilidad de recurso contra los actos dictados en aplicación del RDEA   | 43 |
| C. Posibilidad de recurso contra los demás instrumentos (Orden INT/226/2020, de 15 de marzo y Comunicación de 14 de abril) | 44 |
| D. Conclusiones respecto a la estrategia procesal  | 45 |
| 3. Conclusiones  | 45 |
| 4. Bibliografía  | 49 |
| 4.1.Legislación  | 49 |
| 4.2.Jurisprudencia   | 50 |
| 4.3.Doctrina   | 51 |
| 4.4.Otros  | 52 |

# 1. ANTECEDENTES

## 1.1. Declaración del estado de alarma

Ante la necesidad de adoptar «*medidas inmediatas y eficaces*» que hiciesen frente a las circunstancias extraordinarias ocasionadas por la recién declarada pandemia del COVID-19, en virtud de las facultades que le atribuye el artículo 116.2 de la Constitución Española y en los términos del artículo 4.b) de Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (en adelante, LOEAES), el Gobierno aprobó 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, RDEA). En él se imponen diversas restricciones a la libertad de circulación de las personas (recogidas en el artículo 7), la suspensión de apertura al público de los locales y establecimientos minoristas (artículo 10), medidas de contención en lugares de culto y ceremonias civiles y religiosas (artículo 11) y medidas en materia de transporte (artículo 14).

El artículo 5.2 RDEA *supra* indica que «*Los agentes de la autoridad podrán practicar las comprobaciones en las personas, bienes, vehículos, locales y establecimientos que sean necesarias para comprobar y, en su caso, impedir que se lleven a cabo los servicios y actividades suspendidas en este real decreto, salvo las expresamente exceptuadas*» y, para tal fin, «*podrán dictar las órdenes y prohibiciones necesarias y suspender las actividades o servicios que se estén llevando a cabo*». Según el artículo 5.1 RDEA, se entiende como agentes de la autoridad los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los miembros de los cuerpos policiales autonómicos y locales, y los miembros de las Fuerzas Armadas que, durante el estado de alarma, pudieran ser requeridos al efecto por las autoridades competentes delegadas, conforme al artículo 5.6 RDEA y como prevé el artículo 9 LOEAES.

Por otro lado, el artículo 4.3 RDEA indica que los Ministros designados como autoridades competentes delegadas<sup>1</sup> quedan habilitados para dictar las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas necesarias para garantizar la prestación de servicios ordinarios y extraordinarios, en orden a la protección de personas, bienes y lugares.

Por su parte, el artículo 20 declara que el incumplimiento o resistencia a las autoridades se sancionará con arreglo a lo dispuesto en «*las leyes*», remitiéndose a los términos establecidos en el

---

<sup>1</sup> Ministros de Defensa, de Interior, de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y de Sanidad.

artículo 10 LOEAES —términos idénticos a los ya plasmados en el régimen sancionador del RDEA.

### **1.2. Orden INT/226/2020, de 15 de marzo**

Con el fin de «*Garantizar una acción concertada de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los Cuerpos de Policía Autonómicos, las Policías Locales y el personal y empresas de seguridad privada, para la implantación y el cumplimiento, en todo el territorio nacional, de las medidas previstas*», el Ministerio de Interior dictó, el día siguiente a la declaración del estado de alarma, la 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» (en adelante, Orden INT/226/2020 de 15 de marzo).

El artículo 5 de la Orden INT/226/2020 de 15 de marzo, con la rúbrica de «régimen sancionador», en su primer punto reproduce de nuevo el contenido de los idénticos artículos 10 LOEAES y 20 RDEA, tras un recordatorio del «*deber cívico*» de la ciudadanía de «*colaborar y no obstaculizar la labor de los agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones*», recogido también en el artículo 5.2 RDEA *in fine*.

Asimismo, este apartado evoca, en su punto tercero, los delitos de atentado contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos y de resistencia y desobediencia, tipificados en los artículos 550 a 556 del Código Penal y, en su apartado cuarto, la infracción grave de desobediencia o resistencia a la autoridad o sus agentes en el ejercicio de sus funciones —cuando estas conductas no son constitutivas de delito— y negativa a identificarse así como alegación de datos falsos, del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, «de protección de la seguridad ciudadana» (en adelante, LOPSC).

### **1.3. Consulta de la Abogacía General del Estado**

Ante los «*problemas prácticos*» que plantea la genérica remisión a lo dispuesto en «*las leyes*» para tipificar las distintas infracciones denunciadas por los agentes de la autoridad, la Abogacía General del Estado se pronuncia al respecto el 2 de abril en su Consulta «sobre tipificación y competencia administrativa para tramitar y resolver procedimientos sancionadores por incumplimiento de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma».

Tras valorar las diversas posturas, concluye que *«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 [LOPSC]. 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»*. Esta postura va al encuentro de lo establecido en la Instrucción 13/2018 de 17 de octubre, 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»*, la cual fijaba que la desobediencia y la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo también con la jurisprudencia, deberá constituir *«una negativa implícita o expresa a cumplir una orden legítima, usando oposición corporal o fuerza física»* y que, por tanto, *«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»*.

La Consulta procede así a examinar distintas alternativas a la incardinación de las infracciones al artículo 7 RDEA en el artículo 36.6 LOPSC, tales como el artículo 45 la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional Protección Civil (LSNPC) o el artículo 57 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, inclinándose por esta última puesto que, dada la clara vinculación de las limitaciones o restricciones de la libertad de circulación con la protección de la salud pública, no supone *«forzar la aplicación de la norma»*.

#### **1.4. Comunicación de 14 de abril**

Un mes después de la Orden INT/226/2020 de 15 de marzo, el Ministerio de Interior dicta una Comunicación dirigida *«a los Delegados del Gobierno sobre incoación de procedimientos sancionadores por presunta infracción del art. 36.6 de la ley orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, y criterios para las propuestas de sanción»* (en adelante, esta instrucción interna se citará como *«Comunicación del 14 de abril»*), al constatar 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 [RDEA] y recogidas también en el artículo 4 de la Orden INT/226/2020, de 15 de marzo»*. Así siendo, el Ministerio de Interior entiende que tal incumplimiento ha de ser considerado

como desobediencia a las órdenes dictadas por la Autoridad competente en el estado de Alarma, el Gobierno, las cuales, además, *«gozan de valor de ley»*, tal y como aclaró el Tribunal Constitucional en su Sentencia 83/2016, de 28 de abril sobre la problemática acerca del rango de los Reales Decretos que declaraban el primer estado de alarma y su prórroga, ante el conflicto suscitado con los controladores de tráfico aéreo. Estas órdenes, añade el Ministerio de Interior, *«constituyen mandatos directos dirigidos a la ciudadanía que han tenido una amplia difusión, además de su publicación en el Boletín Oficial del Estado»*.

Por todo ello, e independientemente de lo indicado en la Instrucción 13/2018 de 17 de octubre y del criterio de la Abogacía General del Estado, el Ministerio de Interior deduce que la inobservancia de las medidas impuestas en el estado de alarma se subsume en el tipo infractor de la desobediencia a la autoridad contenido en el artículo 36.6 LOPSC.

### **1.5. Sanciones del estado de alarma basadas en el artículo 36.6 LOPSC**

De esta forma, el incumplimiento de las restricciones establecidas en el RDEA se ha venido sancionando con base en los artículos 36 y 39 LOPSC. Como se ha mencionado anteriormente, el artículo 36.6 califica 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»* como infracciones graves. Como tal, la sanción correspondiente, contenida en el artículo 39.1, consistirá en una multa de 601 a 30.000 euros.

Ante la situación descrita, nos consulta un colectivo de afectados por los procedimientos sancionadores que se han abierto contra ellos con base en estas disposiciones y que nos plantea la posibilidad de ejercer actuaciones con criterios comunes ante lo que califica como *«sanciones ilegales»*.

## **2. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **2.1. Exposición de los principios jurídicos a aplicar**

Tomando como punto de partida el artículo 25 CE, por el que *«nadie puede ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan infracción administrativa según la legislación vigente en aquel momento»*, que incorpora la regla de *nullum crimen, nulla poena, sine lege* y es extensible también al ordenamiento sancionador administrativo, extraemos

una serie de principios como el de tipicidad, legalidad sancionadora e irretroactividad. También relevantes son en materia sancionadora el principio de responsabilidad, de proporcionalidad y de *non bis in idem*.

Los principios o parámetros de la potestad sancionadora que nos guiarán a la hora de resolver las cuestiones de este caso son, principalmente, el principio de tipicidad, el principio de legalidad sancionadora, la reserva de ley, el de proporcionalidad y el de responsabilidad. Analizaremos y tendremos también en consideración la posibilidad de colaboración del reglamento con la ley en materia sancionadora, el carácter legal de la declaración del estado de alarma y la naturaleza normativa o no normativa de las instrucciones.

### **A. Principio de tipicidad**

Tal y como se ha señalado anteriormente, del «*nullum crimen, nulla poena, sine lege*» extraemos una serie de principios, que resultan en una doble garantía del procedimiento penal o, en el presente caso, del ordenamiento sancionador administrativo. La primera garantía es «*de orden material y alcance absoluto*» —como explican las Sentencias del Tribunal Constitucional 42/1987, de 7 de abril (FJ 2); 161/2003, de 15 de septiembre (FJ 2); 25/2004, de 26 de febrero (FJ 4) o 218/2005, de 12 de septiembre (FJ 2). Esto es así, tanto en el ámbito penal como en el administrativo, dada «*la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual*» lo cual se traduce «*en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes*». Es decir, el principio de tipicidad.

Contenido en el artículo 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), el principio de tipicidad significa que «*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*». Este mismo artículo indica que la Ley clasificará las infracciones en «*leves, graves y muy graves*». Continúa el artículo 27.2 indicando que sólo podrán imponerse sanciones «*por la comisión de infracciones administrativas que, en todo caso, estarán delimitadas por la ley*», en profunda conexión, también, con el principio de legalidad que comentaremos a continuación. Por último, conviene subrayar la prohibición de la aplicación analógica de las normas definidas de infracciones y sanciones en su apartado 4.

## **B. Principio de legalidad sancionadora y reserva de ley**

El artículo 25.1 LRJSP comienza otorgando la potestad sancionadora a las Administraciones públicas, la cual «*se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley [...]*». Siguiendo el razonamiento Tribunal Constitucional, la segunda garantía extrapolable de la regla *nullum crimen, nulla poena, sine lege* es, por tanto, de carácter formal y se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de sanciones.

Tras la lectura de los artículos 25 y 27 LRJSP podemos constatar una primera conclusión, reveladora de una reserva de ley en materia sancionadora. Conviene de nuevo traer a colación el artículo 25.1 CE sobre el cual se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, el cual, desde su Sentencia 83/1984 de 24 julio ha confirmado que el término «*legislación vigente*» es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora.

A continuación, la primera parte del artículo 25.1 LRJSP nos conduce a analizar el concepto de «*norma con rango de Ley*» para comprobar si el RDEA respeta la reserva de ley si tipifica infracciones y determina sanciones. Como punto de partida, observamos que pueden satisfacer el requisito de legalidad las leyes ordinarias, las leyes orgánicas, leyes autonómicas, textos refundidos o los tratados internacionales que se integren en nuestro ordenamiento interno en virtud del artículo 96.1 CE CE. El Real Decreto-ley, en principio, no se ajustaría a esta exigencia.

Al respecto, resultan clarificadoras las Sentencias 29/1982 de 31 de mayo y 3/1988, de 21 de enero del Tribunal Constitucional, que dejan sentado que la utilización del Decreto-ley para la previsión de tipos de ilícito y sus correspondientes sanciones no supone una contradicción con lo dispuesto en el artículo 25.1 (en este caso de la Carta Magna), al configurarse el Decreto-ley, según el art. 86.1 CE, como «*disposición legislativa*» que se inserta de forma provisional en el ordenamiento jurídico hasta su convalidación, y de forma definitiva tras ésta, como una norma dotada de fuerza y valor de ley y como tal, sujeta al recurso y cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional de acuerdo con lo previsto en el art. 27.2 LOTC. No obstante, el RDEA no posee exactamente la misma naturaleza que un Real Decreto-ley, dado que su justificación responde a circunstancias completamente distintas —si bien coincide en que es de extraordinaria y urgente necesidad. Por ello, ante la primera declaración de un estado de alarma de la democracia actual de España y su correspondiente prórroga por causa de la ya mencionada crisis de los controladores de tráfico aéreo, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 83/2016, de 28 de abril,

tuvo oportunidad de pronunciarse sobre la naturaleza legal específica de estos Reales Decretos. Tal naturaleza será explicada en detalle en el apartado 2.1.F.

El artículo 25.1 LRJSP continúa indicando que la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá aplicando un procedimiento determinado —«*el 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*»—, debiendo determinarse expresamente por ley o reglamento quién ejerce esa potestad sancionadora (artículo 25.2 LRJSP).

### **C. Posibilidad de colaboración del reglamento con la ley en materia sancionadora**

El desarrollo reglamentario de las infracciones o de sus sanciones es limitado: el apartado tercero del artículo 27 LRJSP señala que «*las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente*» mientras «*contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes*» sin que éstas puedan constituir en ningún caso «*nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla*». A pesar de todo ello, se sigue suscitando aún así la problemática a la hora de determinar cuándo está un reglamento complementando y cuándo está estableciendo una nueva sanción.

Al respecto, y como se ha comentado anteriormente, el Tribunal Constitucional, desde su Sentencia 83/1984 de 24 julio ha señalado reiteradamente que el término «*legislación vigente*» contenido en el artículo 25.1 CE es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora. Matiza, no obstante, que la reserva de Ley no excluye «*la posibilidad de que las Leyes contengan remisiones a normas reglamentarias*». No obstante, sí excluye «*que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley*», pues esto último supondría degradar la garantía esencial que el principio de reserva de Ley entraña, como forma de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos depende exclusivamente de la voluntad de sus representantes.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Resulta interesante destacar en este punto la observación realizada por Cano Campos (2020b), señalando que se admita que las órdenes municipales, careciendo de rango o valor de ley, puedan tipificar infracciones y determinar sanciones, lo cual entiende que constituye un «*claro desprecio a la reserva de ley en la materia*».

Por su parte, en virtud de los artículos 4.2.b) y 24.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, a los Ministros se les atribuye el ejercicio de la potestad reglamentaria. Así siendo, las Órdenes Ministeriales son reglamentos, disposiciones de carácter general, que dictan los titulares de los departamentos ministeriales en materias de la competencia que tienen atribuida, como se comprueba en el artículo 24.1.f).

Como tal, la Orden INT 226/2020, en desarrollo de las medidas del RDEA, deberá ajustarse a las limitaciones que encuentran los reglamentos en materia sancionadora.

#### **D. Principio de proporcionalidad**

El principio de proporcionalidad, recogido en el artículo 29 LRJSP, exige que *«En la determinación normativa del régimen sancionador y en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas»* se observe *«la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción»*. En este ejercicio de ponderación para graduar la sanción, se deberá tener en cuenta, por un lado, *«el grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad»*, por otro, *«la continuidad o persistencia en la conducta infractora»*, *«la naturaleza de los perjuicios causados»* y finalmente, *«la reincidencia por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa»*.

#### **E. Principio de responsabilidad y confianza legítima**

Este principio está recogido en el artículo 28.1 LRJSP, según el cual *«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»*.

La responsabilidad sancionadora puede verse desvirtuada por varios motivos, entre los que se encuentran la confianza legítima, la interpretación razonable de la norma, el caso fortuito y la fuerza mayor, el error invencible y, en ocasiones, el consejo profesional.

El primero constituye un principio general del Derecho administrativo, recogido en el artículo 3.1.e) LRJSP, según el cual las Administraciones Públicas habrán de respetar en su actuación y relaciones el principio de buena fe, confianza legítima y lealtad institucional y está estrechamente vinculado con la previsibilidad y la seguridad jurídica de los artículos 9 y 103 CE. Este principio

significa la confianza que depositan los ciudadanos en las Administraciones Públicas, cuya actuación no puede ser —o no se espera que sea— alterada arbitrariamente. En caso contrario y resultando el ciudadano sancionado, su responsabilidad puede verse alterada si se comprueba que la Administración le había generado la expectativa de que podía comportarse de una forma dado que su actuación, hasta entonces así lo había permitido.

#### **F. Carácter legal de la declaración del estado de alarma**

El artículo 24.1.a) de la Ley del Gobierno, indica que las decisiones del Gobierno de la Nación y de sus miembros revisten la forma de Reales Decretos-leyes cuando aprueban las normas previstas en el artículo 86 de la Constitución.

Habiendo mencionado la posibilidad de la utilización del Real Decreto-ley para la previsión de tipos de ilícito y sus correspondientes sanciones, siendo éste una disposición legislativa que puede verse sometida a control constitucional, pero que el RDEA no encaja exactamente en esta categoría normativa, procede analizar su carácter legal.

Como se ha mencionado anteriormente, el Tribunal Constitucional examinó el rango y valor de los Reales Decretos que declaran estados de alarma con su Sentencia 83/2016, de 28 de abril, que se ha mencionado brevemente en el apartado 2.1.B. Para el presente caso, resulta relevante recoger sus fundamentos jurídicos del séptimo al décimo. A modo de introducción al estado de alarma, comentaremos los preceptos constitucionales y de la LOEAES que lo introducen en nuestro ordenamiento, acompañándolos del análisis del Tribunal Constitucional al respecto, y a continuación la motivación en la que determina el carácter legal del estado de alarma.

La Sentencia analiza el artículo 116 CE, precepto del Título V, referente a las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales, que plasma *«la opción del constituyente de 1978 por un modelo de regulación del denominado derecho constitucional de excepción caracterizado, frente a los precedentes históricos, por la mención de los tres estados de emergencia —estado de alarma, estado de excepción y estado de sitio— con los que hacer frente a posibles situaciones de anormalidad constitucional, reservando a una ley orgánica la regulación de cada uno de estos estados, así como las competencias y las limitaciones correspondientes»* (FJ 7).

Los tres siguientes apartados del 116 CE se dedican, respectivamente, al estado de alarma, al estado de excepción y al estado de sitio, e identifican los órganos competentes para su declaración y, en su caso, prórroga; el procedimiento para la adopción de estas decisiones, la forma que han de

revestir, así como su contenido necesario (ámbito territorial, duración y efectos); y su plazo de vigencia máxima. Comenta al respecto el Tribunal Constitucional que este precepto *«contiene además una serie de garantías comunes a los tres estados de emergencia»* con el fin de proteger nuestro ordenamiento constitucional *«de las consecuencias que se pudieran derivar de la declaración de cualquier de ellos»* (FJ 7).

Las previsiones del artículo 116 —indica el Constitucional— se deben completar con otra serie de artículos para delimitar aún más los tres estados de emergencia: para la delimitación del derecho de excepción y de sitio, *«con el art. 55.1, que dispone los derechos fundamentales susceptibles de ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio»*; para los supuestos de estado de sitio, *«con el art. 117.5 CE, que remite a la ley la regulación del ejercicio de la jurisdicción militar»*; y para la delimitación de todos ellos, *«con el art. 169 CE, que prohíbe que se inicie la reforma constitucional durante la vigencia de alguno de los estados de emergencia»* (FJ7).

En el capítulo II de la LOEAES encontramos las características y el procedimiento del estado de alarma, cuya declaración *«corresponde al Gobierno con carácter exclusivo»* y se llevará a cabo mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, que deberá determinar el ámbito territorial de vigencia del estado excepcional, su duración, que no podrá exceder de quince días, y los efectos de la declaración. El Gobierno debe dar cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto, de la declaración del estado de alarma, suministrándole la información que le sea requerida, así como la de los decretos que dicte durante su vigencia relacionados con aquélla. Destacamos la aclaración que hace el Tribunal Constitucional de esta dación de cuentas, en cuanto que *«no altera el carácter exclusivo de la competencia gubernamental para declarar inicialmente el estado de alarma por un plazo máximo de quince días»*, pues se trata, en todo caso, de una *«intervención de la Cámara a posteriori»*, habiendo tenido ya lugar la declaración gubernamental del estado de alarma, y *«de naturaleza estrictamente política, esto es, que su resultado, si la intervención parlamentaria se llegase a concretar o formalizar en algo, no vincula jurídicamente al Gobierno, ni condiciona ni altera, por lo tanto, el contenido del decreto por el que se ha llevado a cabo la declaración del estado de alarma»*. Subraya que, por el contrario, en el caso de la solicitud por el Gobierno de la prórroga del estado de alarma, la intervención de la Cámara sí es previa a su declaración, siendo ella quien autoriza la prórroga y determina el alcance, las condiciones y los términos del estado excepcional vigentes durante la prórroga (FJ 8).

La STC 83/2016 indica también que los efectos de la declaración del estado de alarma «*se proyectan en la modificación del ejercicio de competencias por parte de la Administración y las autoridades públicas y en el establecimiento de determinadas limitaciones o restricciones*» (FJ 8).

En primer lugar, la modificación del ejercicio de competencias se traduce en que el Gobierno pasa a convertirse en la autoridad competente —«*o, por delegación de éste, el Presidente de la Comunidad Autónoma cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte de su territorio*»—, bajo cuyas órdenes directas quedan todas las autoridades civiles de la Administración Pública del territorio afectado por la declaración, los integrantes de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones locales, así como los demás trabajadores y funcionarios de las mismas, pudiendo imponérseles, como hemos podido comprobar en el propio RDEA de 13 de marzo, servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza. Asimismo, ante un incumplimiento o resistencia a las órdenes de la autoridad competente, los funcionarios y las autoridades en caso de pueden venir a ser suspendidos de inmediato en el ejercicio de sus cargos. En este sentido, la autoridad competente puede asumir también las facultades de las autoridades que hubiesen incurrido en aquellas conductas cuando fuera necesario para el cumplimiento de las medidas acordadas en ejecución de la declaración del estado de alarma — artículos 7, 9 y 10 LOEAES.

En segundo lugar, respecto a la posibilidad de establecer determinadas limitaciones o restricciones para el régimen excepcional, el Tribunal Constitucional, analizando el artículo 55.1 CE *contrario sensu*, destaca que frente a los estados de excepción y de sitio, la declaración del estado de alarma «*no permite la suspensión de ningún derecho fundamental, [...] aunque sí la adopción de medidas que pueden suponer limitaciones o restricciones a su ejercicio. En este sentido, se prevé, entre otras, como medidas que pueden ser adoptadas, la limitación de la circulación o permanencia de personas o vehículos en lugares determinados o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos*» (FJ 8), tal y como se puede observar también en el artículo 7 del RDEA, objeto de estudio en este apartado.

En su Auto 7/2012, de 13 de enero, el Pleno del Tribunal Constitucional también ha tenido ocasión de analizar el significado de las expresiones «fuerza de ley», «valor de ley» y «rango de ley», que han sido empleadas indistintamente en distintos preceptos de la Carta Magna y de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Afirma que, con esta *«diversidad de locuciones constitucionales»*, la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional pretenden *«acotar un genus de normas, decisiones y actos, del que serían especificaciones, además de la propia ley parlamentaria, otras fuentes en parte equiparadas a la misma por la propia Constitución, así como algunos actos, decisiones o resoluciones no identificados como tales ni en la Constitución ni en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, pero que si gozarían de aquel "valor" o «rango»»* (FJ 3).

Es especialmente relevante para el caso que se analiza el hecho de que el Tribunal Constitucional subraye también la manifiesta subsunción en esta categoría de decisiones o actos parlamentarios que, *«sin ser leyes o fuentes equiparadas a la ley, sí pueden, conforme a la propia Constitución, afectar a aquellas normas legales o asimiladas, esto es, excepcionarlas, suspenderlas o modificar su aplicabilidad legítimamente»*, como son los Reales Decretos que declaran los estados excepcionales. Añade que *«si la Constitución y el ordenamiento habilitan a determinados actos, decisiones o resoluciones parlamentarias para modificar de tal modo la aplicación de las leyes, no es de dudar que tales actos, decisiones o resoluciones ostenten ese genérico "rango" o "valor de ley"»* (FJ3).

De Sentencias como la 45/1990 de 15 de marzo y la 196/1990 de 29 de noviembre del Tribunal Constitucional, que analizan actos del Gobierno y su vinculación a la Constitución y no al Derecho administrativo, extraemos la conclusión de que la declaración del estado de alarma es una competencia atribuida al Gobierno en su condición de órgano constitucional y no de órgano superior de la Administración, puesto que la decisión de hacerlo *«es expresión del ejercicio de una competencia constitucional atribuida con carácter exclusivo al Gobierno por el art. 116.2 CE, en tanto órgano constitucional al que le corresponde ex art. 97 CE la dirección política del Estado»* (FJ 5 de la SJCA 208/2020 de 27 de octubre de Vigo).

Así siendo, esta decisión gubernamental no se limita a constatar el presupuesto de hecho habilitante de la declaración del estado de alarma —es decir, la concurrencia de alguna de las situaciones o *«alteraciones graves de la normalidad»* del artículo 4 LOEAES—, ni a la mera la declaración de éste: el Tribunal Constitucional, en la anteriormente citada sentencia 83/2016, de 28 de abril, aclara que esta decisión tiene un *«carácter normativo, en cuanto establece el concreto estatuto jurídico del estado que se declara»*, es decir, que *«dispone la legalidad aplicable durante su vigencia, constituyendo también fuente de habilitación de disposiciones y actos administrativos»*.

Esto significa que la decisión gubernamental desplazará, durante el estado de alarma, *«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»* (FJ 10).

Por todo lo expuesto, y aunque se formalice mediante decreto del Consejo de Ministros, se entiende que la decisión de declarar el estado de alarma —es decir, el RDEA—, dado su contenido normativo y efectos jurídicos, queda configurada en nuestro ordenamiento *«como una decisión o disposición con rango o valor de ley»* (FJ 10).

### **G. Naturaleza normativa o no normativa de las Instrucciones o Comunicaciones**

En virtud de la potestad autoorganizativa de las Administraciones Públicas, éstas tienen la facultad de organizar los servicios en la forma que estimen más conveniente para el interés público y respondiendo a la finalidad de servir conforme al principio de eficacia en la asignación de los servicios y en la adecuada ejecución de las tareas asignadas (FJ 9 de la SJCA 208/2020 de 27 de octubre de Vigo).

Así siendo, y tal como enuncia el artículo 6.1 LJCA, *«los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio»*.

El Tribunal Supremo, en su Sentencia de 26 de enero de 2007, Rec. 4979/2002, recogiendo lo ya afirmado en sus sentencias número 1.529 de 27 de noviembre de 1989, y 10 de febrero de 1997, Rec. 9496/1991, aclara la naturaleza de las Circulares e Instrucciones, en cuanto que éstas *«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 incluibles en el ejercicio de la potestad reglamentaria»* (FJ 2).

En este sentido, esta sentencia precisa que el carácter normativo o no que haya de atribuirse a una determinada decisión de un órgano administrativo no depende sólo de la clase de materia sobre la que verse. Lo verdaderamente decisivo es el alcance y significación que su autor otorgue a dicha decisión.

Esto, según la SJCA 208/2020 de 27 de octubre de Vigo, 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 6 [LJCA]».

En este caso, la instrucción interna ante la que nos encontramos tiene un destinatario específico: la Comunicación de 14 de abril se dirige a los Delegados del Gobierno. No se trata de disposición de carácter general, por lo que no modifica —ni puede— la LOPSC.

Esta instrucción, por tanto, no tiene carácter normativo, ya que son meras directrices de actuación, dictadas por una Administración en el ejercicio del poder jerárquico, que persigue el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídica que habrán seguir los agentes que de ellas dependen en futuros actos administrativos.

## **2.2. Análisis de las cuestiones propuestas**

### **A. Incompatibilidad con el principio de legalidad sancionadora ante ausencia de régimen sancionador aplicable**

En su artículo 20, el RDEA se limita a remitirse de forma genérica del artículo 10 LOEAES tras indicar sucintamente que el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de las autoridades competentes se sancionará con arreglo a las leyes. Los consultantes se cuestionan si esto supone una incompatibilidad con el principio de legalidad sancionadora y si existe la obligación de aclarar el régimen sancionador concretamente aplicable como exige la LOEAES para el estado de excepción en su artículo 13.

En el presente apartado analizaremos las siguientes cuestiones: en primer lugar, si lo que contiene el artículo 20 RDEA es, en efecto, el establecimiento de un régimen sancionador ante el incumplimiento de sus disposiciones; en segundo lugar, si realmente existe esa obligación de establecer un régimen sancionador aplicable en el estado de alarma, como ocurre para el estado de excepción y, por último, en el caso de que no contenga régimen sancionador, las consecuencias que ello acarrea.

Como hemos observado anteriormente, el artículo 20 RDEA, rubricado «régimen sancionador», es extremadamente escueto: indica que el incumplimiento o la resistencia a las

órdenes de las autoridades competentes se sancionará con arreglo a las leyes y remite al artículo 10 LOEAES. Comenzamos el análisis afirmando que esta remisión, tal y como señala la SJCA 208/2020 de 27 de octubre de Vigo, *«nada aporta»*, pues el citado artículo 10 se limita a expresar exactamente lo mismo —si bien añade las consecuencias que derivarían de estos actos en el caso de funcionarios y autoridades. Debemos examinar entonces qué constituye esa otra remisión a «a las leyes», que sancionarán tanto el incumplimiento como la resistencia a las autoridades competentes.

Catedráticos como Amoedo-Souto (2020b; pág. 3) han sostenido que el artículo 20 RDEA prevé dos cosas: una tipificación y una remisión. La tipificación —ínfima, *«pero tipificación al fin y al cabo»*— es de dos infracciones administrativas: una consistente en el incumplimiento genérico del propio RDEA y otra que supone la manifestación de una desobediencia expresa a los agentes de la autoridad. La remisión legal en blanco no le provoca sorpresa, pues la entiende como *«rasgo característico y propio del estado de alarma»* (pág. 4).

Por el contrario, este trabajo considera que el artículo 20 RDEA no contempla nada más que lo mismo que el artículo que reproduce —10 LOEAES—: una mera y genérica remisión a las leyes. Ahora bien, esta remisión se refiere a unos supuestos de incumplimiento o resistencia a las órdenes de las autoridades competentes durante el estado de alarma —es decir, el Gobierno y los Ministerios de Defensa, Interior, Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y Sanidad. Nos preguntamos entonces a qué órdenes de la autoridad se refieren esos dos supuestos y a qué leyes concretas se remite el castigo de su incumplimiento o resistencia.

Cano Campos (2020a) sostiene que los artículos 10 LOEAES y 20 RDEA no se refieren *«a la vulneración de las normas imperativas o de mandato que contiene el propio RDEA o las distintas Órdenes ministeriales dictadas en su aplicación»*, esto es, *«al incumplimiento, sin más, de las limitaciones a la circulación, o a otros derechos fundamentales»*. Inequívocamente, estos artículos se refieren *«al incumplimiento de las órdenes de la autoridad competente, sobre todo las dictadas una vez declarado el estado de alarma»*, sin perjuicio de incluir aquellas que contenga el propio RDEA —como es, por ejemplo, la obligación de entregar el bien que se requisa o permitir la intervención de una fábrica, explotación o local o la orden concreta de abastecer un mercado.

Para alcanzar tal conclusión, debemos analizar el contenido del artículo 10 LOEAES y su ubicación sistemática en la ley, esto es, debemos interpretar este artículo en conjunto con el 9 y el 11 LOEAES.

El artículo 9 LOEAES se refiere a la sujeción a las órdenes de la Autoridad competente a la que quedan todas las Autoridades civiles de la Administración Pública, los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, y demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas, pudiendo imponérseles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza. Acompañando la lectura del artículo 10.2 y 10.3 LOEAES con este, entendemos que los incumplimientos cometidos por funcionarios, que pueden suponer la inmediata suspensión de su cargo, o por Autoridades, que pueden significar la pérdida de sus facultades, a los que se refiere son los que se derivan de esa sujeción a las órdenes de la Autoridad competente y no los derivados de las normas de conducta establecidas en el estado de alarma.

Si, por el contrario, entendiéramos que el artículo 10 LOEAES —y en consecuencia, el 20 RDEA— se refiere al incumplimiento de las normas de conducta que se establecen en el estado de alarma llegaríamos al absurdo de que, si quien sale a la calle durante el estado de alarma es un funcionario, éste quedaría inmediatamente suspendido en el ejercicio de sus cargos. A mayor abundamiento, si quien incumpliera las restricciones de circulación fuera el Ministro de Sanidad, éste perdería sus facultades a favor de la Autoridad competente (Cano Campos, 2020a).

Así siendo, no puede dársele otra interpretación a los artículos 10.2 y 10.3 LOEAES que no sea la de «*respaldo sancionador*» de lo establecido en el artículo 9 LOEAES, significando que las consecuencias contempladas en el artículo 10 se refieren a una orden dirigida directamente a al funcionario a la autoridad concretos durante el estado de alarma por parte de la autoridad competente. Misma interpretación debería darse al 10.1 LOEAES —el reproducido por el 20 RDEA—, entendiéndose que se refiere a incumplimientos por parte de cualquier individuo ante las órdenes a ellos dirigidas por parte de la autoridad (Cano Campos, 2020a).

Resulta aún más evidente que el artículo 10 LOEAES se refiere a órdenes de la autoridad y no a un incumplimiento genérico de las normas de conducta establecidas en un estado de alarma, al acompañarlo con el artículo 11 LOEAES, el cual establece que, con independencia de lo dispuesto en el artículo 10, el decreto de declaración del estado de alarma, o los sucesivos que durante su vigencia se dicten, podrán acordar ciertas medidas restrictivas de libertades —tales como la limitación a la libertad de circulación o la permanencia en diverso lugares, la limitación del uso de servicios públicos, etc. Esto significa que, independientemente del incumplimiento a las órdenes de la Autoridad competente y su sanción con arreglo a las leyes que proceda —lo que establece el

artículo 10 LOEAES—, la Autoridad competente podrá establecer unas normas de conducta aparte —como las contenidas en el 11 LOEAES.

Deducimos entonces que el artículo 10 y el 11 LOEAES se refieren a cosas distintas y que, por tanto, la remisión que hace el artículo 10 sólo puede referirse a las órdenes como tal que puedan incluirse en el RDEA, pero no al incumplimiento de sus normas de conducta. Al respecto, Cano Campos (2020a) concreta que esas órdenes a cuyo incumplimiento o resistencia se refieren los artículos 10 LOEAES —y, por tanto, 20 RDEA— son actos administrativos, lo cual plantea más problemas a la hora de tipificar con base en el artículo 36.6 LOPSC —cuestión que abordaremos más adelante, en el apartado 2.2. C. y D. *«Si no lo fueran, y en el primero de tales preceptos (que el segundo no hace más que reproducir) cupiera incluir cualquier norma general limitativa de la libertad de circulación, el art. 11 LOAES no comenzaría diciendo que, con independencia de lo dispuesto en el artículo anterior, el decreto de declaración del estado de alarma podrá acordar una serie de medidas entre las que se encuentra, precisamente, la posibilidad de limitar la libertad de circulación».*

Todo ello nos conduce a la conclusión de que lo que contiene el artículo 20 RDEA no constituye un régimen sancionador. Tal conclusión es también la que alcanzan Cano Campos (2020a y 2020b) y Amoedo-Souto (2020a) o las primeras sentencias respecto a las sanciones impuestas durante el estado de alarma, como la que hemos citado en numerosas ocasiones número 208/2020 de 27 de octubre del Juzgado de lo contencioso-administrativo nº 1 de Vigo (FJ 6).

Coincidiendo con Cano Campos (2020b), consideramos que el RDEA podía y debería haber establecido su propio régimen sancionador. Ahora bien, ¿existe la obligación de hacerlo? Y más aún, ¿esa obligación descansa en el artículo 13 LOEAES?

El artículo 13 LOEAES<sup>3</sup> está encuadrado en el capítulo III, regulador de los estados de excepción. En su apartado 2.d) contempla la obligatoriedad de fijar en la solicitud de autorización del Gobierno al Congreso para declarar este tipo estado extraordinario, entre otras medidas, *«la cuantía máxima de las sanciones pecuniarias que la Autoridad gubernativa esté autorizada para imponer; en su caso, a quienes contravengan las disposiciones que dicte durante el estado de excepción»*.

La primera observación que podemos realizar al respecto es que el procedimiento para declarar el estado de alarma, previsto en el artículo 6 LOEAES es más sencillo que el previsto para el estado de excepción, contenido en los artículos 13 y 14 LOEAES. El primero se declara mediante decreto, acordado en Consejo de Ministros, debiendo dar cuenta a posteriori al Congreso de los Diputados. El segundo, en cambio, precisa de autorización del Congreso, previa solicitud.

En segundo lugar, el artículo 6 exige del decreto que declara el estado de alarma únicamente la determinación del ámbito territorial, la duración y sus efectos. El artículo 13, por el contrario, requiere un contenido más pormenorizado de la solicitud de declaración de estado de excepción: además de la determinación del ámbito territorial, la duración y sus efectos, exige una relación de las medidas a adoptar en relación a los derechos que se vayan a suspender, así como el establecimiento de un régimen sancionador.

Cano Campos (2020b) opina que la falta de previsión en la propia LOEAES puede deberse, simplemente, a que en el caso del estado de alarma no se exige una solicitud de autorización al Congreso. Esta postura cobra sentido al tener en cuenta que, en teoría, el estado de excepción supone una lesividad más grave de los derechos fundamentales que el estado de alarma. Sin embargo, observada la práctica y la importante limitación —si bien hay quien posturas que

---

<sup>3</sup> El contenido íntegro de este artículo es el siguiente:

*«Uno. Cuando el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo, el Gobierno, de acuerdo con el apartado tres del artículo ciento dieciséis de la Constitución, podrá solicitar del Congreso de los Diputados autorización para declarar el estado de excepción.*

*Dos. A los anteriores efectos, el Gobierno remitirá al Congreso de los Diputados una solicitud de autorización que deberá contener los siguientes extremos:*

- a) Determinación de los efectos del estado de excepción, con mención expresa de los derechos cuya suspensión se solicita, que no podrán ser otros que los enumerados en el apartado uno del artículo cincuenta y cinco de la Constitución.*
- b) Relación de las medidas a adoptar referidas a los derechos cuya suspensión específicamente se solicita.*
- c) Ámbito territorial del estado de excepción, así como duración del mismo, que no podrá exceder de treinta días.*
- d) La cuantía máxima de las sanciones pecuniarias que la Autoridad gubernativa esté autorizada para imponer, en su caso, a quienes contravengan las disposiciones que dicte durante el estado de excepción.*

*Tres. El Congreso debatirá la solicitud de autorización remitida por el Gobierno, pudiendo aprobarla en sus propios términos o introducir modificaciones en la misma.»*

sostienen que ha sido más bien una suspensión— de los derechos fundamentales del último estado de alarma, podríamos considerar que se revela necesario contemplar esta obligación en el artículo 6 LOEAES.

Al margen de la evidente necesidad de modificar la LOEAES en este aspecto, el actual capítulo II, regulador de los estados de alarma, no contempla esta obligación y nada indica que deban aplicarse los criterios previstos para el estado de excepción.

Ahora bien, no pudiendo observar la obligación de establecer un régimen sancionador en la LOEAES, tampoco lo hacemos de cualquier prohibición de hacerlo. En efecto, el artículo 11 LOEAES no establece un *numerus clausus* sobre las medidas que la Autoridad competente puede adoptar. Por otro lado, el artículo 12 LOEAES habilita a la Autoridad competente a adoptar, además de las medidas previstas en anteriores artículos, aquellas «*establecidas en las normas para la lucha contra las enfermedades contagiosas*». Estas, como señala Cano Campos (2020b), podrían perfectamente ser las previstas en los artículos 3 de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública<sup>4</sup>, 26.1 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad<sup>5</sup>, o 54 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública<sup>6</sup>. Ante el incumplimiento de estas medidas, tendría sentido prever un régimen sancionador.

Por otro lado y como se ha observado anteriormente, el RDEA tiene rango o valor de ley, lo cual significa que dispone la legalidad aplicable durante su vigencia, pudiendo suspender o desplazar leyes, normas u otras disposiciones con rango de ley y que, por tanto, está plenamente habilitado —además de ser lo coherente— para establecer el régimen sancionador que se aplicará mientras esté en vigor, desplazando temporalmente ciertas disposiciones sancionadoras ordinarias. Recordamos también el hecho de que el Tribunal Constitucional haya reconocido expresamente la idoneidad del Real Decreto-ley para tipificar infracciones y sanciones. Sería una incongruencia si el RDEA no lo pudiera hacer también, cuando este sí incide y afecta derechos fundamentales.

---

<sup>4</sup> Medidas «oportunas para el control de los enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato, así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible».

<sup>5</sup> Medidas preventivas, tales como la incautación o inmovilización de productos, suspensión del ejercicio de actividades, cierres de Empresas o sus instalaciones, intervención de medios materiales y personales-

<sup>6</sup> Medidas especiales y cautelares, tales como la inmovilización y, si procede, el decomiso de productos y sustancias; la intervención de medios materiales o personales; el cierre preventivo de las instalaciones, establecimientos, servicios e industrias; o la suspensión del ejercicio de actividades.

En definitiva: pudiendo hacerlo, pues está constitucionalmente habilitado para ello y en aras de la seguridad jurídica, el artículo 20 RDEA no constituye un régimen sancionador, pues no tipifica nada como infracción ni prevé ningún tipo de sanción.

Son numerosas las consecuencias de no establecer un régimen sancionador. En primer lugar, al no haber un régimen sancionador extraordinario, propio del estado de alarma, que pueda desplazar temporalmente la normativa que hasta entonces estaba vigente, el régimen sancionador que reprimirá el incumplimiento de las prohibiciones y mandatos en vigor durante el estado de alarma será el ordinario existente. Como tal, permanecen intactos los tipos y reglas presentes en el Código Penal, los principios de potestad sancionadora de la LRJSP y los procedimientos sancionadores previstos en la LPACAP (Amoedo-Souto 2020a).

En segundo lugar y a raíz de lo anterior, el RDEA simplemente hace una remisión a la normativa ordinaria, sin siquiera concretar cuál, lo que acarrea evidentes consecuencias a nivel de seguridad jurídica, en un ámbito —el sancionador— que requiere el máximo respeto de este principio. El artículo 129.4 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), el cual exige que, a fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, consagrado en el artículo 9.3 CE, *«la iniciativa normativa se [ ejerza] de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas»*. Con la ausencia de un régimen sancionador, se priva al ciudadano de conocer con certeza, inmediatamente y sin necesidad de buscar en el resto del ordenamiento, qué debe hacer y qué no puede hacer y qué castigo apareja su incumplimiento.

En tercer y último lugar, la inexistencia de régimen sancionador puede tener una incidencia en los anteriormente comentados principios de tipicidad —artículo 27.1 LRJSP— y de legalidad sancionadora — artículos 25.1 CE y 25.1 LRJSP.

Recuérdese que el Tribunal Constitucional ha aclarado que los Decretos-leyes pueden prever tipos de ilícito y sus correspondientes sanciones, dado que, tras su inserción provisional en el ordenamiento jurídico, se convalida con fuerza y valor de ley. A su vez, los reales decretos que declaran estados de alarma *«conforme a la garantía formal del principio constitucional de legalidad sancionadora [...] son perfectamente aptos para tipificar ex novo tanto los*

*comportamientos susceptibles de ser castigados como infracción, como las sanciones que se consideren proporcionales a su represión o castigo». No obstante, el RDEA renuncia a las «posibilidades tipificadoras de específicas infracciones y sanciones que propicia la doctrina contenida en la STC 83/2016» (Amoedo-Souto, 2020a).*

Ahora bien: ¿suponen la repetición del artículo 20 LOEAES y una remisión genérica «a las leyes» una vulneración de los principios de tipicidad y de legalidad sancionadora? En nuestra opinión, no. Precisamente por el hecho de que no exista un régimen sancionador que pueda ser analizado, se elimina la posibilidad de incurrir en cualquier tipo de vulneración de principios del Derecho sancionador. Simplemente hace una remisión genérica que nada significa.

En conclusión, no podemos afirmar que el RDEA, incurra, como sugieren los consultantes, en una vulneración del principio de legalidad sancionadora. No estando obligado a establecer un régimen sancionador en virtud del artículo 13 LOEAES ni ningún otro artículo, el RDEA opta por no tipificar una serie de conductas y prever su correspondiente sanción. En definitiva, no existe un régimen sancionador que pueda incompatibilizarse con este principio.

#### **B. Posibilidad de que una orden determine el régimen sancionador aplicable e incompatibilidad de la Orden INT/226/2020 con la LOEAES**

La Orden INT/226/2020, de 15 de marzo, contiene un artículo, el quinto, rubricado «régimen sancionador». Su primer apartado, como brevemente se comentó en el capítulo de los antecedentes, reproduce de nuevo el contenido de los artículos 10 LOEAES y 20 RDEA. Este apartado, sin embargo, menciona antes el «deber cívico» de la ciudadanía de «colaborar y no obstaculizar la labor de los agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones», deber previamente recogido en el artículo 5.2 RDEA *in fine*.

Este artículo en sus apartados tercero y cuarto hace dos remisiones: una unos tipos penales y otra a infracciones administrativas. La primera remisión se hace a los delitos tipificados en los artículos 550 a 556 CP, consistentes en el atentado contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos y en la resistencia y desobediencia. La segunda remisión se hace a la infracción grave del artículo 36.6 LOPSC, de desobediencia o resistencia a la autoridad o sus agentes en el ejercicio de sus funciones —cuando estas conductas no sean constitutivas de delito— y negativa a identificarse así como alegación de datos falsos.

Ante esta Orden Ministerial, los consultantes nos plantean dos cuestiones: la posibilidad de que una orden determine el régimen sancionador aplicable en el estado de alarma y la incompatibilidad del artículo 4.2 RDEA con la LOEAES dada su delegación en los Ministerios — que entiende contrario a lo dispuesto en el artículo 7 LOEAES y por el rango de decreto que juzga necesario para la adopción de medidas durante el estado de alarma.

Para responder a la primera cuestión, relativa a la posibilidad de que una orden ministerial determine el régimen sancionador, debemos recordar su naturaleza.

Se ha comentado anteriormente que, en virtud de la potestad autoorganizativa de las Administraciones Públicas, éstas tienen la facultad de organizar los servicios en la forma que estimen más conveniente y que podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes a través de instrucciones y órdenes de servicio y que los Ministerios, en virtud de los artículos 4.2.b) y 24.2 de la Ley del Gobierno, tienen atribuido el ejercicio de la potestad reglamentaria en las materias de su competencia, según el artículo 24.1.f) de la misma norma.

En este caso, nos encontramos ante una Orden Ministerial, la Orden INT/226/2020, que es el primer instrumento que menciona expresamente el artículo 36.6 LOPSC y los artículos 550 a 556 CP, por lo que podríamos deducir que es este precepto el que da cobertura general a las infracciones de las limitaciones y restricciones impuestas a los ciudadanos por el RDEA.

No podemos olvidar que una Orden Ministerial es un reglamento, una disposición de carácter general, por lo que habremos de estudiar las posibilidades que tiene para establecer un régimen sancionador teniendo en cuenta su naturaleza.

Hemos comentado que el desarrollo reglamentario de las infracciones o de sus sanciones es limitado, puesto que el artículo 27.3 LRJSP señala que los reglamentos pueden *«introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente»* mientras *«contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes»* sin que éstas puedan constituir en ningún caso *«nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla»*.

Como tal, la Orden INT 226/2020, en desarrollo de las medidas del RDEA, deberá ajustarse a las limitaciones que encuentran los reglamentos en materia sancionadora, es decir, que, como

reglamento, no puede crear *ex novo* un régimen sancionador, sino especificar o graduar el que el RDEA debería haber establecido.

Por todo ello, dado que la Orden INT/226/2020 tiene carácter de reglamento, en virtud del principio de legalidad sancionadora y la reserva de ley y de las limitaciones que encuentra en materia sancionadora por su naturaleza jurídica confirmamos la sospecha de los consultantes de que esta Orden no puede determinar el régimen sancionador aplicable.

En cuanto a la segunda cuestión que proponen los consultantes debemos analizar los artículos 7 LOEAES y 4 RDEA para determinar si existe entre ellos una incompatibilidad.

El artículo 7 LOEAES establece que durante el estado de alarma, la autoridad competente es el Gobierno de la Nación. Contempla la posibilidad de que éste delegue su competencia en el Presidente de una Comunidad Autónoma cuando la declaración del estado de alarma afecte a la totalidad o parte de ese territorio.

El artículo 4 RDEA, por su parte, conforme a lo determinado en la LOEAES, establece como autoridad competente al Gobierno. Sin embargo, en su tercer apartado, elige como autoridades competentes delegadas los Ministerios de Defensa, de Interior, de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y de Sanidad —con especial protagonismo de este último. Nada prevé la LOEAES sobre delegar la competencia en Ministerios.

A simple vista, podríamos afirmar que el Gobierno no está habilitado para hacer tal delegación. Pero, habría que estudiar qué tipo de delegación es la que realiza el artículo 4.2 RDEA, cuál es el alcance de esta potestad delegada y ver si es *de facto* incompatible con el artículo 7 LOEAES.

Cerdeira Bravo de Mansilla (2020), considera que se trata de una delegación interpretativa. Y es que, en efecto, el propio artículo 4.2 RDEA, aunque habla de «autoridades competentes delegadas», delimita esta delegación a los Ministerios a la mera interpretación de sus medidas, a través de órdenes, resoluciones, disposiciones o instrucciones: *«Los Ministros designados como autoridades competentes delegadas en este real decreto quedan habilitados para dictar las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas que, en la esfera específica de su actuación, sean necesarios para garantizar la prestación de todos los servicios, ordinarios o extraordinarios, en orden a la protección de personas, bienes y lugares, mediante la adopción de cualquiera de las medidas previstas en el artículo once de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio»*.

Reafirma el carácter interpretativo de la delegación este mismo apartado, pero en un párrafo posterior, diciendo que estos actos no requieren de «*tramitación de procedimiento administrativo alguno*». Esta delegación interpretativa también ha sido posteriormente refrendada con las modificaciones en los artículos 7.6 y 10.6 RDEA, introducidas por el Real Decreto 492/2020, de 24 de abril.

La interpretación auténtica, utilizada constantemente por el legislador, se justifica cuando no hay tiempo para una interpretación jurisprudencial (Cerdeira Bravo de Mansilla, 2020). Esta delegación —interpretativa—, que proviene del poder normativo autor del RDEA —el Gobierno—, se justifica más aún en tiempos de extraordinaria y urgente necesidad provocados por una pandemia en los que sus devastadores efectos en la salud pública y en nuestro Sistema de Sanidad, exigen aclaraciones inmediatas.

Parece ser ese el fin del artículo 4.2 RDEA, procurando que las órdenes e instrucciones de los Ministerios den una pronta interpretación a las medidas que éste impone y que atienda a su espíritu y finalidad, que no es otro que velar por la salud y, por ende, la vida de los ciudadanos.

Así las cosas, entendemos que la delegación —interpretativa— que hace el artículo 4.2 no es incompatible con lo dispuesto en el artículo 7 LOEAES —otra respuesta daríamos sobre las propias órdenes, si su contenido es más que interpretativo: recordemos que hemos observado que la Orden no puede establecer el régimen sancionador.

Por último, para terminar de responder a la cuestión de los consultantes, es decir, para determinar si la delegación a los Ministerios —que ya hemos concluido que es interpretativa— es contraria al artículo 8 LOEAES, debemos analizar este precepto.

El artículo 8 LOEAES establece lo siguiente: «*Uno. El Gobierno dará cuenta al Congreso de los Diputados de la declaración del estado de alarma y le suministrará la información que le sea requerida. Dos. 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 éste*».

Este artículo, en su apartado 2, establece una exigencia: que el Gobierno dé cuenta al Congreso de los decretos que dicte relacionados con el estado de alarma. Nada dice sobre la imposibilidad de establecer delegaciones interpretativas en los Ministerios. De hecho, a lo largo del estado de alarma el Gobierno ha cumplido con esta exigencia, dictando diversos decretos que han establecido las normas reguladoras del estado de alarma. Por otro lado, se aprecia con relativa facilidad que la

Orden INT /226/2020, al margen del pretendido régimen sancionador, no establece normas nuevas respecto al estado de alarma, sino que reproduce y, en ocasiones, aclara la ejecución de las medidas previstas en el RDEA —tal es el caso de su artículo cuarto.

Como conclusión a este apartado, determinamos que una Orden Ministerial, que tiene carácter reglamentario, no puede determinar el régimen sancionador del estado de alarma. El Ministerio de Interior, por su parte, puede desarrollar e interpretar las medidas establecidas en el RDEA —lo que no puede es pretender en el artículo 5 de la Orden INT/226/2020 establecer un régimen sancionador *ex novo* pues para ello sólo tenía potestad el RDEA. Ello implica que las Órdenes dictadas por los Ministerios no son necesariamente incompatibles con el artículo 7 LOEAES. A su vez, no observamos que se haya incumplido la obligación de dar cuenta de los decretos dictados por el Gobierno del artículo 8 o que éste impida una delegación interpretativa a los Ministerios.

**C. y D. Alcance de la Comunicación de 14 de abril, incompatibilidad con la Instrucción 13/2018, de 17 de octubre y consecuencias de la reinterpretación del artículo 36.6 LOPSC**

La Comunicación del Ministro del Interior a los Delegados del Gobierno<sup>7</sup> «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, asume definitivamente que la inobservancia de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma se ha de sancionar con el artículo 36.6 LOPSC, fijando un nuevo criterio para ello, que no se había aplicado antes. Los consultantes entienden que esta Comunicación es una mera instrucción interna, con un alcance normativo vedado a las meras resoluciones jerárquicas entre autoridades del Ministerio. Tal es nuestra opinión.

Al igual que la Orden INT/226/2020, la Comunicación de 14 de abril se dicta en virtud de la potestad autoorganizativa de las Administraciones Públicas, pero ésta como mera instrucción interna que determina las pautas interpretativas que han de seguir los órganos que dependen jerárquicamente del Ministerio de Interior. Además, recordando el matiz introducido por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 26 de enero de 2007, Rec. 4979/2002, que precisaba que el carácter normativo o no que haya de atribuirse a una determinada decisión de un órgano administrativo depende principalmente del alcance y significación que su autor otorgue a dicha decisión,

---

<sup>7</sup> Son las Delegaciones de Gobierno las que, en virtud del artículo 32 LOPSC, son competentes para la sanción de las infracciones graves —y leves—, como es el caso de la infracción contenida en el artículo 36.6 LOPSC.

destacamos que la Comunicación tiene un ámbito subjetivo claro: los Delegados de Gobierno, no la ciudadanía, lo que confirma de nuevo su carácter no normativo.

Concluimos, entonces, que la Comunicación de 14 de abril, como la Orden INT/226/2020, al no ser una disposición de carácter general y no tener, por tanto, carácter normativo, no tiene ninguna capacidad para modificar la LOPSC. Su único alcance es dentro de los órganos jerárquicamente dependientes del Ministerio que la dicta. En efecto, como sugieren los consultantes, el contenido de la reinterpretación está vedado a meras resoluciones jerárquicas entre autoridades de un Ministerio.

Con el fin de *«garantizar la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, y ofrecer, a la vez, la necesaria seguridad jurídica a los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad»* en el ejercicio de sus funciones, y mientras se espera a la *«oportuna reforma legal»* que introduzca las necesarias modificaciones en la LOPSC, la Instrucción 13/2018, de 17 de octubre fue la que, tres años después de su entrada en vigor, interpretó inicialmente determinadas infracciones previstas en esta Ley —entre ellas, las del artículo 36.6. Los consultantes entienden que la Comunicación de 14 de abril, con la nueva interpretación que hace del artículo 36.6 LOPSC, viola la Instrucción 13/2018, de 17 de octubre. Para responder a esta cuestión, analizaremos en primer lugar el artículo 36.6 LOPSC, la interpretación que le dio la Instrucción 13/2018, la nueva interpretación de la Comunicación de 14 de abril y, por último, sus consecuencias y su posible incompatibilidad tanto con la Instrucción 13/2018 como con la propia LOPSC.

Comencemos recordando qué conducta se tipifica como infracción en el artículo 36.6 LOPSC: *«Son infracciones graves: [...] 6. La desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito<sup>8</sup>, 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»*.

Este artículo, según la SJCA 208/2020 de 27 de octubre de Vigo, no demanda más que *«una aplicación residual subsidiaria de su catalogación como delito»*. Así lo ha hecho la jurisprudencia penal —por todas STS 45/2016, de 3 de febrero—, que, tras la reforma del Código Penal por la LO 1/2015, entendió que la desobediencia tendrá consideración de delito o de infracción administrativa

---

<sup>8</sup> Según el Tribunal Supremo, la distinción entre la que era falta de desobediencia prevista en el artículo 634 CP (actual infracción administrativa del artículo 36.6 LOPSC) y el delito del artículo 556 CP reside en la gravedad de la desobediencia: si la desobediencia es leve, se constituiría como falta (ahora infracción administrativa), mientras que si hay una oposición contumaz, es grave, y por tanto constituye delito (Martín Fernández, 2020).

en función la gravedad de la conducta. Así, en el caso de una desobediencia «grave» a la autoridad o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, nos depararemos ante un delito menos grave del artículo 556.1 CP. Si, por el contrario, la desobediencia o la resistencia a la «autoridad o sus agentes» en el ejercicio de sus funciones no puede calificarse como grave y no es, por tanto, constitutiva de delito, se castigará como infracción grave del artículo 36.6 LOPSC.<sup>9</sup>

En todo caso —señala la SJCA 208/2020 de 27 de octubre de Vigo (FJ 8)—, «*el mandato desobedecido debe ser concreto objetiva y subjetivamente*». Objetivamente, pues debe haber «*un acto que concrete en un mandato determinado la previsión de la norma general*» y subjetivamente, pues debe haber «*un acto de la autoridad o sus agentes dirigido a una persona concreta (la autora de la conducta)*».

Así lo interpretaba también el propio Ministerio de Interior en su Instrucción 13/2018, que comienza diciendo en su instrucción tercera que los conceptos de desobediencia y resistencia deben ser interpretados «*conforme a la jurisprudencia existente*», la cual los define 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*». En consecuencia, «*una leve o primera negativa al cumplimiento de las órdenes o instrucciones dadas por los agentes*», entiende la Instrucción, «*no puede constituir una infracción del artículo 36.6, si no se trata de una conducta que finalmente quiebre la acción y omisión ordenada por los agentes actuantes o les impida el desarrollo de sus funciones*».

La jurisprudencia existente a la que se refería la Instrucción 13/2018 (STS 263/2001, de 24 de febrero; STS 821/2003, de 5 de junio; STS 394/2007, de 4 de mayo; STS 800/2014, de 12 de noviembre; STS 177/2017, de 22 de marzo, entre otras) establece unos requisitos para poder hablar del delito de desobediencia, que condensamos a continuación:

En primer lugar se requiere un mandato expreso, concreto y terminante de hacer o no hacer una específica conducta, que emane de la autoridad o sus agentes.

En segundo lugar, que dicho mandato, hallándose dentro de las competencias legales de quien lo emite, haya sido claramente notificado al obligado a cumplirlo, de manera que éste haya podido tomar pleno conocimiento de su contenido. La Sentencia del Tribunal Supremo 177/2017, de 22 de

---

<sup>9</sup> La misma pauta se sigue para determinar cuándo la falta de respeto y la consideración debida constituye delito del artículo 556.2 CP o infracción leve del artículo 37.4 LOPSC.

marzo destaca la relevancia del carácter personal del requerimiento: «*Sólo así se evita el sinsentido de que un ciudadano sea condenado penalmente por el simple hecho de desatender el mandato abstracto insito en una norma imperativa*» (FJ 3.X).

En tercer, se exige una resistencia del requerido a cumplimentar aquello que se le ordena, concurriendo el dolo de desobedecer. Es decir, que frente al mandato persistente y reiterado, el obligado se oponga a acatarlo y cumplirlo de forma «*tenaz, contumaz, rebelde*», «*obstinada y recalcitrante*» y que esa negativa sea «*franca, clara, patente, indudable, indisimulada, evidente o inequívoca*».

En cuarto y último lugar, y como hemos mencionado anteriormente, una valoración de la gravedad de la conducta, para poder calificarla como ilícito penal o como infracción administrativa.

A pesar de la corriente interpretativa sobre el delito y la infracción de desobediencia, la Comunicación de 14 de abril, por su parte, entiende que la mera inobservancia de las medidas limitativas de la libertad de circulación establecidas por el Gobierno como autoridad competente durante el estado de alarma se debe considerar un incumplimiento de las órdenes de la autoridad. Entiende que estas medidas son «*órdenes que gozan de valor de ley*» de acuerdo con la STC 83/2016 y que constituyen «*mandatos directos dirigidos a la ciudadanía*» dada la amplia difusión que estas han tenido, habiéndose publicado en el BOE, por lo que «*su inobservancia [puede] subsumirse en el tipo infractor de la desobediencia a la autoridad del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana*».

Ante esta nueva interpretación debemos preguntarnos si el RDEA satisface los requisitos que establece la jurisprudencia para que el incumplimiento de las medidas limitativas de la libertad de circulación que impone sea constitutivo de la infracción del artículo 36.6 LOPSC. Para ello, habría de entenderse que, por un lado, el RDEA contiene un mandato expreso, concreto y terminante de hacer o no hacer una conducta determinada que emana de la autoridad y, por otro, que su amplia difusión y publicación en el BOE equivale a una notificación personal.

Entonces, debemos preguntarnos, en primer lugar, si una norma —con rango de ley— contiene, realmente, un mandato expreso, concreto y terminante de hacer o no hacer una conducta determinada y que éste emana de la autoridad o sus agentes.

La Comunicación de 14 de abril, aludiendo al valor de ley del RDEA, sostiene esto mismo: entiende que las medidas limitativas de libertad ambulatoria no son normas abstractas que rigen con

carácter general la conducta de la ciudadanía, sino «*expresos, concretos directos mandatos u órdenes de la autoridad competente* —el Gobierno— *dirigidos a establecer restricciones a la libertad de circulación de la población, proporcionales a las circunstancias que han determinado la declaración del estado de alarma*». El Ministerio de Interior entiende, pues, que las normas emanantes del poder ejecutivo pueden contener órdenes y mandatos de la autoridad y que, de esa forma, se están desobedeciendo órdenes de la autoridad y se estaría vulnerando el principio de autoridad, por lo que podría sancionarse el incumplimiento de las mismas con el artículo 36.6 LOPSC.

El problema de esta interpretación es que, al sostener la posibilidad de que la norma, —independientemente de su rango— por el hecho de proceder del Gobierno, pueda contener órdenes y mandatos directos y expresos y que, por ende, su mero incumplimiento suponga la infracción de desobediencia a la autoridad, nos depararíamos con la incoherente consecuencia de que todo incumplimiento de una norma emanante de una autoridad gubernativa supondría una infracción del artículo 36.6 LOPSC. El problema es aún mayor al tener en cuenta el énfasis que hace la Comunicación de 14 de abril en el valor de ley que posee el RDEA. Ello implica comprender que las normas con valor de ley —es decir, ya no solo el decreto-ley o el decreto legislativo, emanantes del Gobierno, sino también las leyes orgánicas, ordinarias y autonómicas— pueden contener mandatos expresos a la ciudadanía y su inobservancia constituiría, inmediatamente, la infracción de desobediencia del artículo 36.6 LOPSC. Tal consecuencia carece de sentido ante la abrumadora cantidad de infracciones que de pronto se darían.

Por otro lado, el bien jurídico que realmente se pretende proteger en el precepto objeto de estudio de la LOPSC es el principio de autoridad. Es —como afirma Martín Fernández (2020)— «en los casos en que se incumple una orden de la autoridad de esa naturaleza cuando más claramente se desconoce el principio de autoridad». No obstante, esas órdenes de la autoridad o de sus agentes son aquellas que tienen «naturaleza de acto administrativo y no las de aquellas que están incluidas en una norma» (Martín Fernández, 2020). Asimismo y como se ha analizado anteriormente, las órdenes a las que se refieren los artículos 10 LOEAES y 20 RDEA son actos administrativos y no normas (Cano Campos, 2020a). Por otro lado, si bien el Gobierno es autoridad, ignorar las limitaciones del RDEA no constituye una desobediencia a la autoridad, al igual que «tampoco lo es incumplir un deber impuesto por cualquier otra norma con rango legal» (Javato Martín 2011). Seguimos, por tanto, sin poder afirmar que la inobservancia de las órdenes que el

Gobierno emite durante el estado de alarma constituya la infracción de desobediencia del artículo 36.6 LOPSC, pues, reiteramos, el RDEA no posee una naturaleza jurídica de acto, sino de norma con rango o valor de ley, tal y como la propia Comunicación reconoce citando la STC 83/2016, de 28 de abril. Ello implica que cuando se incumplen las limitaciones impuestas por el RDEA, no se incumple una orden o se desobedece a la autoridad —no vulnerando entonces el principio de autoridad—, sino que se incumple una norma.<sup>10</sup>

Se muestra entonces evidente la necesidad de introducir un matiz, un filtro previo, para evitar el sinsentido de que los meros —y recurrentes— incumplimientos a mandatos genéricos de las normas puedan constituir por sí solos la infracción del artículo 36.6 LOPSC, que es el tercer requisito que establece la jurisprudencia: la existencia de una notificación —concretamente, a través del requerimiento previo de las autoridades.

Al respecto, la Comunicación, si bien hace alusión a la *«reiterada jurisprudencia»*, hace caso omiso de los requisitos que ésta ha introducido respecto a los delitos de desobediencia y resistencia —y, según la Instrucción 13/2018, a las infracciones administrativas del 36.6 LOPSC—, los reinterpreta y asevera que *«cuando se produzca la mera desobediencia a un mandato directo de la autoridad (no sólo de sus agentes), [...] concurrirán los elementos definitorios de la infracción administrativa del artículo 36.6 de la LOPSC»*, ya que entiende que el requerimiento previo y la contumacia son requisitos exclusivos de la infracción de resistencia y no de la de desobediencia. No juzgándolo necesario, la Comunicación, aún así, intenta dar por satisfecho el requisito del requerimiento previo refiriendo que las *«órdenes expresas, concretas y directas»* del RDEA han tenido una *«amplísima difusión»* y se han publicado en el Boletín Oficial del Estado.

En ningún caso puede entenderse que la *«amplísima difusión»* y publicación en el Boletín Oficial del Estado de las restricciones del RDEA o de las Órdenes ministeriales constituyen una notificación personal, pues incurriríamos de nuevo en el absurdo de dar por notificados a todos los sujetos que incumplan un mandato contenido en una norma y se les podría sancionar sin estar mostrando una negativa explícita a obedecer a las órdenes de un agente de autoridad. Son, nada más que *«disposiciones regulatorias normativas de carácter y finalidad sanitaria [de] controlar la*

---

<sup>10</sup> Además y más en detalle, como afirma la SJCA 196/2020 de 27 de octubre de Logroño (FJ 8.7.4), *«el artículo 36.3 de la LOPSC tipifica la "desobediencia o resistencia a las órdenes de la autoridad", no la infracción de las prohibiciones u obligaciones establecidas como medidas sanitarias en las diversas regulaciones sectoriales»*.

*pandemia, que se adoptan con esa finalidad en cada uno de los sectores regulados»* (FJ 8.7.2 de la SJCA 196/2020 de 27 de octubre de Logroño).

A mayor abundamiento cabe añadir que, con el fin de respetar también la proporcionalidad entre la infracción administrativa y el ilícito penal y poder graduar correctamente su gravedad, como exige la jurisprudencia, la labor de los agentes de autoridad debe ser principalmente «*de control y prevención y no directamente sancionadora*», a través del requerimiento previo. De no ser así —es decir, que primero los agentes requieran el motivo por el que una persona se encuentra incumpliendo las restricciones del RDEA, que esa persona declare y que, tras la explicación, los agentes valoren si existe una infracción administrativa y posteriormente requieran a la persona para que regrese a su domicilio y que, finalmente, al persistir la negativa a aceptar la orden, se pueda valorar el paso de la infracción administrativo al ilícito penal—, se estaría obstaculizando el principio de intervención mínima del derecho penal (Magro Servet, 2020). Es en el supuesto que se acaba de exponer —antes de llegar al ilícito penal— cuando verdaderamente se estaría desobedeciendo una orden de un agente de la autoridad y en consecuencia vulnerando el principio de autoridad y, por ende, se estaría incurriendo en la infracción contemplada en el artículo 36.6 LOPSC.

Debemos hacer, también, una observación respecto al principio de responsabilidad. Ante este cambio de interpretación cabría alegar que concurre una causa de inimputabilidad del ciudadano sancionado, pues éste ha actuado en virtud de la confianza legítima. Se ha atendido a la interpretación que se le ha dado siempre a al 36.6 LOPSC, entendiendo que la desobediencia sólo se da ante la resistencia obstinada de obedecer a un mandato expreso de un agente de autoridad, debidamente notificado. Por otro lado y como recuerda la SSJCA 208/2020 de 27 de octubre de Vigo (FJ 7), el artículo 28.1 LRJSP pone fin a la posibilidad de sancionar infracciones «*aún a título de simple inobservancia*», algo que sí permitía el artículo 130.1 de la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Además de lo ya expuesto, esta interpretación conlleva incompatibilidades con el principio de tipicidad. Debemos señalar que, como señala Cano Campos (2020a), al entender que esta conducta se incluye en el artículo 36.6 LOPSC, no estando realmente prevista en este precepto, se está incurriendo en una interpretación extensiva *in peius* —prohibida por el artículo 25.1 CE. El artículo

27.4 LRJSP, por su parte, al definir el principio de tipicidad, establece la prohibición de una aplicación analógica de aplicación analógica de normas definidas de infracciones y sanciones. La SJCA 148/2020 de 2 de noviembre de Bilbao sostiene que la remisión genérica que hacen tanto la LOEAES como el RDEA a las leyes «*se ha de entender en el sentido de que habrá de estarse a la concreta tipificación que la norma legal configure de la conducta sancionable, por aplicación de los principios de legalidad y tipicidad*». En el caso del artículo 36.6 de la LO 4/2015 exige, por tanto, «*una desobediencia o resistencia a la autoridad y sus agentes, y no una mera inobservancia de una limitación u obligación genérica. Otra interpretación vaciaría de contenido cualquier régimen sancionador específico regulado, pues bastaría con cualquier incumplimiento de normas legales o reglamentarias para incurrir en el tipo infractor del art. 36.6, conclusión ésta que se aleja de una interpretación razonable de la norma y de los principios de legalidad, tipicidad y seguridad jurídica*».

Lo expuesto revela que la Comunicación de 14 de abril no sólo es, en nuestra opinión, incompatible con la Instrucción 13/2018, sino que su interpretación del artículo 36.6 también lo es con el espíritu de la LOPSC. Por todo ello, las sanciones impuestas durante el estado de alarma por el incumplimiento de las restricciones del RDEA con base en el artículo 36.6 LOPSC son nulas, dado que la conducta sancionada no está tipificada por este precepto.

#### **E. Discrepancias existentes dentro de la Administración: la consulta de la Abogacía General del Estado de 2 de abril y la Comunicación de 14 de abril**

Los consultantes cuestionan además que estas sanciones puedan virtualizarse cuando dentro de la propia Administración existen discrepancias respecto a la tipificación de las conductas limitadas por el RDEA. Esto se comprobó con la publicación de la consulta de la Abogacía General del Estado de 2 de abril y, posteriormente, con la ya analizada Comunicación de 14 de abril, del Ministerio de Interior.

Por un lado, el Ministerio del Interior, como hemos analizado ya, en su Comunicación de 14 de abril entendió que el mero incumplimiento de las limitaciones de circulación impuestas por el RDEA constituye la infracción prevista en el artículo 36.6 LOPSC —interpretación contraria a la que había propuesto la Abogacía del Estado en su consulta.

La Abogacía del Estado, por su parte y ante las propias discrepancias que había dentro de la institución, analiza los posibles encuadres normativos que podían tener los incumplimientos de las

restricciones del RDEA, pasando por la LOPSC, por la legislación sobre protección civil<sup>11</sup> y por la legislación sanitaria.<sup>12</sup> Con el objetivo de evitar redundancias, reservaremos el análisis de las dos últimas al siguiente apartado, recogiendo a continuación su análisis sobre el artículo 36.6 LOPSC, que es donde la Abogacía General del Estado verdaderamente discrepa con el Ministerio del Interior.

Al respecto, la Abogacía General del Estado opina que el artículo 36.6 LOPSC *«sanciona algo más que el genérico incumplimiento del ordenamiento jurídico»* y que *«no toda contravención de la normativa vigente implica una infracción por desobediencia»*. La infracción tipificada en este precepto, en efecto, no deriva *«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»*. Así siendo, expresa que la infracción de desobediencia exige, *«necesariamente»*, la existencia de un *«requerimiento expreso e individualizado»*.

Por todo ello, la Abogacía General del Estado concluye que *«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»*.

Esta postura implica entender —al igual que se ha sostenido en este trabajo— que el RDEA es, realmente, una norma más del conjunto del ordenamiento jurídico<sup>13</sup> que contiene pautas de conducta que, en ningún caso, constituyen órdenes o mandatos expresos y que, como señala Cano Campos (2020a), *«afectan a un número indeterminado de posibles supuestos de hecho y a un número indeterminado también de personas (nada menos que a toda la población, en el primer caso, y a muchos comerciantes, todos los hosteleros y restauradores, peluqueros, etc., en el segundo)»*. El Ministerio de Interior, no obstante, entiende que el RDEA, a pesar de ser una norma con rango de ley —pues alude a la STC 83/2016—, contiene mandatos u órdenes *«expresos,*

---

<sup>11</sup> Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional Protección Civil.

<sup>12</sup> Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública.

<sup>13</sup> Recuérdese de nuevo la STC 83/2016 (FJ 10), cuando aclara que esta norma pasa a disponer *«la legalidad aplicable durante su vigencia»*, desplazando *«la legalidad ordinaria en vigor»*.

*concretos y directos*». Tal interpretación, como sostiene la Abogacía General del Estado, tiene consecuencias carentes de sentido en cuanto a que los meros incumplimientos de normas abstractas y generales de pronto constituirían infracciones administrativas sin estar éstos tipificados como tal.

Como conclusión destacamos que la postura mantenida por la Abogacía General del Estado ha sido ampliamente aceptada e, incluso, plasmada por la jurisprudencia emergente<sup>14</sup> relativa a sanciones impuestas durante el estado de alarma con base en el artículo 36.6 LOPSC sobre incumplimientos de las limitaciones establecidas por el RDEA. Todo ello parece señalar que es esta interpretación, sostenida también en este trabajo, la que debe primar.

## **F. Alternativas a la LOPSC**

Como se ha expresado anteriormente, el bien jurídico que pretende proteger el artículo 36.6 LOPSC es el principio de autoridad. No obstante, las normas de conducta contenidas en el RDEA pretenden proteger la salud pública —así lo recuerdan las Órdenes ministeriales que se han ido dictando en virtud del propio RDEA, especificando que su intención es adoptar una serie de medidas dirigidas a «*proteger la salud de los ciudadanos*», a «*contener la progresión de la enfermedad*» y a «*reforzar el sistema de salud pública*» (Orden INT 226/2020, Orden TMA/278/2020 de 18 de marzo, entre otras).

Por ello, es más que razonable analizar otros posibles tipos infractores donde subsumir los incumplimientos de las normas de conducta contenidas en el RDEA, que coincidan en el bien jurídico a proteger. Así también lo hizo la Abogacía General del Estado, analizando la posibilidad de incardinar los incumplimientos de las restricciones del RDEA en la Ley 17/2015, del Sistema Nacional Protección Civil (LSNPC) y en la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública (LGSP).

Empezando por la LSNPC, encontramos dos posibles preceptos: el artículo 45.3.b) y el 45.4.b). El primero tipifica como infracción muy grave «*En las emergencias declaradas, el incumplimiento de las órdenes, prohibiciones, instrucciones o requerimientos efectuados por los titulares de los órganos competentes o los miembros de los servicios de intervención y asistencia, así como de los deberes de colaboración a los servicios de vigilancia y protección de las empresas públicas o privadas, cuando suponga una especial peligrosidad o trascendencia para la seguridad*

---

<sup>14</sup> Vid., por ejemplo, FFJJ 7 y 9 de la SJCA 208/2020 de 27 de octubre de Vigo o FJ 2 de la SJCA 148/2020 de 2 de noviembre de Bilbao.

*de las personas o los bienes*», con una sanción de multa, según el artículo 46.1, de 30.001 a 600.000 euros. El segundo califica como infracción grave<sup>15</sup> la misma conducta del 45.3.b), pero cuando ésta «no suponga una especial peligrosidad o trascendencia para la seguridad de las personas o los bienes», con una sanción también de multa, pero en este caso de 1.501 a 30.000 euros, según el artículo 46.2.

Debemos mencionar que quien posee competencia para el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de protección civil para estas infracciones serían la Dirección General de Protección Civil y Emergencias —para el caso de la infracción grave— y el Ministerio del Interior —para el caso de la infracción muy grave. No obstante, la aplicación de uno u otro precepto conlleva un inconveniente a nivel técnico-jurídico, pues, como señala la Abogacía General del Estado, «el concepto de declaración de estado de alarma de la Ley Orgánica 4/1981 no coincide [...] con la declaración de emergencia acordada en el ámbito de la protección civil, y al amparo de la [LSNPC]».

El artículo 2.5 LSNPC define la «*emergencia de protección civil*» como aquella «*situación de riesgo colectivo sobrevenida por un evento que pone en peligro inminente a personas o bienes y exige una gestión rápida por parte de los poderes públicos para atenderlas y mitigar los daños y tratar de evitar que se convierta en una catástrofe. Se corresponde con otras denominaciones como emergencia extraordinaria, por contraposición a emergencia ordinaria que no tiene afectación colectiva*». La Abogacía General del Estado refleja en su Consulta que la declaración de emergencia de protección civil, a pesar de todo, constituye un instrumento jurídico ordinario que no requiere un régimen jurídico tan específico como sí exige un estado de alarma, el cual, dada su mayor incidencia en los derechos fundamentales, requiere un procedimiento más complejo —declaración por parte del Gobierno, con dación de cuentas al Congreso de los Diputados y autorización de esta Cámara para su prórroga—, con el fin de hacer frente a situaciones aún más extraordinarias.

Comprobada la no adecuación del artículo 45 LSNPC para la subsunción de los incumplimientos de las restricciones del RDEA, procede analizar si es posible la aplicación de las sanciones del artículo 57.2 LGSP. Este artículo prevé un abanico de infracciones bastante amplio, de diversos niveles de gravedad.

---

<sup>15</sup> Nótese que en la consulta de la Abogacía General del Estado, a pesar de la errata por la que figura como «leve», la infracción que se transcribe es la grave, contenida en el 45.4.b).

Por un lado, el artículo 57.2.a) puntos 1º y 2º tipifica como infracciones muy graves, respectivamente, «*la realización de conductas u omisiones que produzcan un riesgo o un daño muy grave para la salud de la población*» y «*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*». Para este tipo de infracciones, el artículo 58.1.a) prevé sanciones de multa de 60.001 hasta 600.000 euros, «*puediendo rebasar esta cuantía hasta alcanzar el quintuplo del valor de mercado de los productos o servicios objeto de la infracción*». Debiendo incorporar proporcionalidad y razonabilidad a las infracciones y sanciones impuestas por los incumplimientos del RDEA debemos descartar estas opciones dado que la mayoría de las veces no podría considerarse que salir a la calle suponga, necesariamente, un riesgo muy grave para la salud de la población y una multa de 60.001 euros para esa conducta es, simplemente, desorbitada.

Por otro lado, el artículo 57.2.b) puntos 1º y 3º califica como infracciones graves, respectivamente, «*la realización de conductas u omisiones que puedan producir un riesgo o un daño grave para la salud de la población, cuando ésta no sea constitutiva de infracción muy grave*» y «*el incumplimiento de las instrucciones recibidas de la autoridad competente, si comporta daños para la salud, cuando no sea constitutivo de infracción muy grave*». En este caso podríamos empezar a considerar el encuadre del incumplimiento de las restricciones del RDEA en estos tipos, pero la sanción prevista para ellos en el artículo 58.1.b) —multa de 3.001 hasta 60.000 euros— sigue sin respetar los principios de proporcionalidad y razonabilidad.

Finalmente, el artículo 57.2.c).1º tipifica como como infracción leve «*el incumplimiento de la normativa sanitaria vigente, si las repercusiones producidas han tenido una incidencia escasa o sin trascendencia directa en la salud de la población*» y el artículo 58.1.c) prevé una multa de «*hasta 3.000 euros*». Cano Campos (2020a), si bien no considera este tipo infractor «*un dechado de certeza y taxatividad*», opta por esta opción, dado que si ya cobra sentido el hecho de que el mero incumplimiento de la normativa sanitaria en circunstancias de normalidad constituya una infracción administrativa, más aún lo hace en una circunstancia excepcional como es el estado de alarma detonado por una pandemia. Por otro lado, considera que las posibilidades que ofrece el artículo 58 para sancionar las infracciones leves, con una multa de hasta 3.000 euros, permite una mayor proporcionalidad y razonabilidad. En el caso de optar por esta legislación, debemos tener en cuenta que el ejercicio de la potestad sancionadora correspondería a las Comunidades Autónomas, dado que la competencia ejecutiva o de gestión en materia de sanidad está transferida a éstas.

Concluimos así que la opción de subsumir los incumplimientos de las restricciones del RDEA en la infracción leve del artículo 57.2.c).1º LGSP es, sin ninguna duda, entre todas las estudiadas — artículos 36.6 LOPSC y 45 LSNPC—, la más acertada. Lo es por el bien que tanto el RDEA como la LGSP protegen —la salud pública—, porque el RDEA constituye, como señala la Abogacía General del Estado, «una norma de policía sanitaria» y el artículo 57.2.c).1º sanciona, precisamente, los incumplimientos «de la normativa sanitaria vigente». Su vinculación es tan evidente que no obliga a «forzar la aplicación de la norma», cosa que sí ocurre al tratar de subsumir estos incumplimientos en la infracción de desobediencia del artículo 36.6 LOPSC. En definitiva, como afirma la SJCA 196/2020 de 27 de octubre de Logroño «dado que se trata de incumplimientos de medidas regulatorias de policía sanitaria que protegen la salud pública, su incumplimiento ha de ser sancionado con arreglo a la legislación sanitaria» (FJ 8.9).

### **G. Posible aplicación del artículo 1.3 de la Ley Orgánica 4/1981**

Finalmente, los consultantes plantean la posibilidad de aplicar a las sanciones lo dispuesto en el artículo 1.3 LOEAES. Este artículo dispone que «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». Debemos, pues, analizar el alcance temporal del estado de alarma tras su finalización y, en concreto, hasta qué punto ésta determina la extinción del régimen sancionador.

La interpretación literal del precepto puede conducirnos a afirmar que, como sugieren los consultantes, podríamos invocar el artículo 1.3 LOEAES para alegar la nulidad de las sanciones dado que, con el fin del estado de alarma, también estas desaparecen. En consecuencia, carecería de sentido iniciar cualquier tipo de procedimiento sancionador durante el estado de alarma —o cualquier otro estado excepcionales— pues ninguna sanción lograría alcanzar firmeza antes de que éste finalice, por duradero que fuere (Cano Campos, 2020b).

No obstante, debemos tratar de abordar este artículo con una interpretación histórica, dado que la anterior no justifica la existencia de este precepto e, incluso, cuestiona la posibilidad de establecer regímenes sancionadores en los estados excepcionales. Resulta entonces relevante consultar los motivos que condujeron al legislador a introducir semejante precepto.

El precepto objeto de estudio es producto de la enmienda número 230 presentada por el Grupo Socialista, defendida por el diputado Pons Irazazábal y finalmente aprobada, que proponía la adición de un tercer apartado al primer artículo de la LOEAES que expresara *«que las medidas adoptadas durante [la] vigencia [de los estados de alarma, excepción y sitio] decayesen a su término, salvo las consistentes en sanciones firmes»* (Santaolalla López, 1981: p. 266; Cano Campos, 2020b). Este voto particular no tiene ninguna otra pretensión que *«dejar clara una obviedad»*: determinar el alcance temporal de los estados excepcionales (Cano Campos 2020b). En definitiva, pretendía evitar situaciones en las que las autoridades que han reunido potestades extraordinarias durante el estado excepcional, puedan continuar haciendo uso —o abuso— de ellas. Cano Campos (2020b, citando el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 160, 1981, págs. 9889-9890) recoge las palabras literales empleadas en la defensa de esta enmienda: *«un funcionario que no sepa que finalizado un estado de alarma las competencias que se le habían otorgado, o que se le habían conferido, no necesitan una orden expresa de revocación o cesación sino que, automáticamente, a partir de aquel momento, las competencias y facultades extraordinarias dejan de existir»*. Esto es así dado que en *«el mismo momento en que pierde su vigencia el estado excepcional, deben también, automáticamente, cesar todas las consecuencias de orden personal, institucional u organizativo que se hayan adoptado»*; en definitiva, que *«cuando se trata de una ley de excepción y cesa la razón de la ley, cesa la ley misma, según un viejo aforismo latino»*.

Teniendo en cuenta el contexto o la justificación ofrecida de este precepto, debemos entender que éste realmente expresa —aunque deficientemente— que si las autoridades competentes han impuesto sanciones<sup>16</sup> y éstas han devenido firmes, estas autoridades tendrán la competencia para su imposición, tramitación, ejecución, resolución de posibles recursos administrativos, etc. No obstante, si las sanciones no han devenido firmes, todas esas *«competencias en materia sancionadora»* se imputaban a las autoridades competentes, se trasladan a las autoridades ordinarias a quienes las primeras habían sustituido durante el estado excepcional (Cano Campos, 2020b).

En conclusión, del artículo 3.1 LOEAES podemos extraer la conclusión de que con el fin del estado de alarma decaen en eficacia las competencias sancionadoras de las autoridades competentes —que pasan a las autoridades ordinarias—, pero en ningún caso podemos entender que decae o se

---

<sup>16</sup> Cabe señalar que, en este estado de alarma, las sanciones no han sido impuestas por las autoridades competentes ya que éstas pueden atribuir la imposición de las sanciones a las autoridades ordinarias, que han sido, en el presente caso, las Delegaciones de Gobierno (Cano Campos, 2020b).

extingue la responsabilidad sancionadora en la que incurre una persona que haya cometido alguna infracción tipificada como tal durante la vigencia del estado de alarma.

### **2.3. Posibles actuaciones procesales**

#### **A. Posibilidad de recurso contra el RDEA**

El artículo 106.1 CE establece que el control de la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa corresponde a los Tribunales, *«así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican»* y el apartado 2, que *«los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos»*.

En adición, el artículo 1.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA) reza que *«los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación»*.

Así siendo, interpretando contrario sensu los artículos 106 CE y 1 LJCA, dado que el RDEA es una disposición con rango o valor de ley —como se ha argumentado en el apartado E de las consideraciones jurídicas—, éste queda excluido del ámbito de fiscalización del orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Ello significa que resta como única posibilidad de impugnación el Tribunal Constitucional, a través de los procesos previstos en la CE y en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), que tienen por objeto el control de constitucionalidad de las leyes, disposiciones y actos con fuerza o valor de ley, como la cuestión de inconstitucionalidad, el recurso de amparo o el recurso de inconstitucionalidad. Las dos primeras las reservaremos al próximo apartado, como estrategia dentro de la vía del recurso indirecto.

Por su parte, el recurso de inconstitucionalidad, queda automáticamente descartado como opción para los consultantes, puesto que están legitimados para su ejercicio el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta Diputados o cincuenta Senadores —por otro lado,

señalamos que ha sido interpuesto ya por un grupo parlamentario del actual Congreso de los Diputados.

Al margen de la opción que queda descartada para los consultantes, no consideramos ninguna de estas las más adecuadas para los consultantes. Como hemos comprobado a lo largo del trabajo, el RDEA, realmente, no establece un régimen sancionador y tampoco remite a una ley específica que permita sancionar los incumplimientos a las restricciones que establece. Correríamos el riesgo de comprobar que no hay ningún tipo de ilegalidad o inconstitucionalidad en el RDEA y las sanciones impuestas a los consultantes seguirían en vigor. Por ello, consideramos más adecuado centrar el recurso en las sanciones, como se expone a continuación.

### **B. Posibilidad de recurso contra los actos dictados en aplicación del RDEA**

Como expresa el artículo 3.1 LOEAES, lo expuesto anteriormente debe entenderse sin perjuicio de que los actos y disposiciones de la Administración Pública que se dicten en aplicación del RDEA puedan impugnarse en la vía jurisdiccional «*de conformidad con lo dispuesto en las leyes*». Ello implicaría interponer recurso contencioso-administrativo en los términos del artículo 25 LJCA y siguientes—que se tramitaría por procedimiento abreviado, según dispone el artículo 78 LJCA— contra las sanciones impuestas en aplicación del mismo, dado que, como se ha sostenido en el trabajo, el mero incumplimiento de las disposiciones del RDEA no es sancionable. Es decir, nuestro recurso no se sostiene en la inconstitucionalidad del RDEA, sino en la interpretación que se le ha dado a éste.

En virtud del artículo 18 LJCA, podrían recurrir tanto los individuos directamente afectados como los consultantes, configurados como un grupo de afectados.

A la vez, la cuestión de inconstitucionalidad, regulada en el Capítulo III LOTC —artículos 53 a 37 LOTC—, podría ser una opción para los consultantes. Los órganos judiciales, a la hora de enjuiciar la impugnación de estos actos, pueden, de oficio o a instancia de parte durante cualquier tipo proceso, promover cuestión de inconstitucionalidad si considera que la norma con rango de Ley aplicable al caso y de cuya validez depende el fallo puede ser contraria a la Constitución. Ahora bien, debemos tener en cuenta que el RDEA no establece un régimen sancionador que pueda incurrir en vulneraciones de principios constitucionales. A su vez, la Orden Ministerial, por su rango, no es susceptible de cuestión de inconstitucionalidad. La estrategia debe, por tanto, centrarse

principalmente en la interpretación que se ha dado a estos instrumentos a la hora de interponer la sanción.

Igualmente, en virtud del artículo 55.2 LOTC, las personas que vean sus derechos fundamentales o libertades públicas afectados —susceptibles de protección, esto es, de los artículos 14 y del 15 al 29 y 30 CE— podrán interponer recurso de amparo constitucional, previo agotamiento de la vía judicial ordinaria, contra los actos y disposiciones dictados en aplicación del RDEA, que les ha resultado lesivo. En este caso, podría alegarse que se han vulnerado la libertad ideológica, religiosa y de culto (artículo 16 CE), la libertad de circulación (artículo 19 CE), el derecho de reunión y manifestación (artículo 21 CE) o el derecho de asociación (artículo 22 CE), si entendemos que estos se han suspendido. Ahora bien, puede perfectamente argumentarse —y quien escribe suscribe esta postura— que lo que se ha hecho en el RDEA ha sido limitar estos derechos con condicionantes, perfectamente expuestos en su articulado —hecho que se puede dar en un estado de alarma, de acuerdo con lo establecido en el artículo 11.a) LOEAES. Finalmente, al realizar la ponderación entre estos derechos fundamentales y los derechos a los que se enfrentan —derecho a la protección de la salud del artículo 43 CE, que implica, por ende, el derecho a la vida del artículo 15 CE—, la conclusión evidente es que estas limitaciones están justificadas al pretender proteger el pináculo y presupuesto condicionante de todos los demás derechos.

### **C. Posibilidad de recurso contra los demás instrumentos (Orden INT/226/2020, de 15 de marzo y Comunicación de 14 de abril)**

Por un lado, en cuanto a la Orden INT/226/2020, de 15 de marzo, debemos señalar que, en virtud del artículo 11.1.a) LJCA, el enjuiciamiento de la legalidad de este tipo de reglamentos se atribuye a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional. No obstante, debemos tener en cuenta que la Orden Ministerial, por más que mencione el artículo 36.6 LOPSC no puede constituir un régimen sancionador, por lo que *de facto* no altera el conjunto normativo del estado de alarma, así como no modifica el artículo 36.6 LOPSC.

En cuanto a la posibilidad de impugnar la Comunicación de 14 de abril, debemos tener en cuenta el fundamento jurídico 9 de la SJCA nº1 de Vigo 208/2020 de 27 de octubre, que recuerda que estos instrumentos carecen de carácter legal y son «*simples directrices de actuación, dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídica que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos*». Asimismo, no

podemos olvidar sus destinatarios son las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales y el personal de las empresas de seguridad privada —en el caso de la Orden INT/226/2020— y los Delegados de Gobierno —en el caso de la Comunicación de 14 de abril—, por lo que su eficacia es *«puramente interna y carecerá de valor vinculante para las personas cuya situación jurídica resulte afectada por esos posteriores actos administrativos que puedan dictarse»*.

Tales actos y *«la validez de los criterios que hayan sido aplicados en esos concretos actos administrativos que individualmente les afecten»*, como se ha expuesto en el anterior apartado, lo podrán combatir los consultantes *«a través de los correspondientes recursos administrativos y jurisdiccionales»*.

No obstante, el plazo de dos meses para estos recursos, en virtud del artículo 46.1 LJCA, ya habría finalizado.

#### **D. Conclusiones respecto a la estrategia procesal**

En definitiva, la estrategia procesal que proponemos consiste en que los consultantes recurran cada sanción que no se vea precedida de un requerimiento previo o notificación de los agentes de la autoridad, alegando en primer lugar que el RDEA no establece un régimen sancionador; en segundo lugar, que la Orden INT/226/2020 ni ningún otro instrumento añaden realmente o cambian el régimen legal del estado de alarma y, por último, que, en consecuencia, conforme al régimen existente no basta el mero incumplimiento normativo sino que es preciso requerimiento previo, por lo que las sanciones son contrarias al principio de tipicidad, ya que la infracción que se alega no es la tipificada por el artículo 36.6. LOPSC. El cambio interpretativo y las contradicciones entre las Administraciones, además, vulneran principios del derecho sancionador, como es el de confianza legítima, lo que contribuye a afirmar que en el sancionado no concurre el requisito de responsabilidad.

### **3. CONCLUSIONES**

Tras analizar las cuestiones propuestas por los consultantes y la producción legislativa del estado de alarma, obtenemos numerosas conclusiones.

En primer lugar, concluimos que gran parte de la problemática jurídica se podría haber evitado si poseyéramos una Ley reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio más completa. La

LOEAES es una norma con numerosas deficiencias que, como marco base de los estados excepcionales, debería suplir, así como la obligación de que el estado de alarma defina un régimen sancionador con tipos y sanciones propias —o con remisiones específicas— para las situaciones en las que se limitan derechos fundamentales u otras que puedan requerirlo.

En segundo lugar, debemos añadir que, no obstante, no toda la culpa es achacable al legislador de 1981. El RDEA, al ser la única norma con el rango necesario para hacerlo, debería haber establecido un régimen sancionador propio que previera exactamente las conductas sancionables y sus correspondientes castigos. En efecto el artículo 20 RDEA, aunque se rubrique «Régimen sancionador», no constituye ningún régimen sancionador. Las remisiones que posee, no conducen a ninguna conclusión, pues el artículo que reproduce —10 LOEAES— tiene exactamente el mismo contenido. **Por otro lado, el artículo 10 LOEAES —que el 20 RDEA se limita a reproducir— no se refiere al incumplimiento genérico de las normas establecidas en el RDEA, sino al incumplimiento de órdenes que emita la autoridad una vez declarado el estado de alarma, por lo que el 20 RDEA, en consecuencia, también debe interpretarse así.**

Ahora bien, a pesar de ser lo más conveniente, el RDEA no estaba obligado a establecer un régimen sancionador —ni por el artículo 13 LOEAES, aplicable únicamente a los estados de excepción, ni por ningún otro—, lo que se presenta como un hecho revelador de la necesidad de modificar la LOEAES en este aspecto. Por otro lado, no se aprecia ninguna prohibición de hacerlo. El RDEA, precisamente por tener rango legal, con la capacidad de desplazar temporalmente la normativa ordinaria —según la STC 83/2016, de 28 de abril—, podría haber establecido un régimen sancionador propio.

La tercera conclusión son las consecuencias que acarrea el hecho de que el RDEA no haya establecido un régimen sancionador: se mantienen vigentes los tipos y las reglas procesales ordinarias, que pueden no adecuarse a las exigencias de la emergencia sanitaria que justifica el estado de alarma. Se plantea también problema de inseguridad jurídica, privando al ciudadano de conocer qué puede o no puede hacer y cuales son las consecuencias de su conducta. No podemos, no obstante, llegar a afirmar que se vulnere el principio de legalidad, como sugieren los consultantes, pues no existe un régimen sancionador que pueda llegar a incompatibilizarse con éste u otros principios del Derecho sancionador.

En cuarto lugar, la Orden INT 226/2020 que, en virtud de la reserva del principio de legalidad sancionadora y la reserva de ley, podía únicamente matizar un régimen sancionador previamente establecido, ha tratado de subsanar la ausencia de éste, extralimitándose en sus competencias. La Orden INT/226/2020, como reglamento, sólo podría haber especificado o graduado el régimen sancionador que hubiese establecido el RDEA. No obstante, lo que ha ocurrido es que esta Orden Ministerial es la primera norma que remite explícitamente a los artículos 550 a 556 CP y 36.6 LOPSC, pretendiendo crear *ex novo* un régimen sancionador que realmente no prevía la norma con rango de ley que en teoría desarrolla.

Como quinta conclusión añadimos que los Ministerios tienen también potestad interpretativa —mientras no pretendan crear *ex novo* un régimen sancionador o normas que no prevé la norma con rango de ley que desarrollan—, por lo que no tiene necesariamente que existir una incompatibilidad entre el artículo 7 LOEAES y el 4 RDEA, entendiendo este último como una delegación interpretativa en los Ministerios. Tampoco hay por qué entender que se ha ignorado el artículo 8 LOEAES, dado que el Gobierno ha ido dando cuenta de los decretos que ha dictado a lo largo del estado de alarma.

En sexto lugar, afirmamos que la Comunicación de 14 de abril es una mera instrucción del Ministerio, de carácter interno, que sólo puede tener por objetivo guiar la actuación de sus órganos jerárquicamente dependientes. No obstante, pretende regular algo que escapa de su alcance y es contraria a la norma cuya interpretación pretende modificar. La Comunicación de 14 de abril ha pretendido modificar la interpretación del artículo 36.6 LOPSC, chocando con el entendimiento que tenía el mismo Ministerio de ese precepto a través de su Instrucción 13/2018, de 17 de octubre, así como con la jurisprudencia y con el propio espíritu de la norma. A más abundamiento, esa nueva interpretación se adoptó decidiendo ignorar las recomendaciones de la Abogacía General del Estado había ofrecido días antes.

La interpretación que se ha dado siempre al artículo 36.6 LOPSC exige que, para hablar de la infracción de desobediencia, tras haber incumplido la norma, exista un requerimiento previo, debidamente notificado y que el ciudadano decida seguir desobedeciendo. Suscita así, problemas respecto al principio de responsabilidad y, principalmente, de tipicidad, dado que se pretende sancionar los incumplimientos de las restricciones del RDEA con una norma que no castiga esa conducta.

La nueva interpretación, no obstante, entiende que la publicación de las medidas del RDEA en el BOE y su amplia difusión constituye un mandato expreso, concreto y terminante. Ello vacía de contenido el precepto y olvida el bien jurídico que pretende proteger la LOPSC, que no es otro que el de autoridad. A lo que la nueva interpretación del artículo 36.6 LOPSC conduce es a que se castigue cualquier incumplimiento genérico de una norma.

En séptimo lugar concluimos que estos cambios interpretativos pueden llegar a tener un impacto en la responsabilidad del sancionado, el cual, en virtud de la confianza legítima, ha podido actuar de una forma que, hasta entonces, la Administración no había considerado como infracción.

No obstante, subrayamos principalmente la octava conclusión, que es la incompatibilidad de la nueva interpretación con el principio de tipicidad, dado que se pretende que el artículo 36.6 LOPSC sancione una conducta que en él no está prevista.

En noveno lugar, comprobamos también que existían alternativas que encajaban mejor para sancionar estos incumplimientos, como la Ley 17/2015, del Sistema Nacional Protección Civil, pero principalmente la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, cuya infracción leve del artículo 57.2.c).1º coincide en proteger el mismo bien jurídico que pretende proteger toda la normativa dictada durante el estado de alarma: la salud pública y, por ende, la vida.

Como décima conclusión, afirmamos el artículo 1.3 LOEAES no puede significar que una vez que decae el estado de alarma desvanezcan las sanciones, pues ello cuestionaría por completo el sentido del estado excepcional. Este artículo no viene a afirmar otra cosa que la evidente pérdida de competencias sancionadoras por parte de las autoridades competentes una vez finalizado el estado de alarma.

Toda esta serie de errores jurídicos que acarrearán la potencial nulidad de la mayoría de sanciones impuestas durante el estado de alarma nos conducen a la undécima y última conclusión, que es una propuesta de estrategia procesal que centrada en el recurso de las sanciones que les hayan sido impuestas a los consultantes por una conducta no tipificada en el artículo 36.6 LOPSC —es decir, cuando no hayan sido requeridos previamente por un agente de la autoridad y hayan decidido, en consecuencia, desobedecer a su mandato directo.

## **4. BIBLIOGRAFÍA**

### **4.1. Legislación**

1. Constitución Española de 1978
2. Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio
3. Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno
4. Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
5. Ley 33/2011, General de Salud Pública
6. Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana
7. Ley 17/2015, del Sistema Nacional Protección Civil
8. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
9. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
10. 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
11. 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

### **Otros documentos de relevancia relacionados con la legislación**

12. Instrucción 13/2018 de 17 de octubre, 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
13. Abogacía General del Estado (2020). Consulta sobre tipificación y competencia administrativa para tramitar y resolver procedimientos sancionadores por incumplimiento de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma

14. Comunicación del Ministro de Interior a los Delegados del Gobierno sobre incoación de procedimientos sancionadores por presunta infracción del art. 36.6 de la ley orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, y criterios para las propuestas de sanción

## **4.2. Jurisprudencia**

### **Jurisprudencia del Tribunal Constitucional**

1. Sentencia del Tribunal Constitucional 29/1982 de 31 mayo (ECLI:ES:TC:1982:29)
2. Sentencia del Tribunal Constitucional 83/1984 de 24 julio (ECLI:ES:TC:1984:83)
3. Sentencia del Tribunal Constitucional 42/1987, de 7 de abril (ECLI:ES:TC:1987:42)
4. Sentencia del Tribunal Constitucional 3/1988, de 21 de enero (ECLI:ES:TC:1988:3)
5. Sentencia del Tribunal Constitucional 45/1990, de 15 de marzo (ECLI:ES:TC:1990:45)
6. Sentencia del Tribunal Constitucional 196/1990, de 29 de noviembre (ECLI:ES:TC:1990:196)
7. Sentencia del Tribunal Constitucional 161/2003, de 15 de septiembre (ECLI:ES:TC:2003:161)
8. Sentencia del Tribunal Constitucional 25/2004, de 26 de febrero (ECLI:ES:TC:2004:25)
9. Sentencia del Tribunal Constitucional 218/2005, de 12 de septiembre (ECLI:ES:TC:2005:218)
10. Sentencia del Tribunal Constitucional 83/2016, de 28 de abril (ECLI:ES:TC:2016:83)
11. Auto 7/2012 de 13 de enero del Pleno del Tribunal Constitucional (ECLI:ES:TC:2012:7A)

### **Jurisprudencia del Tribunal Supremo**

1. Sentencia del Tribunal Supremo número 1.529 de 27 de noviembre de 1989 (ECLI:ES:TS:1989:6744)
2. Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 1997, Rec. 9496/1991 (ECLI:ES:TS:1997:828)
3. Sentencia del Tribunal Supremo 263/2001, de 24 de febrero (ECLI:ES:TS:2001:1348)

4. Sentencia del Tribunal Supremo 821/2003, de 5 de junio (ECLI:ES:TS:2003:3859)
5. Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de enero de 2007, Rec. 4979/2002 (ECLI:ES:TS:2007:302)
6. Sentencia del Tribunal Supremo 394/2007, de 4 de mayo (ECLI:ES:TS:2007:3276)
7. Sentencia del Tribunal Supremo 800/2014, de 12 de noviembre (ECLI:ES:TS:2014:5169)
8. Sentencia del Tribunal Supremo 45/2016, de 3 de febrero (ECLI:ES:TS:2016:195)
9. Sentencia del Tribunal Supremo 177/2017, de 22 de marzo (ECLI: ES:TS:2017:972)

#### **Juzgados de lo Contencioso-administrativo**

1. Sentencia 208/2020 de 27 de octubre del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Vigo (ECLI: ES:JCA:2020:1966)
2. Sentencia 196/2020 de 27 de octubre del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Logroño (ECLI:ES:JCA:2020:1977)
3. Sentencia 148/2020 de 2 de noviembre del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Bilbao (ECLI:ES:JCA:2020:1994)

#### **4.3. Doctrina**

1. Amadeo-Souto, Carlos-Alberto (2020a). *Vigilar y castigar el confinamiento forzoso problemas de la potestad sancionadora al servicio del estado de alarma sanitaria*. El Cronista, nº 86-87
2. Amadeo-Souto, Carlos-Alberto (2020b). *La genealogía autoritaria del régimen sancionador del estado de alarma: Del “Fast and Furious” al “Jurassic Park”*. Universidade da Coruña
3. Cano Campos, Tomás (2020a). *Estado de alarma, sanciones administrativas y desobediencia a la autoridad*. Seguridad Pública, Derecho Administrativo Sancionador y Derechos Fundamentales. Disponible en: [https://seguridadpublicasite.wordpress.com/2020/05/08/esta-do-de-alarma-sanciones-administrativas-y-desobediencia-a-la-autoridad/#\\_ftnref5](https://seguridadpublicasite.wordpress.com/2020/05/08/esta-do-de-alarma-sanciones-administrativas-y-desobediencia-a-la-autoridad/#_ftnref5)

4. Cano Campos, Tomás (2020b). *¿Puede el Decreto de Alarma establecer su propio régimen sancionador? Seguridad Pública, Derecho Administrativo Sancionador y Derechos Fundamentales*. Disponible en: <https://seguridadpublicasite.wordpress.com/2020/05/11/puede-el-decreto-de-alarma-establecer-su-propio-regimen-sancionador/>

5. Cerdeira Bravo de Mansilla, G. (2020). *Estado de Alarma ante el Covid-19 y «Cogobernanza» estatal y autonómica: legitimidad y alcance de la delegación potestativa*. Diario La Ley. Disponible en: <https://diariolaley.laleynext.es/dll/2020/11/06/estado-de-alarma-ante-el-covid-19-y-cogobernanza-estatal-y-autonomica-legitimidad-y-alcance-de-la-delegacion-potestativa>

6. Javato Martín, A. M. (2011). *El concepto de funcionario y autoridad a efectos penales*. Revista Jurídica de Castilla y León nº 51

7. Magro Servet, V. (2020). *El reproche penal a los actos de desobediencia a agentes de la autoridad en el período de Estado de Alarma por el Coronavirus*. Diario La Ley, Nº 9604, Sección Doctrina. Disponible en: <https://diariolaley.laleynext.es/dll/2020/03/30/el-reproche-penal-a-los-actos-de-desobediencia-a-agentes-de-la-autoridad-en-el-periodo-de-estado-de-alarma-por-el-coronavirus>

8. Martín Fernández, C. (2020). *¿Es posible sancionar en virtud de la Ley de Seguridad Ciudadana a quienes incumplen las limitaciones de circulación durante el estado de alarma?* Seguridad Pública, Derecho Administrativo Sancionador y Derechos Fundamentales. Disponible en <https://seguridadpublicasite.wordpress.com/2020/04/25/es-posible-sancionar-en-virtud-de-la-ley-de-seguridad-ciudadana-a-quienes-incumplen-las-limitaciones-de-circulacion-durante-el-estado-de-alarma/>

#### **4.4. Otros**

1. Santaolalla López, F. (1981). Crónica parlamentaria. Revista Española de Derecho Constitucional nº 2, Mayo/Agosto 1981. Págs. 264-266