

**ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA DICTADA EN MATERIA DE  
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES TRAMITADOS  
POR INCUMPLIR LAS LIMITACIONES Y RESTRICCIONES DE MOVILIDAD  
IMPUESTAS A LA CIUDADANÍA COMO CONSECUENCIA DE LA COVID-19.**

Por JUAN MANUEL LORENZO HERNANDO  
Técnico de la Administración local en excedencia

**SUMARIO**

- I. SOBRE EL ESTADO DE ALARMA DECRETADO POR EL REAL DECRETO 463/2020, DE 14 DE MARZO, Y LA AUSENCIA DE RÉGIMEN SANCIONADOR PARA LOS INCUMPLIMIENTOS DE LAS LIMITACIONES Y RESTRICCIONES POR ÉL IMPUESTAS.
- II. EL CRITERIO DE LOS JUZGADOS DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.
- III. LA OPORTUNIDAD PERDIDA EN MATERIA DE DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR EL REAL DECRETO 926/2020, DE 25 DE OCTUBRE.
- IV. CONCLUSIONES.
- V. BIBLIOGRAFÍA.

## **I.- SOBRE EL ESTADO DE ALARMA DECRETADO POR EL REAL DECRETO 463/2020, DE 14 DE MARZO, Y LA AUSENCIA DE RÉGIMEN SANCIONADOR ESPECÍFICO PARA LOS INCUMPLIMIENTOS DE LAS LIMITACIONES Y RESTRICCIONES POR ÉL IMPUESTAS.**

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 (“Real Decreto 463/2020”), aprobado para hacer frente en nuestro país a la inédita situación originada por la mencionada pandemia, impuso, entre otras medidas, la limitación de la libertad de circulación de las personas y los desplazamientos autorizados (artículo 7). En definitiva, medidas consistentes en evitar aglomeraciones de personas que han sido completadas por normas posteriores dirigidas a reducir aun más la movilidad de la población con el fin de controlar y reducir el contagio de la pandemia de la COVID-19.

Aunque, el comportamiento en general de buena parte de la ciudadanía ha sido y continúa siendo digno de elogio, desde el comienzo de la pandemia se han impuesto en torno a dos millones de sanciones por incumplimientos relacionados con alguna de las medidas restrictivas impuestas por el Real Decreto 463/2020<sup>1</sup>

Pero lo cierto y paradójico es que el mencionado Real Decreto 463/2020, por mucho que intitule su art. 20 “*Régimen sancionador*”, carece de régimen sancionador específico y singular como tal. Basta con la lectura de dicho precepto para advertirlo:

*“Artículo 20. Régimen sancionador.*

*El incumplimiento o la resistencia a las órdenes de las autoridades competentes en el estado de alarma será sancionado con arreglo a las leyes, en los términos establecidos en el artículo diez de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio.”*

A pesar de esta remisión del Real Decreto 463/2020 a la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (“LOAES”), cabe reseñar que tampoco ésta incorpora un régimen sancionador específico por el incumplimiento de las medidas que en ella se determinan, sino una nueva remisión genérica a las leyes.

En efecto, si acudimos al art. 10.Uno de la LOAES, podemos constatar como expresa:

---

<sup>1</sup> Diario La Vanguardia, 26 de diciembre de 2020: “La débil legalidad de las multas de la Covid dificultará cobrarlas” (<https://www.lavanguardia.com/local/20201227/6149219/debil-legalidad-multas-covid-dificultara-cobrarlas.html>)

*“Uno. 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.”*

Ante la ausencia de régimen sancionador propio, al día siguiente de la aprobación del Real Decreto 463/2020 se dictó la Orden del Ministerio del Interior 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 (“Orden INT/226/2020”). Poco después, se aprobaron otras órdenes ministeriales relacionadas con la restricción de la libertad de circulación como la Orden TMA/254/2020 de 18 de marzo, por la que se dictan instrucciones en materia de transporte por carretera y aéreo, modificado por Orden TMA/278/2020 de 24 de marzo, por la que se establece ciertas condiciones a los servicios de movilidad, en orden a la protección de personas, bienes y lugares.

Centrándonos en la Orden INT/226/2020, por ser la única de las anteriores que hace alguna referencia a la posible sanción de las infracciones del Real Decreto 463/2020, observamos cómo tiene como destinatarios a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales y el personal de las empresas de seguridad privada, refiriéndose ya en su exposición de motivos a la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana (“LOPSC”):

*“Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad establecerán dispositivos de seguridad, fijos y móviles, tanto en las vías y espacios públicos como en la red de transporte, y en particular en aquellos lugares o franjas horarias que específicamente se vean afectados por las restricciones que se recogen a continuación, para asegurar la observancia de las medidas limitativas acordadas en el marco del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, comprobar su cumplimiento y, si procede, sancionar su infracción, pudiendo realizar a tal fin las comprobaciones personales y documentales necesarias al amparo de lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.”*

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

*2. Si estos actos señalados en el punto anterior fuesen cometidos por empleados públicos, se tramitará el correspondiente atestado o se incoará procedimiento sancionador, notificándolo al superior jerárquico a efectos disciplinarios, y se pondrá en conocimiento inmediato de la Secretaría de Estado de Seguridad,*

para su traslado a la Autoridad competente, que podrá suspenderlos de inmediato en el ejercicio de sus cargos.

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

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

Por tanto, la Orden INT/226/2020 se refiere expresamente al deber cívico de la ciudadanía de colaborar y no obstaculizar la labor de los agentes de seguridad en el ejercicio de sus funciones y, para la posible sanción de las infracciones al Real Decreto 463/2020, se remite expresamente a la LOPSC y, más específicamente, a los arts. 36.4, 36.5 y 36.6 (*vide* apartado quinto y Anexo de la Orden ministerial). Los referidos artículos de la LOPSC establecen, por su parte, lo siguiente:

*Artículo 36. Infracciones graves. Son infracciones graves: (...)*

4. Los actos de obstrucción que pretendan impedir a cualquier autoridad, empleado público o corporación oficial el ejercicio legítimo de sus funciones, el cumplimiento o la ejecución de acuerdos o resoluciones administrativas o judiciales, siempre que se produzcan al margen de los procedimientos legalmente establecidos y no sean constitutivos de delito.

5. Las acciones y omisiones que impidan u obstaculicen el funcionamiento de los servicios de emergencia, provocando o incrementando un riesgo para la vida o integridad de las personas o de daños en los bienes, o agravando las consecuencias del suceso que motive la actuación de aquéllos.

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, 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.”**

Se trata, especialmente, del art. 36.6 de la LOPSC el que ha venido dando cobertura a las sanciones por incumplimiento de las normas de conducta impuestas por el Real Decreto 463/2020, al carecer éste de un régimen sancionador específico. Tal precepto tipifica como infracción grave la desobediencia o resistencia a la autoridad o a sus

agentes en el ejercicio de sus funciones, cuya comisión lleva aparejada una sanción desde 601 € a 30.000 € (art. 39.1 LOPSC).

Pero lo cierto es que la referida Orden INT 226/2020, habida cuenta de quien eran sus destinatarios, no dejaba de ser una Instrucción carente de valor normativo alguno, lo que generó, desde el primer momento, diferencias de criterio e interpretaciones diversas por los diferentes órganos competentes para imponer las sanciones administrativas por los incumplimientos de los mandatos derivados del Real Decreto 463/2020, pero también por las diversas unidades de la Abogacía del Estado.

Lo anterior hizo que, poco tiempo después, la Abogada General del Estado, Dña. Consuelo Castro Rey, anticipase ya en su Dictamen de 2 de abril de 2020 los problemas que posteriormente han advertido los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, atisbando también (al César lo que es del César) las posibles soluciones. Aunque dicho informe es facultativo y no vinculante, sí resulta lo suficientemente ilustrativo de los problemas que plantea el reproche administrativo de las conductas incumplidoras de las restricciones y limitaciones impuestas por el Real Decreto 463/2020.

Como refiere el informe de la Abogada General del Estado, los problemas que plantea el régimen sancionador derivado de los incumplimientos de las normas de conducta que impone el Real Decreto 463/2020, son tanto competenciales, por cuanto este no establece ninguna previsión expresa en materia de competencias sancionadoras, por lo que entiende la Abogada General del Estado *“que dicha norma no afecta al régimen competencial vigente y, por tanto, el incumplimiento de las restricciones o limitaciones impuestas por dicho Real Decreto 463/2020 se habrá de sancionar por razón de la normativa sectorial aplicable (sanidad, tráfico, comercio, educación...)”*, como sustantivos, referidos a la normativa sancionadora a aplicar.

El referido informe de la Abogada General del Estado examina los diversos bloques normativos en los que considera que podrían subsumirse las conductas infractoras que se examinan: la ya citada Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil y la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública.

En lo que a las conductas infractoras de las limitaciones y restricciones impuestas a los ciudadanos por el Real Decreto 463/2020, la Abogada General del Estado señala que, a

priori, podría parecer que, teniendo en cuenta la expresa mención al art. 36.6 LOPSC de la Orden INT/226/2020, habrían de subsumirse en dicho precepto.

Pero el problema que aprecia y que también ha advertido después parte de la doctrina<sup>2</sup> es que el simple incumplimiento de las limitaciones o restricciones impuestas por el Real Decreto 463/2020 no puede ser calificado automáticamente como infracción del art. 36.6 LOPSC y, en consecuencia, como infracción de desobediencia, sino que exige que habiendo incumplido el ciudadano dichas limitaciones o restricciones sea requerido expresamente y de manera singular para su cumplimiento por el agente de la autoridad, desatendiendo dicho requerimiento.

Especialmente crítico sobre el particular ha sido CANO CAMPOS, cuando expresa que el incumplimiento de estas normas de conducta -las restricciones y limitaciones impuestas por el Real Decreto 463/2020- no encajan en absoluto en el tipo del art. 36.6 LOPSC y que realizar tal subsunción supondría la comisión de tres errores: *calificaríamos de acto lo que es una norma* -las limitaciones contenidas en el art. 7 o las medidas del art. 10 del Real Decreto 463/2020-, *haríamos una interpretación extensiva de una norma punitiva* -el art. 36.6 LOPSC- y *estaríamos mutando el bien jurídico que tratan de proteger las normas de mandato y prohibición aprobadas durante la alarma* -la protección de la salud pública por el respeto al principio de autoridad-.

Continúa el reputado autor señalando con acierto que:

*“Con la interpretación que finalmente ha impuesto el Ministerio del Interior, en contra del criterio más acertado de la Abogacía General del Estado, cualquier incumplimiento a las normas generales de conducta constituiría, sin más, un ilícito de desobediencia o resistencia a la autoridad o sus agentes y, por tanto, bastaría con prever ese sólo tipo de ilícito para considerar que cualquier tipo de incumplimiento de una norma de conducta es infracción, esa concreta infracción.”*<sup>3</sup>

Volviendo al dictamen de la Abogada General del Estado, en cuanto a los arts. 43 y siguientes de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, concluye que no sería válida para sancionar las posibles infracciones a las normas de conducta impuestas por el Real Decreto 463/2020, por cuanto sería un instrumento

---

<sup>2</sup>AMAYA RODRÍGUEZ-PANTOJA, Joaquín: “COVID-19: Régimen sancionador instaurado y cuestionable legalidad de las multas por desobedecer el confinamiento.” El Derecho (<https://elderecho.com/covid-19-régimen-sancionador-instaurado-y-cuestionable-legalidad-de-las-multas-por-desobedecer-el-confinamiento>).

<sup>3</sup> CANO CAMPOS, Tomás: “Estado de alarma, sanciones administrativas y desobediencia a la autoridad.” Post en Normativa. 8 de mayo de 2020 ([https://seguridadpublicasite.wordpress.com/2020/05/08estado-de-alarma-sanciones-administrativas-y-desobediencia-a-la-autoridad/#\\_ftnref5](https://seguridadpublicasite.wordpress.com/2020/05/08estado-de-alarma-sanciones-administrativas-y-desobediencia-a-la-autoridad/#_ftnref5)).

jurídico ordinario no aplicable a situaciones extraordinarias, como las que regula el tan citado Real Decreto 463/2020.

Por último, en lo que atañe a la aplicación de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, estima que, dado que en su régimen sancionador tipifica una serie de infracciones relacionadas con conductas que constituyen un riesgo grave o muy grave para la salud (arts. 57.2 a y 57.2 b, respectivamente), tendrían mejor encaje en ellas el incumplimiento de las restricciones y limitaciones impuestas por el Real Decreto, que a fin de cuentas *“constituye una norma de policía sanitaria”*.

Tras analizar los referidos bloques normativos el Dictamen de 2 de abril de 2020 de la Abogacía del Estado llega a la conclusión de que la infracción del art. 36.6 LOPSC sanciona algo más que el genérico incumplimiento del ordenamiento jurídico y 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.

## **II.- EL CRITERIO DE LOS JUZGADOS DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.**

Pues bien, a la fecha de la redacción de este artículo existe ya un cuerpo jurisprudencial emanado de los juzgados de lo contencioso-administrativo de todo el territorio nacional sobre los procedimientos administrativos sancionadores tramitados por incumplir las limitaciones y restricciones de la libertad de circulación impuestas a la ciudadanía por el Real Decreto 463/2020 como consecuencia de la COVID-19.

Dicho acervo, no obstante, dista de ser uniforme, pudiendo sistematizarse en tres posiciones claramente diferenciadas, siempre en torno a la cuestión de la subsunción de tales conductas en el art. 36.6 LOPSC:

**1.-** La primera de ellas, plasmada en las primeras sentencias dictadas por los juzgados de lo contencioso-administrativo tras la aprobación del Real Decreto 463/2020, se caracteriza por entender que el incumplimiento de las restricciones a la libertad de circulación impuestas por el art. 7 del Real Decreto 463/2020 suponía, por sí mismo, desobediencia a la autoridad, sin la necesidad de un requerimiento adicional por parte de los agentes de la autoridad, que, de producirse y de haberse desobedecido, podría dar lugar, en su caso, al tipo penal previsto en el artículo 556 del Código Penal.

Estas sentencias entienden que el mandato contenido en el tan citado Real Decreto 463/2020 es claro y, por tanto, no resulta preciso un requerimiento expreso e individualizado de los agentes de la autoridad a los ciudadanos, no existiendo vulneración del principio de tipicidad.

Es el caso de las sentencias núm. 183/2020, de 24 de septiembre de 2020, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 2 de Pamplona (EDJ 2020/660481), que resuelve el caso de un ciudadano sancionado por transitar en la vía pública, alegando que lo hacía por prescripción médica, o, especialmente, la Sentencia núm. 194/2020, de 5 de octubre de 2020, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 3 de Pamplona (EDJ 2020/688275), que dirimió el supuesto de un ciudadano que se desplazó a un municipio distinto del de su residencia para hacer la compra; o la Sentencia núm. 100/2020, de 3 de noviembre de 2020, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 2 de Cáceres (EDJ 2020/697856), que enjuició el supuesto de un ciudadano que regresaba a su domicilio procedente del de su pareja.

2.- Una segunda posición entiende que los mandatos generales y abstractos de una norma, como es el caso del Real Decreto 463/2020, no integran la conducta del art. 36.6 LOPSC y, por tanto, es preciso un requerimiento expreso e individualizado y su desobediencia por el destinatario del mismo para su subsunción en el citado precepto, lo que implica la anulación de los actos recurridos y revocación de las sanciones.

Destaca la Sentencia del Juzgado Contencioso-administrativo núm. 1 de Segovia, de 14 de octubre de 2020 (EDJ 2020/710399), especialmente prolija en su análisis, con abundante cita jurisprudencial, de la desobediencia a los agentes de la autoridad, concretamente de la resistencia pasiva no grave o leve, desde su consideración como falta (actualmente delito leve), siendo el cuerpo normativo el Código Penal, hasta que fue despenalizada, convirtiéndose en un ilícito administrativo sancionado por el art. 36.6 LOPSC.

Igualmente ilustrativa de esta postura, es la Sentencia núm. 208/2020, de 27 de octubre de 2020, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de Vigo (ROJ SJCA/2020), que enjuició la sanción a una ciudadana que fue observada paseando por un parque. Esta sentencia añade que el requerimiento de los agentes de la autoridad debe incluir, además, de manera clara lo que debe o no debe hacerse, realizando igualmente un *excursus* por la conducta de desobediencia menos grave a la autoridad, desde su inicial tipificación penal hasta su despenalización y consideración como ilícito



administrativo, así como un análisis concienzudo de la doctrina más reciente sobre el particular concluyendo que:

*“no se puede imputar una infracción administrativa grave de desobediencia a la autoridad o a sus agentes por el genérico incumplimiento del ordenamiento jurídico cuando no ha existido un requerimiento expreso previo personal y directo al obligado a cumplir aquel; requerimiento en el que se habría de indicarse claramente lo que debe o no debe hacerse. Ningún agente ni autoridad le dirigió una orden que se negase a acatar.”*

En similar sentido se pronuncia la Sentencia núm. 2, de 20 de noviembre de 2020, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de Vigo (EDJ 2020/723362), que dirimió el caso de un ciudadano sancionado por transitar por la vía pública hasta una farmacia de guardia que no era la más cercana a su domicilio.

Y también abona esta tesis la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 3 de Valladolid, de 17 de noviembre de 2020 (EDJ 2020/710494), que anuló la sanción de un ciudadano que se hallaba en una gasolinera sin justificar su presencia en ninguno de los supuestos permitidos para circular por las vías o espacios de uso público, y que traemos a colación por cuanto define cómo ha de ser esa orden o requerimiento de los agentes de la autoridad:

*“... En estricta técnica normativa y no se olvide, en aplicación de principio constitucional de legalidad en el ámbito sancionador, el tan citado RD 463/2020 califica como sancionable el "incumplimiento o la resistencia a las órdenes de las autoridades competentes en el estado de alarma "y un incumplimiento de un mandato legal no es, en absoluto equiparable a un incumplimiento o la resistencia a una orden.*

*Una orden, es por definición un acto coercitivo de naturaleza personal o singular y nunca colectivo o generalizable a la totalidad de los ciudadanos del país. Y, demás, dictado en el ejercicio de una potestad administrativa de autoridad especialmente habilitada por ley.*

*De aceptarse que la promulgación de una ley (un RD declarativo del estado de alarma), por ejemplo, entraña una orden válida cuya desobediencia entraña, sin mayores consideraciones la comisión de una infracción, también podría entenderse para cualquier otra ley que se dicte, y ello es impensable (v. gr. Cualquier infracción de la LGT o de la LOREG será sancionable conforme a la tipificación de la desobediencia que se hace en la Ley 4/2015).*

**3.-** Una tercera postura es la que manifiesta abiertamente que la infracción de las normas de conducta del Real Decreto 463/2020 no puede sancionarse con la aplicación de la LOPSC, sino que debe ser sancionada con arreglo a la legislación sanitaria, por cuanto el bien jurídico protegido por las normas de conducta previstas por el Real Decreto 463/2020 es, sin duda, la salud pública.

Esta postura la representan las Sentencias núm. 195/2020 y 196/2020 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de Logroño, ambas de 27 de octubre de 2020 (EDJ 2020/689749 y 2020/690029, respectivamente), donde se enjuició el supuesto de un ciudadano que manifestó regresar por carretera a su domicilio procedente de su lugar de trabajo en un vehículo de turismo ocupado por cuatro personas, con unos razonamientos jurídicos especialmente elaborados, que abundan en la tesis ya manifestada por CANO CAMPOS, en el sentido siguiente:

*“Las normas o disposiciones del grupo normativo de la Declaración del Estado de Alarma (DEA) que expresamente se citan, no son "mandatos" u "órdenes" dictadas por la autoridad competente o sus agentes. El artículo 3 de la Orden TMA/254/2020, de 18 de marzo, por la que se dictan instrucciones en materia de transporte por carretera y aéreo (BOE de 19 de marzo de 2020), no solo se publica en el apartado "disposiciones generales", es una medida regulatoria, normativa, de carácter general y no una orden de la autoridad a los efectos del artículo 36.6 de la LOPSC. Ni la posterior Orden TMA/384/2020, de 3 de mayo, por la que se dictan instrucciones sobre la utilización de mascarillas en los distintos medios de transporte y se fijan requisitos para garantizar una movilidad segura de conformidad con el plan para la transición hacia una nueva normalidad, que deroga la anterior, y que se publica, además, como disposición general, son un mandato u orden individual, ni no una norma.*

*6.1.- No ha de extrañarnos la confusión y la opacidad jurídica que se ha generado como consecuencia de la crisis sanitaria en la que estamos inmersos, pero las "zonas grises" de las categorías jurídicas no pueden ser alteradas o modificadas.*

*7.- En efecto las medidas regulatorias que por razón de salud pública se establecen en la DEA y las "normas y disposiciones" del grupo normativo del estado de alarma, entre otras las que la propia demandada invoca, son disposiciones normativas.*

*7.1.- No son "mandatos u órdenes individuales" que la autoridad comunica, a modo de bando edictal, al conjunto de la ciudadanía, de suerte que esa comunicación sería un "requerimiento" previo, ornado con la publicidad o comunicación institucional correspondiente, si se permite la expresión de la canción popular no solo chilanga, "por tierra y por mar"- Una norma reglamentaria no es un "mandato individual" a los efectos del artículo 10 de la LO de 1981 y por tanto, la Orden de transportes que se invoca, no tiene tal condición ni naturaleza.*

*7.2.- Son disposiciones regulatorias normativas de carácter y finalidad sanitaria, controlar la pandemia, que se adoptan con esa finalidad en cada uno de los sectores regulados (transportes, espectáculos, hostelería, educación, etc. etc.).*

**7.3.- Y, por ende, su incumplimiento ha de ser sancionado con arreglo a la legislación aplicable, que no es la LOPSC.**

*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, como en el caso que nos ocupa, la de tráfico (vide ATSJ, del 1 de abril de 2011 (ROJ: ATSJ M 456/2011 - ECLI: ES: TSJM: 2011:456A)).”*

La Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 3 de Oviedo, de 9 de noviembre de 2020, que resolvió el supuesto de una ciudadana que transitaba por la vía pública sin causa justificada, añade una durísima crítica a la invocación del art. 36.6 LOPSC para sancionar las conductas infractoras del Real Decreto 463/2020, tachándola de flagrante vulneración del principio de tipicidad que resulta tan evidente que incluso es reconocida abiertamente por la Administración:

*“... Efectivamente, un pilar del principio de tipicidad es la extensión por analogía, que en nuestro Ordenamiento Jurídico está proscrita en el apartado 4 del artículo 27 de la Ley 40/ 2015. Sin embargo, en el acto recurrido se aprecia cómo, sin rubor ni disimulo, se busca acomodo en las normas definidoras de las infracciones y sanciones en abierta búsqueda de encajes creativos e imaginativos.*

*La aplicación de analogía deriva de la remisión a la ley aplicable que se ha efectuado en el decreto de alarma, y que ha resultado ser tan confusa para el ciudadano como para la propia Administración, que en reconocimiento incluso de la inseguridad jurídica vio obligada a dictar por el Ministerio del Interior - Dirección General de la Policía Nacional una nota informativa para aleccionar a sus Agentes sobre la normativa a aplicar en las denuncias formuladas en el estado de alarma.”*

En esta misma línea, de vulneración del principio de tipicidad, positivizado en el art. 25.1 de la Constitución (“C.E.”) y definido en el art. 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público<sup>4</sup>, profundizan otras muchas sentencias dictadas hasta la fecha. Y es que, es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional, que el ordenamiento sancionador administrativo debe predeterminar las conductas ilícitas y las sanciones correspondientes, mediante normas jurídicas que delimiten con claridad las conductas que constituyen una infracción y las sanciones aplicables.

Es el caso de la Sentencia del Juzgado Contencioso-administrativo núm. 3 de Pontevedra, de 11 de noviembre de 2020 (proc. abrev. 167/2020, ponente: López López), también anulatoria de las sanciones impuestas a cinco personas, trabajadores de la misma empresa, que se desplazaban en el mismo vehículo para realizar una actuación profesional, y la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de Pontevedra (proc. abrev. 210/2020), de 24 de noviembre de 2020 (EDJ 2020/722054), que se ocupó de la sanción a un particular que se encontraba en la vía pública sin hallarse comprendido en ninguno de los supuestos permitidos, de cuyo Fundamento de

---

<sup>4</sup> “Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley (...). Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley (...) Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica”.

Derecho Octavo transcribimos el último párrafo como colofón a esta tercera postura que han personificado la gran mayoría de juzgados de lo contencioso-administrativo de nuestro país:

*“Con toda evidencia se puede concluir que en los meses de marzo a junio de 2020 la Administración del Estado, pese a las advertencias en contra de la Abogada General del Estado, decidió proceder a sancionar por sí misma los incumplimientos de las limitaciones del confinamiento general, identificándolos de manera artificiosa y manifiestamente inadecuada con el tipo infractor de "desobediencia a la autoridad" de la LOPSC, por razones de "oportunidad" y "eficacia", para no derivar esos expedientes a las Administraciones autonómicas, en las que realmente recaía y recae la competencia para sancionar infracciones en materia sanitaria. Al hacerlo así vulneró, como se ha dicho, el derecho fundamental reconocido en el artículo 25 de la Constitución, cuya vigencia no se suspendió con el estado de alarma.”*

En definitiva, de la jurisprudencia analizada sobre el particular, parece claro que de forma mayoritaria se reprueba la ausencia de un régimen sancionador específico para los incumplimientos de las normas de conducta impuestas por el Real Decreto 463/2020, lo que ha llevado a un gran número de sentencias recaídas hasta la fecha a anular las sanciones impuestas con imposición de costas, en muchos casos, a la Administración demandada.

### **III.- LA OPORTUNIDAD PERDIDA EN MATERIA DE DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR EL REAL DECRETO 926/2020, DE 25 DE OCTUBRE.**

Por cuarta vez en nuestra historia constitucional, y la tercera por el mismo Gobierno de la Nación, el 25 de octubre de 2020 se declaró un nuevo estado de alarma en España por medio del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, BOE del 25 de octubre de 2020 (“Real Decreto 926/2020”), al amparo de lo dispuesto en el art. 4 b) de la LOAES (“b) Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves”).

Lo novedoso del Real Decreto 926/2020 es que hace recaer el peso de las medidas del estado de alarma en las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, estableciendo como autoridad delegada los presidentes de las mismas, quedando habilitados para dictar, por delegación del Gobierno de la Nación, las órdenes, resoluciones y disposiciones para la aplicación de lo previsto en los artículos 5 a 11 del Real Decreto

926/2020, no siendo preciso para ello la tramitación de procedimiento administrativo alguno ni las autorizaciones que contempla la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (arts. 8.6º pfo. II y 10.8º).

En consecuencia, aunque sólo sea implícitamente, tal novedad conlleva que se incremente la posibilidad de que las infracciones al nuevo Real Decreto 926/2020 se sancionen con arreglo a la normativa sanitaria, puesto que son las Comunidades Autónomas las que ostentan competencias sustantivas en materia sanitaria, conforme al art. 148.1.21 C.E..

A pesar de lo anterior, **el art. 15 del Real Decreto 926/2020 incurre en el mismo error que el Real Decreto 463/2020 por cuanto remite nuevamente, de manera genérica, en cuanto al régimen sancionador, a lo que dispongan las leyes conforme a la LOAES**, que igualmente contiene esa general referencia a las leyes:

*“Artículo 15. Régimen sancionador. El incumplimiento del contenido del presente real decreto o la resistencia a las órdenes de las autoridades competentes será sancionado con arreglo a las leyes, en los términos establecidos en el artículo 10 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio”.*

En definitiva, si bien es cierto que al hacer recaer en las Comunidades Autónomas la competencia en materia de restricciones y limitaciones a la ciudadanía como consecuencia de la pandemia de la COVID-19, es probable es que éstas apliquen la normativa sanitaria para sancionar las infracciones a las mismas, hubiera sido deseable la introducción de un régimen sancionador específico que eliminase de un plumazo las deficiencias denunciadas hasta la fecha por la jurisprudencia en relación con las sanciones impuestas por el incumplimiento de las restricciones y limitaciones a la movilidad impuestas a la ciudadanía por el anterior estado de alarma.

No puede entenderse cómo, con la experiencia de un estado de alarma anterior, aplicado durante más de tres meses, y disponiendo de un tiempo más que razonable para atajar las disfuncionalidades de que aquél adolecía, el legislador no haya desarrollado un régimen sancionador que cumpla con todas las exigencias constitucionales y, sobre todo, dé seguridad jurídica a la ciudadanía, por lo que no se puede sino augurar un complicado final a las sanciones que se impongan en virtud del mismo con invocación de la LOPSC y, en definitiva, prescindiendo de la legislación sanitaria.

#### **IV.- CONCLUSIONES.**

Es evidente, a la luz de todo el *iter* normativo seguido tras la publicación del Real Decreto 463/2020 y su interpretación tanto por una buena parte de la doctrina como por la Abogacía General del Estado pero, sobre todo, por la jurisprudencia, que resulta necesaria una mayor seguridad jurídica en la imposición de sanciones derivadas de los incumplimientos de las restricciones o limitaciones de derechos fundamentales impuestas a la ciudadanía como consecuencia de la COVID-19.

Quizá sea comprensible que el Real Decreto 463/2020, dada la premura con que se dictó y publicó por la rápida propagación de la enfermedad de la COVID-19, que en poco tiempo dio lugar a un impactante número de fallecimientos y de hospitalizados, no pudiera elaborarse de manera más sosegada y, por ende, no contemplara un elenco de infracciones y sanciones remitiéndose a otros cuerpos normativos como la LOPSC.

También es cierto que más adelante se ha tratado de enmendar alguno de los desatinos propiciados por el inicial marco normativo de alarma. *Verbi gratia* con el Real Decreto-Ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, que estableció las medidas de la mal llamada “nueva normalidad”, tras el fin del primer estado de alarma de 2020, y que, en algunos casos concretos, clarificó el régimen sancionador del incumplimiento de las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis sanitaria, remitiéndose a las normativas sanitaria y de prevención de riesgos laborales. Por ejemplo, en cuanto a la tipificación de la infracción y sanción por el incumplimiento de la obligación de llevar mascarilla en la vía pública (que su art. 31.2 considera infracción leve y sanciona con multa de hasta 100 euros).

Pero lo que, desde luego, es difícil de comprender es que el segundo decreto de declaración del estado de alarma dictado a nivel nacional en 2020 adolezca de las mismas deficiencias que el primero. Más aun, cuando está fuera de toda duda, pues así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional, que el legislador de alarma podía tipificar *ex novo* tanto los comportamientos susceptibles de ser castigados como infracción, como las sanciones que se consideren proporcionales a su represión o castigo, como se desprende de la STC 83/2016, de 28 de abril<sup>5</sup>, pues los reales decretos por los que se declara el estado de alarma, pese a su forma, tienen rango o valor de ley.

---

<sup>5</sup> Dictada con motivo del Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo, por el cual se acordó el primer estado de alarma decretado conforme a la Constitución Española de 1978 con motivo de la denominada “Crisis de los controladores aéreos”, de diciembre de 2010.

En este sentido, hubiese sido muy deseable, desde el punto de vista de las exigencias de los principios de seguridad jurídica (art. 9.3 C.E.), de legalidad y tipicidad (art. 25.1 C.E.) que el Real Decreto 926/2020 hubiese incluido un elenco de infracciones y sanciones que evitasen lo que probablemente, aunque en menor medida, puede volver a ocurrir si los agentes de la autoridad y, principalmente, los instructores de los procedimientos sancionadores fundamentan sus denuncias y posteriores procedimientos sancionadores en una supuesta desobediencia genérica a las normas de conducta impuestas por el Real Decreto 926/2020.

Es decir, si el bien jurídico a preservar en las restricciones y limitaciones impuestas por el legislador de alarma como consecuencia de la COVID-19 no es otro que la salud pública, carece de cualquier sentido que el incumplimiento de tales normas sea sancionado, también en este Real Decreto 926/2020, con preceptos que buscan proteger el principio de autoridad, lo que provocará, nuevamente, que de forma mayoritaria tales sanciones sean anuladas por nuestros tribunales, con el consiguiente descrédito de las medidas adoptadas en el contexto del estado de alarma en una situación tan excepcional como la que estamos viviendo, que requiere un importante ejercicio de responsabilidad individual por parte de la ciudadanía pero también un escrupuloso respeto por los derechos fundamentales y, en el caso aquí analizado por la libertad de circulación consagrada por el art. 19 C.E..

## **V.- BIBLIOGRAFÍA.**

**AMAYA RODRÍGUEZ-PANTOJA, Joaquín:** *“COVID-19: Régimen sancionador instaurado y cuestionable legalidad de las multas por desobedecer el confinamiento.”*

El Derecho (<https://elderecho.com/covid-19-régimen-sancionador-instaurado-y-cuestionable-legalidad-de-las-multas-por-desobedecer-el-confinamiento>).

**CANO CAMPOS, Tomás:** *“Estado de alarma, sanciones administrativas y desobediencia a la autoridad.”* Post en Normativa. 8 de mayo de 2020 ([https://seguridadpublicasite.wordpress.com/2020/05/08estado-de-alarma-sanciones-administrativas-y-desobediencia\\_a\\_la\\_autoridad/#\\_ftnref5](https://seguridadpublicasite.wordpress.com/2020/05/08estado-de-alarma-sanciones-administrativas-y-desobediencia_a_la_autoridad/#_ftnref5)).

**MAGRO SERVET, Vicente:** *“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, 30 de Marzo de 2020, Wolters Kluwer (<https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEA>

MtMSbF1CTEAAmMDcxNzQ7Wy1KLizPw8WyMDI6CYkTFIIDOt0iU\_OaSyINU2  
LTGnOBUAsptR9DUAAAA=WKE).