



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

TRABAJO DE FIN DE MÁSTER

Autor: Asensio Esteban Cebollero

Derecho Público

Tutor: Luis Seijo Resino

MADRID

ENERO 2021

ÍNDICE

1. Introducción.....	3
2. Consideraciones Generales.....	6
2.1 Principios de la potestad sancionadora de la Administración	7
2.2 Jurisprudencia y Doctrina.....	9
3. Orden INT/226/2020, de 15 de marzo.....	10
3.1. Sanciones por desobediencia.....	12
3.2. Jurisprudencia y doctrina	13
4. Instrucción interna “Comunicación del Ministerio del Interior a los Delegados del Gobiernos 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”.....	17
4.1. Introducción	17
4.2. Jurisprudencia y doctrina	18
5. Instrucción 13/2018, de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior	20
5.1. Introducción	20
5.2. Jurisprudencia y doctrina	21
6. Informe Abogacía General del Estado, de 2 de abril, sobre “la tipificación y a la determinación de la competencia administrativa para tramitar y resolver los procedimientos sancionadores que se incoen por incumplimientos de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma”	24
6.1. Introducción	24
6.2. Principio de Tipicidad	27
6.3. Jurisprudencia	27
7. Aplicación del artículo 45 de la Ley 17/2015, del Sistema Nacional Protección Civil, o el artículo 57 de la Ley 33/2011, General de Salud Pública como alternativa	28
8. Posible aplicación a las sanciones de lo dispuesto en el artículo 1.3 de la Ley Orgánica 4/1981.....	30
9. Actuaciones procesales precisas	32
9.1. Procedimiento Administrativo Común.....	32
9.2. Alegaciones ante la sanciones concretas	34
10. Conclusiones finales	35
Bibliografía	38

1. Introducción

El mundo actual se ha visto sacudido por el coronavirus, o COVID-19, provocando una crisis tanto sanitaria, social como económica. Los diferentes gobiernos han tomado distintas políticas y medidas con el objetivo de reducir el número de contagios y evitar el desplome de la actividad económica, por consiguiente, el Gobierno español tomó la decisión el 14 de marzo de 2020, de hacer uso de la **Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio** y publicó el Real Decreto 463/2020 *“por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19”*.

Como consecuencia de la aplicación de este Real Decreto, se confinó durante más de dos meses a la población española, imponiendo sanciones económicas a todo aquél que no cumpliera, sin causa justificada, las medidas restrictivas de movilidad. Estas sanciones han creado mucha inseguridad jurídica ya que en algunos casos órganos de la Administración se contradecían, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado imponían sanciones sin cobertura jurídica, o simplemente, en muchas ocasiones, individuos eran sancionados vulnerando principios esenciales del procedimiento sancionador administrativo. También ha existido un malestar general entre la población debido a que muchos consideraban que el Gobierno, a través de decretos, estaba incurriendo en limitaciones graves de derechos e incumpliendo principios fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico, como pueden ser el de legalidad o el de tipicidad.

Por otra parte, la actuación del Ministerio del Interior, en cuanto a órdenes dadas a las FFCCSS del Estado deja mucho que desear, en términos de cobertura legal, ya que ha realizado interpretaciones de leyes bastante ambiguas o incluso ridículas. Como consecuencia, se ha sancionado a individuos por infracciones administrativas, cuando no había constitución efectiva de dicha infracción.

Como cabría de esperar, muchos de los perjudicados consideran que estas sanciones son ilegales, y como es natural, están en su derecho de poder recurrirlas ante los órganos administrativos correspondientes. A continuación, este trabajo tiene la finalidad de responder a una serie de consideraciones planteadas por un colectivo de afectados por

procedimientos sancionadores surgidos con motivo de las restricciones establecidas en el RD 463/2020. Estas consideraciones son las siguientes:

- a) **El Decreto 463/2020, que ha establecido limitaciones graves de derechos, mandatos y prohibiciones, no ha previsto un correlativo régimen jurídico correspondiente al incumplimiento de los mismos. La previsión de su art. 20 se limita a repetir la previsión genérica contenido en el artículo 10 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, “reguladora de los estados de alarma, de excepción y de sitio” (LOEEAS), de que el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de las autoridades competentes en el estado de alarma será sancionado con arreglo a las leyes”. Lo que los consultantes estiman incompatible con el principio de legalidad sancionadora, considerado que la declaración de alarma debería haber aclarado el régimen sancionador concretamente aplicable, como la propia LOEEAS exige para el estado de excepción, en su artículo 13.**

- b) **No consideran solventado lo anterior por el hecho de que el Ministerio del Interior dictase inmediatamente la Orden INT/226/2020, DE 15 de marzo, por la que se establecieron criterios de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en cuyo artículo 5 se remitieron los tipos a los supuestos de resistencia y desobediencia, tipificados en los artículos 550 a 556 del Código Penal, así como en la infracción del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, “de protección de la seguridad ciudadana” (LOPSC). Ello porque los consultantes entienden que una Orden no puede determinar el régimen sancionador aplicable, aunque se haya dictado, como tantas otras, en virtud de la delegación conferida a varios Ministerios por el artículo 4.2 del RD 463/2020. Delegación que los consultantes creen incompatible con lo dispuesto en la LOEEAS, cuyo artículo 7.2 solo prevé unos concretos destinatarios de una posible delegación y cuyo artículo 8 exige para las medidas de la alarma el rango de decreto.**

- c) **Para mayor confusión, el Ministerio ha reinterpretado este art. 36.6, fijando el criterio que se está siguiendo a la hora de sancionar, mediante una pura instrucción interna (“Comunicación del Ministro del Interior a los Delegados del**

Gobierno sobre incoación de procedimientos sancionadores por presunta infracción del art. 36.6 de la ley orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, y criterios para las propuestas de sanción”, de 14 de abril), estableciendo que la mera inobservancia de las medidas adoptadas por el Gobierno como autoridad competente vigente el estado de alarma (“órdenes que gozan de valor de ley (STC 83/2016) y constituyen mandatos directos dirigidos a la ciudadanía”) constituye un incumplimiento de las órdenes de dicha autoridad, equivalente a la desobediencia a la que se refiere el artículo 36.6 de la LOPSC, no precisándose para ello el requerimiento previo de los agentes de la autoridad.

Esta reinterpretación mediante mera instrucción interna tiene para los consultantes un alcance normativo que estaría vedado a las meras resoluciones jerárquicas entre autoridades del Ministerio.

- d) Los consultantes aducen además que esta interpretación viola la previa “Instrucción 13/2018, de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, sobre la práctica de los registros corporales externos, la interpretación de determinadas infracciones y cuestiones procedimentales en relación con la Ley 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana”. Instrucción que, aludiendo a la jurisprudencia existente, requería “una acción u omisión que constituya una negativa implícita o expresa a cumplir una orden legítima”, hasta el punto de determinar que “una leve o primera negativa al cumplimiento de las órdenes o instrucciones dadas por los agentes no puede constituir una infracción de art. 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”.**
- e) A mayor abundamiento, la consulta cuestiona, en fin, que se pueda castigar a decenas de personas, cuando ni la propia Administración sabe cuál es la concreta infracción cometida y su correspondiente sanción, como se acredita por la discrepancia sobre la tipificación de las conductas sancionables –conocida públicamente porque todos los documentos circulan abiertamente por internet- entre el Ministerio del Interior y la Abogacía del Estado. Esta última emitió un informe el 2 de abril, sobre “la tipificación y a la determinación de la competencia administrativa para tramitar y resolver los procedimientos**

sancionadores que se incoen por incumplimientos de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma”. Informe en el que 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 LOPSC. Dicha infracción concurrirá cuando, habiendo incumplido el particular las limitaciones del estado de alarma, sea requerida para su cumplimiento por un agente de la autoridad, y el particular desatienda dicho requerimiento”.

- f) Algunos comentaristas y el propio Informe de la Abogacía del Estado han barajado como alternativas la posible aplicación del artículo 45 de la Ley 17/2015, del Sistema Nacional Protección Civil, o el artículo 57 de la Ley 33/2011, General de Salud Pública. Ante ello, se nos consulta también si sería aplicable a las sanciones el art. 57.2 de esta ley 33/2011, que considera infracción leve el “incumplimiento de la normativa sanitaria vigente”, infracción para la que se prevé una multa de hasta 3.000 euros, lo que autoriza multas más proporcionadas y razonables que las impuestas.
- g) Finalmente, la consulta plantea la posible aplicación a las sanciones de lo dispuesto en el artículo 1.3 de la Ley Orgánica 4/1981, cuando determina 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”

2. Consideraciones Generales

En primer lugar, en lo referido a la estimación por parte de los consultantes de la incompatibilidad del Real Decreto 463/2020 con el principio de legalidad sancionadora debemos tener claros unos conceptos fundamentales.

El régimen sancionador de las Administraciones Públicas; también conocido como potestad sancionadora, viene regulado por la Ley 40/2015, del régimen jurídico del sector público, en su título preliminar en el capítulo tercero de los “principios de la potestad

sancionadora” (arts. 25-31). En su art. 25 se establece que la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una **norma de rango de Ley**, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en dicha ley, y en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas¹ y, de conformidad con lo dispuesto en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril². Por todo ello, al establecerse sanciones mediante un Real Decreto y sin un marco jurídico claro, es de entender que los afectados sientan que no se está cumpliendo con todas las garantías que necesita legalmente el procedimiento administrativo sancionador.

En efecto, toda esta situación de inseguridad jurídica en materia de potestad sancionadora de la Administración, se produce a partir de la publicación del Real Decreto 463/2020, *por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19* (en adelante RD 463/2020), que como se menciona en el enunciado de la cuestión planteada, en el art. 20 se establece un régimen sancionador en todo caso poco aclarativo y con pocas garantías jurídicas. Según reza este precepto: *“El incumplimiento o la resistencia a las órdenes de las autoridades competentes en el estado de alarma será sancionado con arreglo a las leyes, en los términos establecidos en el artículo 10 de la LO 4/1981”*; dicho precepto establece en su apartado primero que el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la Autoridad competente en el estado de alarma será sancionado con arreglo a lo dispuesto en las leyes. En definitiva el RD 436/2020, viene a reiterar este mismo artículo, sin hacer mención expresa a qué leyes se está refiriendo. La remisión a esas normas puede suponerse que son las siguientes: LO 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana (LOPSC); Ley 33/2011 General de Salud Pública (LGSP) y Ley 17/2015, del Sistema Nacional de Protección Civil; que se desarrollarán más adelante.

2.1 Principios de la potestad sancionadora de la Administración

Como se ha mencionado ut supra, los principios que regulan la potestad sancionadora vienen recogidos en la Ley 40/2015 y suponen reglas básicas que deben regir cualquier tipo de procedimiento sancionador. Estos principios son: el de legalidad (art. 25);

¹ Ley 39/2015 LPACAP

² Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, Título XI: “Tipificación de las infracciones y sanciones en determinadas materias”.

irretroactividad (art. 26); tipicidad (art. 27); responsabilidad (art. 28); proporcionalidad (art. 29); prescripción (Art. 30) y concurrencia de sanciones (art. 31).

El principio de legalidad es el que nos interesa analizar en este supuesto, el cual establece que el procedimiento sancionador implica no solo que se reconozca la potestad sancionadora (lex previa) con una norma con rango de Ley, sino también que ha de ser precisamente esa norma con tal rango la que describa la correcta conducta (lex certa) (WoltersKluwer.es, s.f.).³ Como queda acreditado, la exigencia de legalidad del procedimiento sancionador de las Administraciones públicas implica que deberá determinarse el alcance de la norma de rango de ley, por consiguiente, se encuentra en estrecho vínculo con el principio de tipicidad recogido en el art. 27 de la Ley 40/2015. Dicho principio obliga la tipificación por ley de las sanciones para que se puedan aplicar, por tanto, no pueden regularse sanciones mediante reglamentos o normas inferiores en rango; ya que éstos únicamente sólo podrán desarrollar las establecidas en la Ley y no establecer infracciones nuevas.

De este modo se entiende que el RD 463/2020 no aborda de manera suficiente qué conductas son susceptibles de sanción y por lo tanto, vulnera el principio de tipicidad. Como bien menciona Damián Tuset Varela en la revista digital “*Economist&Jurist*”, no toda vulneración del ordenamiento jurídico constituye una infracción y en definitiva, una sanción impuesta sobre una conducta no tipificada es ilegal y debe ser anulada. Este autor finaliza su artículo diciendo que “*no son pocas ya las sentencias absolviendo a ciudadanos que incumplieron las prohibiciones impuestas durante el estado de alarma y cuestionando las multas en el ámbito administrativo*” y que “*en un Estado de Derecho no todo vale; existen unas normas y principios básicos que se deben de cumplir y garantizar*” (Varela, 2020)⁴; con esto se pretende mostrar que las pretensiones del colectivo de afectados por procedimientos sancionadores del caso concreto poseen suficiente base jurídica para entender que pueden ejercer actuaciones legales contra estas sanciones ilegales.

³ Buscador jurídico Wolters Kluwer, <https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4slAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUMjEyMLtbLUouLM DxbIwMDCwNzA7BAZlqIS35ySGVBqm1aYk5xKgBSOQLxNQAAAA==WKE>

⁴ Dudas acerca del régimen sancionador del confinamiento, Damián Tuset Varela, 23 de junio de 2020, *Economist&Jurist*

Del mismo modo, según el portal jurídico de *Wolters Kluwer*: “la exigencia de la legalidad de las infracciones administrativas queda en sí misma considerada, vacía de contenido si no se determina el alcance de esa exigencia de la norma con rango de Ley; o si se quiere, si se deja en manos de la Administración la determinación concreta del ejercicio de la potestad sancionadora, una vez que la ley la ha reconocido”. Por consiguiente, el Real Decreto 436/2020 estaría vacía de contenido ya que su alcance no viene determinado por una norma con rango de ley. (WoltersKluwer.es, s.f.)⁵

2.2 Jurisprudencia y Doctrina

En primer lugar, la Abogacía General del Estado (en adelante AGE) ha examinado la discrepancia de criterio existente respecto de la tipificación y determinación de la competencia administrativa para tramitar y resolver los procedimientos sancionadores que se incoen por presuntos incumplimientos de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020; y lo ha hecho a través de la “*Consulta sobre tipificación y competencia administrativa para tramitar y resolver procedimientos sancionadores por incumplimiento de las limitaciones impuestas durante el Estado de Alarma*”, con fecha 2 de abril de 2020. En este sentido, la AGE empieza diciendo que el RD 436/2020 no afecta al régimen competencial vigente, a pesar de que en dicha norma no existe ninguna provisión expresa en materia de competencia sancionadora. Consecuentemente, se deberá sancionar por las Administraciones competentes por razón de la normativa sectorial debido al incumplimiento de las restricciones o limitaciones impuestas por el real decreto o a las órdenes, instrucciones o disposiciones dictadas por autoridades delegadas. Se profundizará más sobre este Informe más adelante, ya que es fundamental y encaja con la postura defendida por los consultantes.

Finalmente, insistir en que los Juzgados y Tribunales también se han pronunciado acerca del principio de legalidad sancionadora en relación con la declaración del Estado de Alarma. Por ejemplo, la Sentencia 195/2020 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Logroño, de 27 de octubre de 2020 (Rec. 134/2020); afirma que principio de taxatividad, el cual exige que la norma que prevea las infracciones y

⁵ Buscador jurídico Wolters Kluwer, https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4slAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAUNjc0MLtbLUouLM_DxblwMDCwNzA7BAZlqlS35ySGVBqm1aYk5xKgCABTLgNQAAAA==WKE

sanciones sea una norma precisa o cierta, forma parte del principio de legalidad consagrado en el art. 25.1 CE y se manifiesta, como afirma la Sentencia 220/2016 del Tribunal Constitucional, de 19 de diciembre: *“en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas y sus correspondientes sanciones (lex certa) en virtud del cual el legislador debe promulgar normas concretas, precisas, claras e inteligibles, para que los ciudadanos deban conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones”*.

Sentencias más recientes como la SJCA 2013/2020 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo, Sección 1, de Pontevedra entiende que el mero incumplimiento de una disposición de carácter general no se puede corresponder, per se, con la infracción de “desobediencia a la autoridad” tipificada en el artículo 36.3 LOPSC. De lo contrario estaríamos ante un tipo infractor sin contenido que daría vía libre para sancionar directamente cualquier incumplimiento de cualquier ley o reglamento. El Juzgado dice lo siguiente: *“Obviamente, no se puede interpretar este tipo infractor en el sentido genérico de que sanciona cualquier incumplimiento de disposiciones normativas dictadas por la autoridad competente. En puridad sólo puede castigar la desobediencia o resistencia a órdenes cuya naturaleza jurídica no supera la de un mero "acto administrativo". En ningún caso permite sancionar, de manera genérica, el incumplimiento de disposiciones normativas, de carácter general. Es necesario que entre el escalón normativo y el comportamiento del infractor concorra un elemento intermedio, esencial: un acto de concreción y singularización del mandato normativo mediante la comunicación de un requerimiento directo a una persona o grupo de personas concreto.”*

3. Orden INT/226/2020, de 15 de marzo

Los afectados plantean en su consulta que El Ministerio del Interior dictó el 15 de marzo la Orden INT/226/2020 (en lo sucesivo “la Orden”) por la que se establecen criterios de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en adelante “FFCCS”) en relación con el RD 436/2020, por el que se declara el Estado de Alarma. El principal objetivo de la Orden es la de impartir directrices para adecuar al ámbito competencial del Ministerio del Interior las medidas contenidas en el Real Decreto, en relación con la actuación operativa que para su ejecución deban asumir las FFCCS del Estado, articulando mecanismos para el seguimiento de su actuación y evaluación de su eficacia. También

persigue garantizar una acción concertada de las FFCCS, los Cuerpos de Policía Autonómicos, Policías Locales y el personal y empresas de seguridad privada; para la implantación y el cumplimiento, en todo el territorio nacional, de las medidas previstas en el RD 436/2020.

La Orden también establece que las medidas previstas en ella se aplicarán de acuerdo con los principios de proporcionalidad y necesidad, dirigidos a proteger la salud y seguridad de los ciudadanos y contener la progresión de la enfermedad. Por consiguiente, 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 el Real Decreto 436/2020, salvo las expresamente exceptuadas. Para ello, podrán dictar las órdenes y prohibiciones necesarias y suspender las actividades o servicios que se estén llevando a cabo.

En su artículo quinto, el cual suscita dudas jurídicas en los consultantes, regula el régimen sancionador aplicable; creador de no pocas incertidumbres sobre su legalidad ya que puede entenderse que es incompatible con la LOEEAS. Esta incompatibilidad se funda en que la propia ley orgánica que construye la figura jurídica del Estado de Alarma establece que su declaración deberá llevarse a cabo mediante decreto aprobado por el Consejo de Ministros y la Autoridad competente será el Gobierno, y en su caso, por delegación, el Presidente de la Comunidad Autónoma. Por lo tanto, es comprensible que se cuestione la legalidad de la Orden ya que no tiene rango de decreto y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado no son considerados como Autoridad competente en esta materia.

Por último, el art. 5 de la Orden establece que: *“La ciudadanía tiene el deber cívico de colaborar y no obstaculizar la labor de los agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones, y conforme establecen el art. 10 de la LO 4/1981, y el art. 20 del RD 436/2020, el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la Autoridad competente será sancionado con arreglo a lo dispuesto en las leyes”*. Continúa diciendo que el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la Autoridad competente pueden ser constitutivos de delitos de atentados contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos, y de resistencia y desobediencia, tipificados de forma específica en los artículos 550 a 556 CP. Como ya mencionamos en el apartado a) de este trabajo, al no salvaguardarse los principios rectores del procedimiento sancionador administrativo, crea

inseguridad jurídica a todo individuo afectado. A continuación se exponen los motivos que llevan a esa conclusión, es decir, por qué se considera la infracción de la Orden INT 226/2020 como desobediencia a la Autoridad, si las normas se infringen; no se desobedecen.

3.1. Sanciones por desobediencia

Durante la vigencia del Estado de Alarma en España, las FFCCS del Estado han impuesto numerosas sanciones a ciudadanos por incumplir el confinamiento domiciliario y no estar amparado por los supuestos que permite el RD. La mayoría de sanciones impuestas han sido por desobediencia a la autoridad, al hacer caso omiso de las restricciones de movilidad estipuladas. Aquí surge la controversia, y como menciona Ricardo Rodríguez Fernández, Doctor en Derecho y académico correspondiente de la Academia de Jurisprudencia y Legislación, en su artículo “*Problemática sobre el régimen sancionador en el Estado de Alarma*” (Fernández, 2020)⁶ entiende que la sanción grave por desplazamiento no autorizado por una vía pública no es sancionable por la vía señalada en la Orden, por cuando no hay una desobediencia a una orden directa de la Autoridad o sus agente.

Por consiguiente, el autor defiende que conforme a los principios básicos del Derecho Administrativo Sancionador, incumplir una norma general, como es el confinamiento decretado, no da lugar per se a un delito de desobediencia. Éste necesita un plus, que es la desobediencia al cumplimiento de la orden directa dada por el agente. Finaliza diciendo: “*Así las cosas, siendo las propuestas de sanciones impuestas por los agentes de las FCSE por incumplimiento del confinamiento establecido en el RD que acordó el estado de alarma, y acordadas por la Autoridad administrativa competente en vía administrativa recurribles ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, auguro serán anuladas. Miles y miles de sanciones administrativas anuladas.*”

El Ministerio Fiscal también se ha pronunciado al respecto, mediante artículo doctrinal en la “*Editorial Jurídica Sepin*”, en el cual Jaime Moreno Verdejo, Fiscal de Sala del Tribunal Supremo trata el tema de las sanciones en caso de inobservancia del confinamiento. (Verdejo, 2020)⁷ La conclusión a la que llega Verdejo es: “*El mero hecho*

⁶ Problemática sobre el régimen sancionador en el Estado de Alarma, Ricardo Rodríguez Fernández, 6 de mayo de 2020.

⁷ Sanciones en caso de inobservancia del confinamiento: Posible delito de desobediencia, Jaime Moreno Verdejo, 21 de abril de 2020.

de salir del domicilio, vulnerando la obligación de permanencia (Artículo 7.1 RD 463/2020) en principio no puede ser entendido como constitutivo de delito, sino de una infracción administrativa prevista en la LOPSC, sancionable con multas desde 601 hasta 30.000 euros. Para ser delito es exigible que dicha desobediencia sea grave, lo que, en atención al principio de intervención mínima del derecho penal, no parece predicable de quien, en una situación tan global, contraviene, sin otros aditamentos, la norma y sale a la calle injustificadamente”.

Estos autores se basan en la construcción jurisprudencial que han dado los Tribunales acerca del delito contemplado en el art. 556 del Código Penal y 36.6 LPSC, es decir, la conducta punible es la que consista en: “*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*”; entonces para incurrir en este delito se deben dar alguna de estas dos acciones, la resistencia o la desobediencia (WoltersKluwer.es, s.f.)⁸.

En relación con la desobediencia, para que ésta sea considerada delito debe darse en la categoría de grave, es decir, el sujeto en cuestión debe persistir en incumplir el mandato expresamente dirigido hacia él por un agente de la autoridad; la importancia del mandato dentro del contexto en que emana y el grado de desprestigio hacia la Autoridad. En el caso de que la conducta no constituya delito, será considerada como sanción administrativa y tendrá una multa de entre 601 a 30.000 euros.

3.2. Jurisprudencia y doctrina

El Tribunal Constitucional ha venido consolidando doctrina estableciendo que los principios y garantías de orden penal son aplicables a los procedimientos administrativos sancionadores, es decir, se deben respetar los principios ya mencionados en el apartado anterior. En este sentido, la mayoría de acuerdos de iniciación de expedientes sancionadores por el incumplimiento del real decreto, se apoyan en la infracción del art. 36.6 LOPSC consistente en: “la desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sea constitutiva de delito, así como la

⁸ Buscador jurídico Wolters Kluwer,
<https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4slAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUmJjEYMLtbLUouLM DxbIwMDCwNzA7BAZlqIS35ySGVBqm1aYk5xKgBSOQLxNQAAAA==WKE>

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”. Pues bien, aquí se encuentra la clave del asunto, ya que las normas se infringen y no se desobedecen, ya que tanto saltarse una norma de circulación como cometer un delito penal debería considerarse como desobediencia a la autoridad por el mero hecho de no acatar una normativa. Es más, el Defensor del Pueblo, Francisco Fernández Marugán, cuestionó la actuación del Ministerio del Interior a la hora de imponer estas sanciones diciendo: “El objetivo es llevar a cabo un análisis global del régimen sancionador durante el estado de alarma, con el fin de compulsar si se ha actuado de manera correcta y proporcional”.

Por otro lado, la Sentencia 459/2019 el Tribunal Supremo, conocido como el caso del “Proces”, no deja lugar a dudas acerca de la interpretación que debe darse al delito de desobediencia a la autoridad. El Tribunal entiende que el carácter personal del requerimiento adquiere una relevancia singular este delito, ya que solo así se evita el sinsentido de que un ciudadano sea condenado penalmente por el simple hecho de desatender el mandato abstracto propio en una norma imperativa. En el propio juicio de subsunción se exige que se constate el desprecio a una orden personalmente notificada, con el consiguiente apercibimiento legal que advierta de las consecuencias del incumplimiento.

Por consiguiente, para que se cometa un delito de desobediencia el sujeto debe haber recibido una orden directa por una Autoridad y éste, conociendo las consecuencias de no acatarla, aun así decida hacer caso omiso. Esta doctrina se ha seguido por numerosos tribunales, como en la Sentencia 201/2020, 19 de octubre de 2020, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº1 de Vigo (Rec. 144/2020): *“desde la perspectiva sancionadora, hay desobediencia o resistencia a un mandato concreto, de modo que se comete la referida infracción cuando se omite el comportamiento que ese concreto mandato impone, mientras que cuando se trata de una norma abstracta y general habrá simplemente incumplimiento o vulneración, que constituirá una infracción si el simple incumplimiento está tipificado como tal”*. Esta misma sentencia hace mención y comparte las reflexiones del Catedrático Cano Campos en su obra *“Estado de alarma, sanciones administrativas y desobediencia a la autoridad”* (Campos, 2020)⁹, en este artículo Cano Campos dice que realmente el Real Decreto 463/2020 no prevé ningún régimen

⁹ Estado de alarma, sanciones administrativas y desobediencia a la autoridad, Tomás Cano Campos, Wordpress.com, 8 de mayo de 2020.

sancionador que respalde el cumplimiento de los mandatos y prohibiciones que el mismo establece o las órdenes ministeriales dictadas en su aplicación, únicamente contienen una remisión genérica y no un régimen sancionador per se. También añade, en relación al art. 20 del real decreto, que no prevé dos infracciones administrativas: una que consistiría en el incumplimiento genérico del propio decreto y otra por la desobediencia expresa a los agentes de la autoridad. Dicho artículo contempla exactamente lo mismo que el art. 10 LO 4/1981, el cual se refiere únicamente a las órdenes de la autoridad y no al incumplimiento genérico de las normas de conducta.

Por último, y siguiendo esta línea argumentativa, mencionar algunos juzgados ya se han pronunciado al respecto de las sanciones impuestas a ciudadanos por desobediencia a la autoridad en el supuesto de no respetar el confinamiento decretado. Así, la Sentencia del Juzgado de lo Penal nº 2 de vitoria, SJP 17/2020, de 11 de mayo (por la que el Ministerio Fiscal solicita la condena del acusado como autor de un delito de desobediencia grave a la autoridad), el Juez señala la STS 800/2014, de 12 de noviembre (Rec. 2374/2013) en la que se establece que este delito: *“(...) requiere, desde el punto de la vista de la tipicidad, la concurrencia de los siguientes elementos: a) la existencia de un mandato expreso, concreto y terminante de hacer o no hacer una específica conducta, emanado de la autoridad de sus agentes; b) que el mandato se halle dentro de las legales competencias de quien lo emite; c) que la orden, revestida de todas las formalidades legales, haya sido claramente notificada al obligado a cumplirla (...); d) la resistencia del requerido a cumplimentar aquello que se ordena; e) la concurrencia de dolo de desobedecer, que implica que frente al mandato persistente y reiterado se alce el obligado a acatarlo y cumplirlo en una oposición tenaz, contumaz y rebelde; y f) la gravedad de la conducta, que diferencia el delito de la falta de desobediencia leve...”* (Actualmente, tras la reforma del Código Penal y la eliminación de las faltas, se considera infracción administrativa. La Sentencia insiste en la relevancia singular del carácter personal del requerimiento, ya que solo así se evita el sinsentido de que un ciudadano sea condenado penalmente por el simple hecho de desatender el mandato abstracto ínsito en una norma imperativa.

Adicionalmente, y en un sentido más duro, la Sentencia 147/2020 de 9 de noviembre del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº3 de Oviedo se pronuncia en relación al recurso interpuesto al considerar la recurrente que los hechos imputados no son subsumibles en el tipo del art. 36.6 de la LOPSC. Pues bien, en dicha sentencia el juzgador

declara que: *“Pues bien, no existe ninguna norma, por mucho que se empeñen los Agentes denunciadores primero (...) y la Administración después, que sancione una supuesta limitación a la libertad de circulación, que en nuestro ordenamiento jurídico se configura como un Derecho Fundamental. Se evidencia, en la actitud de los Agentes de la Policía Nacional, (...), el más absoluto desprecio por los derechos fundamentales de la Sra. Lidia, a quien llegan a denuncia por desobediencia, cuando es lo cierto que resulta ignoto el mandato que la actora desobedeció”*. Continúa criticando la forma de actuar por parte de la Administración y sus Agentes ya que se evidencia un flagrante desconocimiento de los principios que rigen el derecho penal (en consecuencia también el derecho administrativo sancionador), y es que, en definitiva, el Juzgado concluye considerando que no cabe la imposición de sanción alguna ya que no se cumple los principios del tipo penal; debido a que no se desobedeció ninguna orden y mucho menos legítima (no se acreditó que la denunciada permaneciera en el lugar).

En cuanto a jurisprudencia surgida a raíz del RD 463/2020, mencionar la SJCA 2003/2020, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo, Sección 3, de Oviedo; en la que se recuerda a la Administración del Estado que el Real Decreto no establece, como sería lo correcto a efectos del ejercicio de la potestad sancionadora, un cuadro de infracciones y sanciones, sino que simplemente se remite a lo previsto en otras leyes. Por tanto, el régimen sancionador es exactamente el mismo en estado de alarma que el vigente cuando no está declarada la alarma. A continuación añade que: *“no existe ninguna norma, por mucho que se empeñen los Agentes denunciadores primero (carnet profesional NUM000 y NUM001) y la Administración después, que sancione una supuesta limitación a la libertad de circulación, que en nuestro ordenamiento jurídico se configura como un Derecho Fundamental.*

Se evidencia, en la actitud de los Agentes de la Policía Nacional, al formular una denuncia como la que ha dado lugar a este expediente, el más absoluto desprecio por los derechos fundamentales de la Sra. Blanca, a quien llegan a denunciar por desobediencia, cuando es lo cierto que resulta ignoto el mandato que la actora desobedeció.”

Finalmente concluye que esta forma de actuar por parte de la Administración y sus Agentes evidencia un flagrante desconocimiento de los principios que rigen el derecho administrativo sancionador.

4. Instrucción interna “Comunicación del Ministerio del Interior a los Delegados del Gobiernos 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”

4.1. Introducción

Efectivamente, el día 14 de mayo de 2020, el Ministerio del Interior remitió una Comunicación a los delegados del gobiernos sobre la incoación de procedimientos sancionadores por presunta infracción del art. 36.6 LO 4/2015 (en adelante la Comunicación); por la cual se da una nueva reinterpretación a la desobediencia. Este documento empieza poniendo de relevancia que uno de los incumplimientos más frecuentes que se están produciendo y denunciando por las FFCCS es el de las medidas limitativas de la libertad de circulación que han sido establecidas en el art. 7 del RD 463/2020 al igual que en el art. 4 de la Orden INT/226/2020. La Comunicación recoge que tal incumplimiento debe ser considerado como desobediencia a las órdenes dictadas por el Gobierno, mencionando la Sentencia del Tribunal Constitucional 83/2016, la cual dice que los mandatos dirigidos a la ciudadanía gozan de valor de ley.

En primer lugar, la intención del Ministerio del Interior es aportar a los Delegados del Gobierno de cada región un modelo de resolución de incoación de los procedimientos sancionadores que se puedan abrir. Entre los fundamentos de derecho del modelo, se relata que pueden ser constitutivos de una infracción grave del art. 36.6; ya que se incurre en un acto de desobediencia de las limitaciones de la libertad de circulación durante la vigencia del estado de alarma. El Ministerio se excusa en su condición de autoridad competente y defiende que al ser órdenes directas a toda la ciudadanía poseen rango de ley; también en que estas órdenes nacen de la necesidad de adoptar medidas inmediatas y eficaces para luchar contra la propagación del COVID-19. Por consiguiente, se reafirma en que “*existen suficientes motivos de interés general para la incoación, tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores relacionados con el incumplimientos de dichas medidas*”. (Lorenzo, 2020)¹⁰ Lo importante ahora es valorar si la reinterpretación de la desobediencia a través de una instrucción interna, posee valor normativo o simplemente se trata de una resolución jerárquica entre autoridades del Ministerio. Pues bien, en primer lugar, se debe dejar claro que las circularse o instrucciones de orden interno deben limitarse a aspectos meramente organizativos dentro de la propia

¹⁰ Buscador jurídico WoltersKluwer, diariolaley.com, Miguel ángel Bragado Lorenzo, 28 de mayo de 2020

Administración, pero en muchas ocasiones contienen mandatos de actuación o de interpretación que pueden tener proyección externa respecto a los particulares. (Castroverde, 2017)¹¹

4.2. Jurisprudencia y doctrina

En este sentido, mencionar la Sentencia 2340/2016 de 2 de noviembre, del Tribunal Supremo (Rec. 2587/2015), la cual iría contra el criterio de los consultantes, pero otorga medios para poder impugnar estas instrucciones internas. Así, el Tribunal Supremo, citando la sentencia recurrida y en relación al alcance normativo de las Circulares e Instrucciones, dice: *“El Anexo controvertido se dirige a los Jefes Territoriales, pero no puede concluirse que los efectos de la instrucción queden limitados al interior del ámbito propio de la organización administrativa, puesto que se dirige a fijar cómo deben actuar los Inspectores al elaborar los informes en los procedimientos de despido colectivo, lo que tiene dos derivadas "ad extra": por una parte, en cuanto pueda afectar al principio de "unidad de actuación"; y, por otra parte, en cuanto dicho informe va a constituir, como se indica en la STS de 18.3.2014 "un medio probatorio" en un eventual procedimiento judicial. Aunque carezca de efecto vinculante para la decisión judicial, el alcance de dicho "informe" no es irrelevante, sino que es un elemento valorativo.”* Dicho esto, si el Tribunal Supremo atribuye un carácter de disposición impugnabile a las Circulares o Instrucciones ante los órganos contencioso-administrativo; es porque atiende exclusivamente al contenido de las mismas. Es decir, si puede identificarse que materialmente dicha Instrucción produce efectos ad extra a los propios de la organización, se deberá reconocer que no encontramos ante una disposición recurrible en sede judicial. El Tribunal concluye diciendo: *“Y esto es... lo que sucede con la Instrucción que ahora analizamos pues la misma se dirige a la actuación que han de desarrollar los inspectores en el seno de los procedimientos correspondientes (de despido o de suspensión), actuación que tiene, ciertamente, carácter informativo, pero en modo alguno irrelevante pues, como ha señalado la sentencia del Pleno de la Sala Cuarta de este Tribunal de 18 de marzo de 2014 (recurso de casación núm. 114/2013), puede constituir un medio probatorio para quien, en su caso, haya de juzgar la legalidad de la decisión empresarial de que se trate.”*

¹¹ ¿Son impugnables las Circulares e Instrucciones de la Administración?, elderecho.com, Diego Córdoba Castroverde, 21 de junio de 2017; <https://elderecho.com/son-impugnables-las-circulares-e-instrucciones-de-la-administracion>

Pero la mencionada sentencia sirve para mostrar que esta no es la única línea argumentativa que se ha seguido en lo relativo al alcance normativo de las Instrucciones o Circulares. En la Sentencia 302/2015 de 11 de junio, del TSJ del País Vasco, la Administración General de dicha Comunidad Autónoma alegaba que la Instrucción en cuestión carece de contenido normativo ya que es una mera instrucción interna; mencionando la STS de 18 de marzo de 2014 (Rec. 114/2013) y que se refiere al carácter no vinculante del informe de la Inspección de Trabajo, a estos efectos, la considera "*un medio probatorio más sin que quepa atribuirle efecto vinculante alguno y sin que pueda excluirse el análisis de los demás medios de prueba y, en suma, la necesaria convicción de quien juzga tras la valoración de todos ellos*". Consecuentemente el TSJ del País Vasco considera, en relación con el art. 21.1 Ley 30/1992, en cuanto se dispone que: "*los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio*"; es decir, las Circulares e Instrucciones constituyen resoluciones administrativas que se engarzan en el ámbito propio de organización administrativa con base en el principio de jerarquía que gobierna su estructura, con un contenido y finalidad específicos en cuanto actos y directrices no incluibles en el ejercicio de la potestad reglamentaria.

En esa línea, este mismo Tribunal (STSJ País Vasco 7 de junio de 2004, Rec. 3837/2000) entiende que el carácter normativo o no que haya de atribuirse a una determinada decisión de un órgano administrativo no depende solo de la clase de materia sobre la que verse. Lo verdaderamente decisivo es el alcance y significación que su autor otorgue a dicha decisión. Por lo tanto, el Tribunal llega a la conclusión de que: "*cuando la decisión tenga como únicos destinatarios a los subordinados del órgano administrativo, y exteriorice por ello pautas para la futura actuación administrativa que dichos subordinados hayan de realizar, habrá de admitirse que lo que se está dictando no es un acto normativo con eficacia externa para los ciudadanos sino una de esas instrucciones u órdenes de servicio que autoriza y regula el citado artículo 21 de la LRJ/PAC*".

5. Instrucción 13/2018, de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior

5.1. Introducción

La Instrucción 13/2018, de 17 de octubre, de la Secretaría de Estado de Seguridad (en adelante la Instrucción) trata la práctica de registros corporales externos, la interpretación de determinadas infracciones y cuestiones procedimentales en relación con la LO 4/2015. El Ministerio del Interior publica esta Instrucción por la necesidad de realizar un ejercicio de reflexión que permita un cumplimiento más adecuado de los fines de la Ley de Seguridad Ciudadana, que permita garantizar la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, y ofrecer así, la necesaria seguridad jurídica a los agentes de las FFCCSS en el ejercicio de la función que el art. 104 de la CE les encomienda.

La Instrucción se centra básicamente en la preminencia que otorga la LOPSC a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en actuaciones relativas a la identificación de personas, comprobación de identidades, y en especial, a los registros corporales (estas actuaciones no están sujetas a las mismas formalidades que la detención). Esta última es considerada como una diligencia particularmente intrusiva, por consiguiente se debe poner especial cuidado en su realización; cumpliendo estrictamente, en todo momento, con los principios recogidos en los artículos 16.1 y 20.3 de la ley. La Instrucción afirma que para conseguir un control posterior de las causas y el modo en que se han practicado, debe dejarse constancia de los motivos e identidad de los agentes que la adoptaron.

En relación con la cuestión planteada, efectivamente en la instrucción tercera se recoge lo relativo a la desobediencia o resistencia a la autoridad o sus agentes, con mención expresa al artículo 36.6 Ley 4/2015. El Ministerio del Interior entiende que: *“Los conceptos de desobediencia y de resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito, deben ser interpretados conforme a la jurisprudencia existente al efecto...”* Dicha jurisprudencia, en resumidas cuentas, viene a definir estos conceptos como una acción u omisión que constituya una negativa implícita o expresa a cumplir una orden legítima, usando oposición corporal o fuerza física ante el desarrollo de las competencias de la autoridad o sus agentes. Por consiguiente una primera negativa al cumplimiento de las órdenes o instrucciones

emanadas de un agente de la Autoridad, no constituyen en ningún caso una infracción del artículo 36.6; debido a que no se trata de una conducta que finalmente rompa la acción u omisión que los agentes han ordenado o les impida el desarrollo de sus funciones.

Por último, en la instrucción sexta relativa a actas o denuncias, en el apartado segundo, el Ministerio del Interior ha querido dejar claro que solamente podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa. La Instrucción finaliza, en cuanto a sus efectos, que: *“quedan sin efectos cuantas otras instrucciones se opongan a lo dispuesto en la presente...”*.

5.2. Jurisprudencia y doctrina

Varios juristas y algunas asociaciones relacionadas con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, han publicado comentarios propios acerca de la Instrucción 13/2018, dando su parecer al respecto.

Así, el autor Eduardo Melero Alonso en su blog jurídico ha publicado un análisis de la Instrucción, “Comentario a la Instrucción 13/2018, de 17 de octubre, de la Secretaría de Estado de Seguridad sobre la LOPSC” (Alonso, 2020)¹², empieza comentando que la Instrucción pone de manifiesto que las FFCCSS están aplicando la LOPSC de manera que no se garantizan los derechos de los ciudadanos en la aplicación de la norma. También que no se está teniendo en cuenta el art. 4.2 LOPSC cuando establece de forma expresa que: *“las disposiciones de los capítulos III y V deberán interpretarse y aplicarse del modo más favorable a la plena efectividad de los derechos fundamentales y libertades públicas, singularmente de los derechos de reunión y manifestación, las libertades de expresión e información, la libertad sindical y el derecho de huelga”*. Melero Alonso, en lo relativo a la instrucción de desobediencia o resistencia a la autoridad (art. 36.6 LOPSC), que al considerarse como desobediencia una negativa implícita o expresa a cumplir una orden legítima; nos encontramos ante un elemento positivo, a falta de definición legal de estos conceptos por parte del propio artículo 36. El autor manifiesta que se está reconociendo implícitamente, al afirmar la instrucción que no puede constituir infracción una leve o primera negativa al cumplimiento de una orden dada, que se están sancionando desobediencias leves o primeras negativas al cumplimiento de instrucciones. Es decir,

¹² El Derecho Público ante la crisis del COVID-19, Eduardo Melero Alonso, fueradepalacio.wordpress.com, 14 de mayo de 2020

que el Ministerio del Interior es consciente de que se están sancionando a individuos al negarse implícitamente o de forma expresa a la primera, de ahí que se haya visto obligado a la necesidad de publicar la Instrucción 13/2018.

Por otra parte, la Asociación Independientes de la Guardia Civil realiza un análisis detallado de su opinión acerca de la Instrucción (Independientes de la Guardia Civil, 2018)¹³. En relación con el asunto que nos ocupa, la Asociación observa alguna controversia en lo que respecta a la instrucción tercera, ya que dice que una leve resistencia o desobediencia a la LSC a una orden emitida por un agente no es infracción. Afirma que esta instrucción contradice a la LO 1/2015 (modificación del Código Penal), el cual dice que los supuestos de desobediencia leve dejan de estar sancionados penalmente, ya que la figura de las faltas desaparece, y deberán ser recogidos administrativamente a través de la LSC. Defiende que: *“(...) la infracción leve es lo que constituye precisamente infracción administrativa, porque si desobediencia es grave no estamos en una mera sanción o multa si no estamos ante un delito (art. 556.1 CP) que castiga con pena de prisión a los que resistieren o desobedecieran gravemente a la autoridad...”* La Asociación de Independientes de la Guardia Civil defiende su postura argumentando que si la desobediencia o resistencia llegara a un punto que impidiese a los agentes hacer sus funciones correctamente, no estaríamos ante una desobediencia leve (sancionada en la LSC), sino que estaremos ante una desobediencia grave que sería delito y que provocaría la detención de dicha persona, porque la diferencia entre la desobediencia leve y la grave es que la última tiene que persistir o continuar en el tiempo. Terminan concluyendo el análisis de la Instrucción considerando una desobediencia leve siempre será una infracción leve a la Ley de Seguridad Ciudadana, no pudiendo la Instrucción 3/2018 contradecir lo que dice la LSC y/o la LO 1/2015. Dicha Instrucción no aporta nada nuevo a lo que ya se contempla en la LSC.

Podemos observar como existe doctrina opuesta en este aspecto, obviamente una asociación formada por individuos pertenecientes a las FFCCSS del Estado van a defender una postura más limitativa del concepto de desobediencia leve, principalmente para defender su actuación a la hora de sancionar por esta conducta; mientras que un

¹³ Análisis de la Instrucción 13/2018 de la Secretaría de Estado de Seguridad, Independientes de la Guardia Civil, 22 de octubre de 2018.

sujeto que nada tiene que ver con estas profesiones, lo normal es que se posicione más a favor de la consideración que se hace en la propia Instrucción sobre la desobediencia leve.

En cuanto a jurisprudencia tratando la Instrucción 3/2018, mencionar la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 18 diciembre 2019, Rec. 1008/2018. Dicho Tribunal entiende, y siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS casación nº 31/2018), que la Instrucción 3/2018 participa de la naturaleza de las instrucciones u órdenes de servicio que autoriza y regula el art. 6 de la Ley 40/2015. Dicha calificación posee importancia procesal, en cuanto que la ausencia de valor normativo externo a las reglas de jerarquía de las instrucciones, suponen su no impugnación jurisdiccional, conforme al artículo 21 que reza: *“el incumplimiento de las instrucciones u órdenes de servicio no afecta por sí solo a la validez de los actos dictados por los órganos administrativos, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en que se pueda incurrir”*. Consecuentemente, se extrae que la Sala que debe dictar sentencia debe proceder a determinar la naturaleza de dicha resolución; es decir, determinar si nos encontramos ante una norma reglamentaria (sí procede a su impugnación directa); o si, por el contrario, se trata de una mera instrucción de ámbito interno de la Administración (no es susceptible de recurso directo al no tener carácter reglamentario).

Finalmente, la Audiencia Nacional llega a la conclusión de que no cabe considerar excedido el límite marcado por la jurisprudencia para las disposiciones organizativas; siempre que las instrucciones se limiten a establecer criterios interpretativos de la normativa, sin introducir nuevos requisitos, ni pretender desarrollar la Ley o innovar alguno de sus aspectos más allá de impartir unos criterios comunes de actuación. Como es el caso de la Instrucción 3/2018.

Una vez analizadas todas estas consideraciones acerca de la Instrucción 3/2018, llegamos a la conclusión de que la reinterpretación del art. 36.6 fijada mediante una instrucción interna, “Comunicación del Ministro del Interior a los Delegados del Gobierno sobre incoación de procedimientos sancionadores por presunta infracción del art. 36.6 de la ley orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, y criterios para las propuestas de sanción”, de 14 de abril; vulnera la Instrucción 3/2018 ya que considera que la mera inobservancia de las medidas adoptadas por el Gobierno como autoridad competente vigente el estado de alarma; cuando de ninguna manera puede ser así. Esta instrucción interna no tiene en consideración de que para hablar propiamente de

desobediencia a la Autoridad, una leve o primera negativa al cumplimiento de las órdenes o instrucciones dadas por los agentes no puede constituir una infracción de art. 36.6.

6. Informe Abogacía General del Estado, de 2 de abril, sobre “la tipificación y a la determinación de la competencia administrativa para tramitar y resolver los procedimientos sancionadores que se incoen por incumplimientos de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma”

6.1. Introducción

El día 2 de abril la Abogacía General del Estado emitió un informe acerca de: *“la tipificación y a la determinación de la competencia administrativa para tramitar y resolver los procedimientos sancionadores que se incoen por incumplimientos de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma”* (Abogacía General del Estado, 2020), es decir, sobre el régimen sancionador en caso de incumplimiento del Estado de Alarma.

La Abogacía del Estado empieza aclarando que el Ministerio del Interior, durante el período de vigencia del “Confinamiento” ha enviado numerosas comunicaciones a varias Delegaciones del Gobierno, comunicando instrucciones para tramitar, en un breve período de tiempo, los procedimientos sancionadores derivados de las denuncias formuladas por los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, *“por presuntos incumplimientos de las limitaciones o restricciones de derechos impuestas durante el estado de alarma”*. Continúa diciendo que el informe se centra precisamente en las discrepancias jurídicas suscitadas entre varias Abogacías del Estado respecto de la tipificación y competencia para tramitar los referidos procedimientos sancionadores, dando por supuesto que su tramitación no se encuentra formalmente suspendida, conforme a la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020. Misma duda que trae la consulta planteada.

Por consiguiente, la Abogacía del Estado entiende que desde que se declaró el estado de alarma, las distintas FFCCSS considerados como agentes de la autoridad están efectivamente habilitados para formular denuncias por incumplimientos de las limitaciones y restricciones impuestas a la ciudadanía. El problema que surge, según destaca el informe, es que al no recoger el RD 463/2020 ninguna previsión expresa en

materia de competencias sancionadoras, se debe entender que dicha norma no afecta al régimen competencial vigente. Ésta es una consideración importante ya que, en consecuencia, el incumplimiento a las restricciones o limitaciones impuestas por el Real Decreto o a las órdenes, instrucciones o disposiciones dictadas por autoridades delegadas; se deberá sancionar por las Administraciones competentes por razón de la normativa sectorial aplicable.

El informe continúa aclarando que: *“la tipificación de las infracciones implica una labor de calificación jurídica de los hechos denunciados y de subsunción de los mismos en alguna de las conductas tipificadas como infracciones por la normativa vigente”*. Para favorecer esa labor de tipificación de la conducta, considera necesario que los agentes de la autoridad documenten sus denuncias y atestados con la mayor precisión posible, ya que suponen el medio principal de prueba en los procedimientos sancionadores respectivos. Este informe surge para resolver las discrepancias en la doctrina jurídica, en primer lugar, unas consideran que el incumplimiento de las limitaciones de la libertad de circulación impuestas en el art. 7 del RD 463/2020 permitiría apreciar, directamente y sin necesidad de previo requerimiento de los agentes de la autoridad, la infracción de desobediencia del art. 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015.

Relacionado con lo anterior, otra corriente doctrinal no está de acuerdo con este criterio, ya que entiende que es necesario un requerimiento expreso de los agentes de la autoridad, que resulte desatendido, para que concurra la infracción tipificada. La Abogacía General del Estado declara 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 art. 36.6 LO 4/2015. Añade además, que: *“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 en particular desatienda dicho requerimiento.”*

La AGE hace mención al art. 5.2 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional Protección Civil; por el cual se define el concepto de *“emergencia de protección civil”*, el informe pretende resaltar que la aplicación de dichas infracciones tendría el inconveniente de que el concepto de declaración de estado de alarma de la LO 4/1981 no coincide, desde un punto de vista jurídico-técnico, con la declaración de emergencia acordada en el ámbito de la protección civil. La Abogacía General del Estado concluye que: *“teniendo en cuenta las posibles calificaciones que puede merecer un mismo hecho,*

(...), la concreta calificación o tipificación del hecho denunciado se traducirá, en muchas ocasiones, en una cuestión de concurrencia o colisión de normas que habrá de resolverse aplicando las reglas o principios que deciden estas cuestiones en el ámbito del Derecho Administrativo sancionador, tomadas básicamente del Derecho Penal, cuales son los criterios de consunción, subsidiariedad, y non bis in ídem, criterios que deberán considerarse por los órganos instructores y por los competentes para dictar la resolución que proceda”. (WoltersKluwer.es, s.f.)¹⁴

Por otro lado, se hace mención a que algunas Abogacías del Estado y, debido a la mención expresa que la Orden Ministerial efectúa al artículo 36.6 LO 4/2015, entienden que ese precepto es el que da cobertura general a las infracciones de las limitaciones y restricciones impuestas a los ciudadanos. Mientras que, otras Abogacías discrepantes, sostienen que el incumplimiento de las limitaciones de la libertad de circulación impuestas durante el estado de alarma, para poder apreciarse la concurrencia de la infracción por desobediencia, es necesario un requerimiento expreso por parte de los agentes de la autoridad. La Abogacía General del Estado finaliza la discrepancia posicionándose a favor de éstas últimas, al decir: “*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 en particular desatienda dicho requerimiento.*”

Todo ello basándose en que el propio texto del art. 36.6 tipifica una infracción administrativa derivada no de la mera contravención de una norma jurídica, sino del desconocimiento del principio de autoridad, que necesariamente entraña un reproche o desvalor adicional.

Finalmente, el informe concluye que teniendo en cuenta las posibles calificaciones que puede merecer un mismo hecho, la concreta calificación o tipificación del hecho denunciado se traducirá en una cuestión de concurrencia o colisión de normas que habrá de resolverse aplicando las reglas o principios que deciden estas cuestiones en el ámbito

¹⁴ Buscador jurídico Wolters Kluwer, Resistencia y desobediencia a la autoridad y sus agentes; <https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAUMjEyMLtbLUouLM DxbIwMDCwNzA7BAZlqIS35ySGVBqm1aYk5xKgBSOQLxNQAAAA==WKE>

del Derecho administrativo sancionador; entre ellos se encuentran los criterios de consunción, subsidiariedad y non bis in ídem.

6.2. Principio de Tipicidad

La cuestión planteada trata exactamente que ni la propia Administración sabe cuál es la concreta infracción cometida y su correspondiente sanción, es decir, podríamos encuadrarlo dentro de la vulneración del principio de tipicidad. Dicho principio se recoge en el art. 25 de la CE y artículo 27 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), es decir, que tanto en el ámbito penal, como en el sancionador administrativo, existe la necesidad de existencia de una norma escrita antes de la comisión del delito/infracción. Es más, sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico como tales infracciones por una Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la Administración.

Efectivamente, y tras todo lo expuesto en este trabajo, debemos entender que se está vulnerando el principio de tipicidad que rige todo procedimiento administrativo, ya que, tanto la Abogacía General del Estado, como diversa jurisprudencia reciente; consideran que para poder apreciar vulneración del art. 36.6 LOPSC a través del Real Decreto 436/2020; son necesarios varios requisitos. En primer lugar, para poder sancionar el incumplimiento del confinamiento, ese precepto debe estar contenido en una norma con rango de ley, y para que se dé la desobediencia; no basta con incumplir el confinamiento establecido, sino que el ciudadano deberá negarse a cumplir las reiteradas y expresas órdenes dadas a ese sujeto. Como ya se ha mencionado también, las normas no se desobedecen, se infringen.

6.3. Jurisprudencia

Podemos hacer mención a dos sentencias que han sido publicadas una vez finalizado el Estado de Alarma y donde se menciona o guarda relación con el Informe emitido por la Abogacía General del Estado.

En primer lugar, la SJCA 1995/2020, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3, de Valladolid; la cual dice que no existe ningún precepto o mención legal expresa en el citado art. 54 LO 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana, que establezca que el abono de la multa bonificada entraña una conformidad con los hechos imputados. Continúa advirtiendo que penden cuestiones de inconstitucionalidad contra el

régimen sancionador del estado de alarma por infringir el derecho fundamental a la legalidad sancionadora proclamado en el artículo 25 de la CE. Por último entiende que: *“La posición de la parte recurrente puede resumirse en que no hay norma que expresamente tipifique y sancione la desobediencia a la norma, y que además, la tipificación pretendida deviene inconstitucional”*. Considera el juzgador que le asiste la razón al recurrente, ya que no es acorde con el principio de tipicidad la creación de una infracción general, abstracta y absoluta a la norma definible como su mero incumplimiento.

De otra manera, la SJCA 2012/2020, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo, Sección 1, de Córdoba, argumenta que en cuanto a la tipicidad de los hechos, el criterio aplicado es repudiable. Debido a que el recurrente no circulaba por espacio público, sino que se hallaba en una propiedad privada, constando que se dedica como empresario al transporte; concluyendo que resulta absurda la denuncia e imputación. Aparte, *“la mera inobservancia de esas restricciones de carácter legal (...) no constituye la desobediencia a la autoridad que tipifica el art. 36.6 de la LOPSC.”* Añadiendo que así también lo entendió la Abogada General del Estado en su informe con fecha 02-04-2020.

7. Aplicación del artículo 45 de la Ley 17/2015, del Sistema Nacional Protección Civil, o el artículo 57 de la Ley 33/2011, General de Salud Pública como alternativa

La Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (en adelante, LSNPC) en su preámbulo establece que dicha normativa surge dada la vulnerabilidad de las personas en nuestra sociedad ante las múltiples y complejas amenazas de catástrofes naturales, industriales o tecnológicas y por la envergadura de este tipo de riesgos, y pueden llegar a afectar la seguridad nacional. Esta Ley propone reforzar los mecanismos que potencien y mejoren el funcionamiento del sistema nacional de protección de los ciudadanos ante emergencias y catástrofes; integrados en la política de Seguridad Nacional. Se pretende crear un sistema que facilite el ejercicio cooperativo, coordinado y eficiente de las competencias distribuidas por la doctrina constitucional entre las Administraciones públicas.

Efectivamente, en su artículo 45, se recogen las infracciones administrativas de protección civil, que serán las acciones u omisiones tipificadas en esta ley y se clasifican

en “*muy graves, graves y leves*”. En su apartado tercero, letra b), se tipifica como infracción muy grave: “*En las emergencias declaradas, el incumplimiento de las órdenes, prohibiciones, instrucciones o requerimientos efectuados por los titulares de los órganos competentes o los miembros de los servicios de intervención y asistencia, así como de los deberes de colaboración a los servicios de vigilancia y protección de las empresas públicas o privadas cuando suponga una especial peligrosidad o trascendencia para la seguridad de las personas o los bienes*”. El informe antes mencionado de la Abogacía General del Estado, 2 de abril de 2020, opina acerca de este precepto y si sería posible su aplicación, como alternativa a la infracción de desobediencia. Pues bien, el informe considera, que a estos efectos, no puede desconocerse que la declaración del estado de alarma entraña un régimen jurídico más específico por su mayor intensidad en la incidencia en los derechos de los ciudadanos. Añade que dicha declaración constituye un instrumento aplicable para situaciones extraordinarias a las que no quepa hacer frente con los instrumentos jurídicos ordinarios, como sería la declaración de emergencia de protección civil recogida en la LNSPC.

La consulta también plantea la posible aplicación de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, en sustitución del Estado de Alarma. Esta ley se promulgó concibiendo los servicios sanitarios como imprescindibles para dar respuesta a los problemas de salud de la colectividad; ya que consiguen atenuar los perjuicios de las enfermedades y permiten que se pueda recobrar la salud perdida y mejorar la calidad de vida de las personas enfermas. En segundo lugar, el objeto de esta ley es “dar una respuesta completa y actual al requerimiento contenido en el artículo 43 de la Constitución Española y, en consecuencia, tratar de alcanzar y mantener el máximo nivel de salud posible de la población”. La consulta que nos ocupa, cuestiona si sería posible la aplicación del artículo 57.2 de esta ley, que considera infracción leve el “incumplimiento de la normativa sanitaria vigente”, infracción para la que se prevé una multa de hasta 3.000 euros, lo que autoriza multas más proporcionadas y razonables que las impuestas.

El artículo 57 Ley 33/2011 recoge la calificación de las infracciones, y al igual que la Ley 17/2015 (LSNPC) o la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, se dividen las infracciones en muy graves, graves y leves. Su consideración dependerá de criterios como el riesgo para la salud de la población, gravedad de la alteración sanitaria o social producida, la cuantía del eventual beneficio obtenido, grado de intencionalidad y

reincidencia en las mismas. En el informe de la Abogacía General del Estado, ya mencionado en este trabajo, se hace mención a la duda planteada por los consultantes; así, empieza haciendo mención del apartado segundo, estableciendo la concepción de infracción muy grave, que reza: “La realización de conductas u omisiones que produzcan un riesgo o un daño muy grave para la salud de la población”. Pero al final llega a la misma opinión respecto de la Ley 17/2015, es decir, el Real Decreto 436/2020 constituye una norma de policía sanitaria cuyos preceptos están orientados a la preservación de la salud. Todas las limitaciones o restricciones a la libertad de circulación en él contenidos, responden a una finalidad claramente vinculada a la protección de la salud pública. Por consiguiente, da a entender, que primaría el Real Decreto 463/2020, frente a la Ley General de Sanidad.

Por otra parte, mencionar el informe “*COVID-19, procedimiento sancionador durante la vigencia del Estado de Alarma. Problemas de tipificación y competencia*” (Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, 2020), publicado por la unidad técnica jurídica del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid (en adelante ICAM). En dicho informe viene a decir lo mismo que la Abogacía General, es decir, “*a juicio de la Abogacía General del Estado, permiten calificar los incumplimientos de dicho precepto, sin forzar la aplicación de la norma, como infracciones de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública*”. El ICAM también se centra en la competencia para sancionar, recordando que el artículo 149.1.16 CE otorga al Estado la competencia exclusiva sobre la sanidad exterior y sobre las bases y coordinación general de la sanidad; por consiguiente, las Comunidades Autónomas han asumido competencias ejecutivas o de gestión en materia de sanidad. Finalmente dicho informe llega a la conclusión de: “*si las infracciones objeto de informe se vinculasen a la legislación sanitaria, la competencia para tramitar y resolver los correspondientes procedimientos sancionadores correspondería, en principio, a las Comunidades Autónomas respectivas*”.

8. Posible aplicación a las sanciones de lo dispuesto en el artículo 1.3 de la Ley Orgánica 4/1981

Efectivamente, el artículo primero párrafo tercero de la LO 4/1981, dentro del Capítulo I, sobre Disposiciones comunes a los tres estados, establece que una vez finalice la vigencia, en este caso, el del Estado de Alarma, decaerán la eficacia de las competencias en materia

sancionadora que tuvieran las Autoridades competente; así como las medidas adoptadas en base a éstas, exceptuando las que fueran firmes. La consulta planteada tiene su fundamento en saber qué pasará con los procedimientos sancionadores iniciados, pero que no sean firmes en el momento de finalización del Estado de Alarma.

Pues bien, un importante número de juristas considera que todas las sanciones que no sean firmes en el momento de la finalización del Estado de Alarma quedarán “desactivadas”, ya que las Autoridades competentes carecerán de dicha competencia que les otorgaba el RD 436/2020 para la tramitación del procedimiento sancionador. Por ejemplo, la periodista Beatriz Parera, en un reportaje sobre esta cuestión en concreto (Parera, 2020)¹⁵ considera que al ser Galicia la Comunidad Autónoma que primero saldrá del Estado de Alarma, servirá como “laboratorio” para observar que pasará con todas estas sanciones impuestas que no son firmes y los multados alegarán este artículo para que se archiven los expedientes sancionadores abiertos. La periodista concluye que el enorme volumen de multas impuestas durante el confinamiento, provocará que en muchos casos, acaben convirtiéndose en “papel mojado”; ya que encontrarán muchas dificultades tanto jurídicas como materiales para su tramitación.

Siguiendo el tenor literal de este artículo, debemos compartir esta opinión, de que todos aquellos procedimientos sancionadores que no fuesen firmes en el momento en que finalice el Estado de Alarma, no podrán tramitarse ya que las autoridades competentes para ello carecerán de competencia; ya que esta competencia era dada por el RD 436/2020, el cual ya estaría derogado y no surtirían efecto sus disposiciones.

En definitiva, si los afectados que plantean esta consulta se les impuso sanciones durante el período de duración del Estado de Alarma, éstas se tramitaron durante el mismo y devinieron firmes; serán eficaces. Mientras que, si dichas sanciones si se impusieron durante el confinamiento, pero la Administración no las ha tramitado, por consiguiente, no son firmes y su eficacia decaerá.

¹⁵ El fin del Estado de Alarma manda al limbo un millón de multas, Beatriz Parera, El Confidencial, 16 de junio de 2020

9. Actuaciones procesales precisas

9.1. Procedimiento Administrativo Común

A continuación se va proceder a señalar cuáles serían las actuaciones procesales precisas para objetar las sanciones impuestas, teniendo en cuenta que el Ministerio del Interior ha aducido que las limitaciones a respetar están impuestas por acto con fuerza de ley a tenor de la STC 83/2016.

En primer lugar debemos comentar la citada Sentencia del Tribunal Constitucional 83/2016, 28 de abril de 2016, por la cual los demandantes de amparo (controladores de tránsito aéreo) estiman que las resoluciones judiciales recurridas vulneran, por un doble motivo, su derecho a la tutela judicial efectiva. Consideran lesivo de este derecho fundamental, que el órgano judicial no hubiera requerido a la Administración el expediente administrativo antes de resolver sobre la admisión o inadmisión del recurso contencioso-administrativo. Por otra parte, consideran de improcedente la decisión de inadmisión del recurso contencioso-administrativo respecto a los Reales Decretos y al acuerdo del Consejo de Ministros referidos, plenamente fiscalizables, ante dicha jurisdicción. Entienden que se les ha negado su derecho de acceso a la jurisdicción.

El Tribunal Constitucional viene, en definitiva, a esclarecer los efectos de la declaración del Estado de Alarma. Así, entiende que, a diferencia de 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 puedan suponer limitaciones o restricciones a su ejercicio.

En este sentido, expone en la sentencia: *“Es preciso traer a colación, para afrontar ahora el valor o rango de los decretos de declaración del estado de alarma y su prórroga, la doctrina constitucional recogida en el ATC 7/2012 del Pleno de este Tribunal”*. En dicho Auto, el TC abordó el significado de las expresiones *“fuerza de ley”*, *“valor de ley”* y *“rango de ley”*, empleadas indistintamente por diversos preceptos de la CE y de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Consecuentemente dicho Tribunal entendió estos conceptos de la siguiente manera: *“es manifiesto que son de subsumir también en la misma aquellas decisiones o actos parlamentarios que sin ser leyes o fuentes equiparadas a la ley, sí pueden (...) afectar a aquellas normas legales o asimiladas, esto es, excepcionarlas, suspenderlas o modificar su aplicabilidad legítimamente. 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”.”

Como podemos observar, el TC considera que las limitaciones a los derechos impuestas por el Ministerio del Interior al decretar el Estado de Alarma, ostentan valor de ley. Por consiguiente, las actuaciones procesales precisas dependerán si estamos ante la comisión de una infracción administrativa o un delito penal; al ser este un trabajo centrado en el ámbito administrativo, nos centraremos en las infracciones.

En primer lugar, el procedimiento administrativo común (PAC), regulado en la Ley 39/2015¹⁶ (LPACAP), es el que regula las actuaciones necesarias para poder impugnar una sanción administrativa, en definitiva, el PAC se divide en iniciación; ordenación, instrucción y finalización. El procedimiento comienza de oficio, a través de la denuncia realizada por parte los Agentes de la Autoridad; el art. 55 establece que en los casos de procedimientos de naturaleza sancionadora, la Administración competente podrá realizar actuaciones previas orientadas a determinar los hechos susceptibles que motivan la incoación; la identificación de los sujetos que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran.

La ordenación del procedimiento se impulsará siempre de oficio y estará sometido al criterio de celeridad. Dicho criterio establece que se podrá impulsar simultáneamente, es decir, en un solo acto, todos los trámites que posean una naturaleza similar. Por otra parte, todos los trámites que deban realizar los interesados deberán cumplimentarse en el plazo de diez días, a partir de la notificación de dicho acto; ya que si no se cumplen, la Administración podrá considerarles decaídos en su derecho al trámite correspondiente.

A continuación se pasa al momento de la instrucción del procedimiento, es decir, éste es el momento oportuno para determinar, conocer y comprobar los datos necesarios para imponer una resolución (arts. 75-83 LPACAP). De este modo, los interesados tienen la facultad de aducir alegaciones y aportar la documentación que consideren oportuna antes del trámite de audiencia. Es aquí, donde se podrán presentar los medios de prueba que harán valer la defensa del sancionado; la Administración únicamente podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada. Una vez presentada la prueba y admitida, se

¹⁶ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

realiza la práctica de ésta, la Ley 39/2015 permite la solicitud de informes (preceptivos o necesarios para resolver) que salvo disposición expresa en contrario, serán facultativos y no vinculantes. Una vez instruido el procedimiento y antes de redactar la propuesta de resolución, el art. 82 LPACAP recoge el trámite de audiencia, que faculta a los interesados, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, a alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen oportunas.

Por último, el procedimiento administrativo sancionador podrá terminar de varias maneras; o bien por una resolución o por declaración de caducidad. En el PAC también podrá producirse la finalización de procedimiento por desistimiento o por la renuncia en se fundamenta la solicitud. De esta manera, antes a dictar resolución, la Administración competente podrá decidir motivadamente, la realización de las actuaciones complementarias indispensables para resolver el procedimiento. Dentro del procedimiento sancionador existen especialidades, así el art. 90 establece que la resolución, aparte de tener que reunir el contenido previsto en los arts. 88 y 89, deberá incluir la valoración de las pruebas practicadas, en especial las que constituyan los fundamentos básicos de la decisión. Si la resolución pone fin al procedimiento será ejecutiva cuando no sea posible ningún recurso ordinario contra ella en vía administrativa; en ese caso si así lo desea el interesado, podrá abrir la vía contenciosa interponiendo recurso contencioso-administrativo.

9.2. Alegaciones ante la sanciones concretas

Las sanciones administrativas impuestas en nuestro caso concreto son por incumplir las restricciones establecidas en el real Decreto 463/2020, algunos de los argumentos que se pueden esgrimir para construir una buena defensa se exponen a continuación y buscar cumplir tres objetivos: acreditar que la actuación sancionada estaba justificada; en el caso de que no sea posible, intentar que el importe de la multa se disminuya y utilizar como argumento la prescripción temporal de la infracción.

En primer lugar, para demostrar que el sujeto sancionado se encontraba realización una actividad justificada para el estado de alarma, se deberá recabar toda aquella documentación o pruebas físicas que demuestren que efectivamente se estaba yendo, por ejemplo, al puesto de trabajo, a una farmacia o centro médico, que se es cuidador de una persona independiente, a la residencia habitual, etc. Para ello, se deberá aportar como medio de prueba o el justificante del trabajo, el recibo de la compra en la farmacia, peajes

abonados que estuvieran en dirección al domicilio; en definitiva, cualquier documento que acredite el lugar y la hora y que demuestre que efectivamente existe justificación para incumplir el confinamiento. Por otro lado, en el caso de que no podamos demostrar la justificación, se debe intentar reducir el importe económico de la sanción impuesta. El objetivo aquí es reducir la gravedad de la sanción, es decir, si era grave o muy grave, que se convierta en leve o grave respectivamente.

Por último, la prescripción de la sanción, debiendo tener en cuenta la suspensión de los plazos procesales que el RD 463/2020 impuso a todas las jurisdicciones. Para ello debemos saber en qué momento procesal concreto nos encontramos, ya que no es lo mismo si únicamente se ha producido la puesta de la multa, si se ha iniciado el procedimiento, ha habido notificación, o cualquier otra fase del procedimiento administrativo sancionador. Los tiempos varían dependiendo de la calificación de la infracción cometida, así las infracciones leves prescriben a los 6 meses; las graves al año y las muy graves a los dos años. Importante recordar, como ya se ha mencionado anteriormente en este trabajo, que las sanciones que no se hubieren tramitado antes de que el Estado de Alarma decayese no tendrán eficacia.

10. Conclusiones finales

Es innegable que la pandemia producida a causa del COVID-19 ha puesto a la sociedad en una posición tanto política, como jurídica muy complicada. El Gobierno central consideró que la mejor manera de controlar el virus fue mediante la activación del Estado de Alarma, mediante la aprobación del Real Decreto 463/2020. Siendo el Estado de Alarma una figura jurídica creada en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, para situaciones imprevistas y la necesidad de una respuesta rápida y contundente.

El problema surge a posteriori, al haber sido redactado con celeridad el RD 463/2020, el ejecutivo omitió o no configuró de forma concreta un régimen sancionador completo. Ante esta situación muchos sancionados consideran, de forma entendible, que dicho decreto es ilegal y que vulnera principios fundamentales. El objetivo de este trabajo ha sido analizar las cuestiones más importantes y tratar de dar una solución a la situación creada. Por consiguiente, se llegan a una serie de conclusiones.

En primer lugar, desde el parecer de este trabajo, se entiende vulnerado el principio de legalidad ya que si no se determinan el alcance y el contenido de forma expresa y detallada de las sanciones por una norma de rango de Ley; o es la Administración la que con posterioridad determinar el ejercicio concreto de su potestad sancionadora; quedaría vacía de contenido y por consiguiente se vulnera también el derecho fundamental de una tutela judicial efectiva; ya que crea inseguridad jurídica a los sujetos a los que va dirigido el Real Decreto 463/2020.

En cuanto a la Orden INT/226/2020 dictada por el Ministerio del Interior, efectivamente no puede determinar el régimen sancionador aplicable, aunque se haya dictado en virtud del real decreto que establece el Estado de Alarma. Como hemos comentado a lo largo y tendido de este trabajo y apoyándonos en diversa jurisprudencia, para que se dé el delito de desobediencia o la sanción por desobediencia a la Autoridad; la actuación del individuo y de los agentes debe cumplir una serie de requisitos establecidos tanto por la Ley, como por la Jurisprudencia. En nuestro caso concreto no se cumplen con ellos y por consiguiente, no podemos entender que se haya desobedecido a la Autoridad por el mero incumplimiento del confinamiento domiciliario establecido para toda la población, ya que en todo caso, el Real Decreto 463/2020 se infringe, pero no se desobedece. En definitiva, la nueva reinterpretación que el Ministerio del Interior le da a la desobediencia en los procedimientos sancionadores, a través de una mera Instrucción interna no posee valor normativo; simplemente se trata de una resolución jerárquica entre autoridades del Ministerio.

Otra gran cuestión comentada en este trabajo ha sido la del Informe emitido el 2 de abril por la Abogacía General del Estado posicionándose en contra de la opinión del Ministerio del Interior. Este órgano considera que el problema surge porque el Real Decreto 463/2020 no recoge ninguna previsión expresa en materia de competencias sancionadoras, vulnerando así el principio de tipicidad necesario para el procedimiento sancionador. En dicho informe se llega a la conclusión de que teniendo en cuenta las posibles calificaciones jurídicas que pueda tener una determinada actuación durante el Estado de Alarma, siempre deberá resolverse aplicando las reglas o principios que rigen en el procedimiento administrativo sancionador, cualquier calificación fuera de esta esfera, no puede ser aceptada.

Finalmente dejar constancia de que nos encontramos ante una situación jurídica nueva y sin precedentes, que a medida que pase el tiempo y se dicten nuevas sentencias de

Tribunales jerárquicamente superiores, en materia de sanciones impuestas durante el confinamiento, podrá irse creando un marco jurídico de actuación y los individuos tendrán más seguridad jurídica en este aspecto. Hasta que este momento llegue, lo recomendable es impugnar dichas sanciones, que junto a una buena defensa y argumentación, podrá conseguir que se desestimen como ya estamos viendo en numerosos juzgados de lo contencioso-administrativo del país.

Bibliografía

- 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*. Ministerio de Justicia.
- Alonso, E. M. (14 de mayo de 2020). *wordpress.com*. Obtenido de desde fuera de Palacio: <https://fuera depalacio.wordpress.com/>
- Campos, T. C. (8 de mayo de 2020). *Seguridad Pública, Derecho Administrativo Sancionador y Derechos Fundamentales*. Obtenido de <https://seguridadpublicasite.wordpress.com/2020/05/08/estado-de-alarma-sanciones-administrativas-y-desobediencia-a-la-autoridad/>
- Castroverde, D. C. (21 de JUNIO de 2017). *elderecho.com*. Obtenido de LEFEBVRE: <https://elderecho.com/son-impugnables-las-circulares-e-instrucciones-de-la-administracion>
- Fernández, R. R. (6 de mayo de 2020). *diariolaley*. Obtenido de Problemática sobre el régimen sancionador en el Estado de Alarma.
- Ilustre Colegio de Abogados de Madrid. (2020). *COVID-19, procedimiento sancionador durante la vigencia del Estado de Alarma. Problemas de tipificación y competencia*. Madrid.
- Independientes de la Guardia Civil. (22 de octubre de 2018). *igcprofesional.es*. Obtenido de <https://www.igcprofesional.es/2018/10/22>
- Lorenzo, M. Á. (28 de mayo de 2020). *Wolters Kluwer*. Obtenido de diariolaley.
- Parera, B. (16 de junio de 2020). El fin del estado de alarma manda al limbo un millón de multas. *El Confidencial*.
- Varela, D. T. (23 de julio de 2020). *Economy&Jurist*. Obtenido de <https://www.economistjurist.es/articulos-juridicos-destacados/dudas-acerca-del-regimen-sancionador-del-confinamiento/>
- Verdejo, J. M. (21 de abril de 2020). *Editorial Jurídica Sepin*. Obtenido de <https://blog.sepin.es/2020/04/delito-desobediencia-inobservancia-confinamiento/>
- WoltersKluwer.es*. (s.f.). Obtenido de https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAIAAAEAMtMSbF1jTAAAUMjEyMLtbLUouLM_DxblwMDCwNzA7BAZlqIS35ySGVBqm1aYk5xKgBSOQLxNQAAAA==WKE
- WoltersKluwer.es*. (s.f.). Obtenido de https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAIAAAEAMtMSbF1jTAAAUjC0MLtbLUouLM_DxblwMDCwNzA7BAZlqIS35ySGVBqm1aYk5xKgCABTLgNQAAAA==WKE