



ILUSTRE
COLEGIO DE ABOGADOS
DE MADRID

UNIDAD TÉCNICA JURÍDICA

BIBLIOTECA

ÁREAS PROCESALES

COVID-19

**PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DURANTE LA
VIGENCIA DEL ESTADO DE ALARMA. PROBLEMAS
DE TIPIFICACIÓN Y COMPETENCIA.**

INDICE

I.- INTRODUCCIÓN	3
II.-PROBLEMÁTICA EN LA TIPIFICACIÓN Y LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA.....	4
Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana	6
Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional Protección Civil.	8
Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública.	9
III.- CONCLUSIONES.....	10

I.- INTRODUCCIÓN

El [Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19](#), impuso, entre otras medidas, determinadas restricciones a la libertad de circulación de las personas (artículo 7) y la suspensión de apertura al público de los locales y establecimientos minoristas (artículo 10).

Dichas medidas han sido posteriormente complementadas con normas dirigidas a restringir en un mayor grado la deambulación y movilidad de la población con el fin de controlar y reducir el contagio del COVID-19.

Los cuerpos estatales, autonómicos y locales son las autoridades competentes para garantizar su cumplimiento durante la vigencia del estado de alarma, siendo por ello que a través de la [Orden del Ministerio del Interior INT/226/2020, de 15 de marzo](#), se han establecido criterios comunes de actuación, al amparo de lo dispuesto en el artículo 9.1 de la [Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio](#).

La Abogacía General del Estado, a través de su centro directivo, ha constatado la existencia de discrepancias entre las diversas Abogacías del Estado en relación a los criterios establecidos 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, por lo que ha elaborado el siguiente informe **"Consulta sobre tipificación y competencia administrativa para tramitar y resolver procedimientos sancionadores por incumplimiento de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma,** fijando un criterio al respecto.

El objetivo del presente documento es realizar un análisis y resumen de dicho informe.

II.-PROBLEMÁTICA EN LA TIPIFICACIÓN Y LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA.

Las denuncias que se impongan por presuntos incumplimientos de las limitaciones o restricciones de derechos impuestas durante el estado de alarma, pueden venir impuestas por los distintos miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (Administración General, Autonómica y local) en virtud del artículo 5.6 del RD 463/2020, así mismo las infracciones denunciadas también pueden estar vinculadas a materias de una u otras Administraciones Públicas.

Por tanto, a tenor de lo establecido en el RD 463/2020 podemos encontrarnos, que en determinados casos se puedan impugnar procedimientos sancionadores en base a la incompetencia de la

UNIDAD TÉCNICA JURÍDICA. BIBLIOTECA. ÁREAS PROCESALES

ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID

autoridad en relación con la ley aplicable (es decir por razón de la materia) o por la incorrecta tipificación de la infracción a sancionar.

A estos efectos, el artículo 10 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, dispone que “el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la autoridad competente en el estado de alarma será sancionado con arreglo a lo dispuesto en las leyes”.

En el mismo sentido se expresa el artículo 20 del Real Decreto 463/2020, que bajo la rúbrica “Régimen sancionador”, establece que “El incumplimiento o la resistencia a las órdenes de las autoridades competentes en el estado de alarma será sancionado con arreglo a las leyes, en los términos establecidos en el artículo diez de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio”.

Cómo se puede apreciar, en ambas leyes reguladoras del Estado de alarma y en concreto del incumplimiento de las medidas que se adopten, existe inconcreción normativa a la hora de sancionar y hace una genérica remisión a la aplicación de “las leyes”, lo que plantea grandes problemas prácticos para tipificar las distintas infracciones denunciadas por los agentes de la autoridad, cuestión de la que, como se expondrá seguidamente, en muchos casos depende la competencia para tramitar y resolver los correspondientes procedimientos sancionadores.

ALARMA. PROBLEMAS DE TIPIFICACIÓN Y COMPETENCIA

Así pues nos encontramos con tres normas cuya aplicación puede entrar en juego, la 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 Protección Civil y la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública:

- **Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana**

El incumplimiento de las limitaciones establecidas durante el estado de alarma puede tener encaje en los artículos 35, 36 y 37, dada la mención expresa que la Orden del Ministerio del Interior INT/226/2020, de 15 de marzo, ya mencionada, hace al artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, podría pensarse que ese precepto es el que da cobertura general a las infracciones a las limitaciones y restricciones impuestas a los ciudadanos por el Real Decreto 463/2020. Art. 36, *“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”*.

El **criterio del Centro Directivo**, respecto a la aplicación de esta norma es que **la desobediencia precisa necesariamente** de un **requerimiento expreso e**

ALARMA. PROBLEMAS DE TIPIFICACIÓN Y COMPETENCIA

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

En cuanto a **la competencia**, el artículo 32 establece la competencia de la Administración General del Estado (en concreto, al Ministro del Interior, al Secretario de Estado de Seguridad, o a los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas y en las Ciudades de Ceuta y Melilla, según el tipo y grado de sanción), de “las autoridades correspondientes de la Comunidad Autónoma en el ámbito de sus competencias en materia de seguridad ciudadana”, y a los Alcaldes, “cuando las infracciones se cometieran en espacios públicos municipales o afecten a bienes de titularidad local, siempre que ostenten competencia sobre la materia de acuerdo con la legislación específica”.

ALARMA. PROBLEMAS DE TIPIFICACIÓN Y COMPETENCIA

- **Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional Protección Civil.**

Las infracciones que pudieran ser de aplicación las encontramos en el artículo 45.3.b), infracción muy grave y el artículo 45.4.b) del mismo texto legal, infracción leve.

Es importante para determinar la aplicación o no de esta norma lo establecido en el artículo 5.2 de la Ley 17/2015 donde se define la **“emergencia de protección civil”**, y establece que es la situación de riesgo colectivo sobrevenida por un evento que pone en peligro inminente a personas o bienes y exige una gestión rápida por parte de los poderes públicos para atenderlas y mitigar los daños y tratar de evitar que se convierta en una catástrofe. Se corresponde con otras denominaciones como emergencia extraordinaria, por contraposición a emergencia ordinaria que no tiene afectación colectiva.”

La aplicación de dichas infracciones tendría el inconveniente de que el concepto de declaración de estado de alarma de la Ley Orgánica 4/1981 no coincide, desde un punto de vista técnico- jurídico, con la declaración de emergencia acordada en el ámbito de la protección civil, y al amparo de la Ley 17/2015.

El **criterio del Centro Directivo** de la Abogacía General del Estado, respecto a la aplicación de esta norma es que **la declaración de estado de alarma constituye un**

instrumento aplicable para situaciones extraordinarias a las que no quepa hacer frente con los instrumentos jurídicos ordinarios, como puede ser la declaración de emergencia de protección, **considerando 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.**

En cuanto a **la competencia** para sancionar, el art. 48 de la Ley de Protección Civil, establece las competencias en el ámbito de la Administración General del Estado, lo que debe entenderse sin perjuicio de las competencias autonómicas asumidas en materia de protección civil.

- **Le y 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública.**

Por último, la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, tipifica una serie de infracciones relacionadas con conductas que constituyan un riesgo o daño grave o muy grave para la salud. Así, el artículo 57.2.a) establece la infracción muy grave, el apartado b) las graves y el c) las leves.

Dado que **el Real Decreto 463/2020** declara el estado de alarma ante la crisis sanitaria derivada del COVID-19, **constituye una norma de policía sanitaria cuyos preceptos están orientados a la preservación de la salud**

humana y a la evitación del contagio de la enfermedad.

Las limitaciones o restricciones de la libertad de circulación de las personas impuestas en el artículo 7 del Real Decreto 463/2020 tienen una finalidad claramente vinculada a la protección de la salud pública que, **a juicio de 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.**

En cuanto a **la competencia** para sancionar, recordar, en este punto, que el artículo 149.1.16 de la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva sobre la sanidad exterior y sobre las bases y coordinación general de la sanidad, por lo que las Comunidades Autónomas han asumido competencias ejecutivas o de gestión en materia de sanidad. Por lo tanto, si las infracciones objeto de informe se vinculasen a la legislación sanitaria, la competencia para tramitar y resolver los correspondientes procedimientos sancionadores correspondería, en principio, a las Comunidades Autónomas respectivas.

III.- CONCLUSIONES.

En atención a lo expuesto y a la vista de las consideraciones precedentes podemos realizar las siguientes conclusiones:

ALARMA. PROBLEMAS DE TIPIFICACIÓN Y COMPETENCIA

- **Que teniendo en cuenta las posibles calificaciones que puede merecer un mismo hecho** (infracción de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de la Salud Pública; infracción, en su caso, del artículo 36.6 de la Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, o infracción, en su caso, de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil), **la concreta calificación o tipificación del hecho denunciado se traducirá,** en muchas ocasiones, **en una cuestión de concurrencia o colisión de normas que habrá de resolverse aplicando las reglas o principios que deciden estas cuestiones en el ámbito del Derecho administrativo sancionador,** tomadas básicamente del Derecho penal, cuales son los criterios de consunción, subsidiariedad, y *non bis in ídem*, criterios que deberán considerarse por los órganos instructores y por los competentes para dictar la resolución que proceda.

- **Respecto a la competencia:**
 - El artículo 32 de la Ley Orgánica, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana establece que será la Administración del Estado, de las autoridades correspondientes de la Comunidad Autónoma en el ámbito de sus competencias en materia de seguridad ciudadana y a de los Alcaldes.

- El art. 48 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, establece las competencias en el ámbito de la Administración General del Estado, lo que debe entenderse sin perjuicio de las competencias autonómicas asumidas en materia de protección civil.
- Y, la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública establece que 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.

En Madrid, a 6 de mayo de 2020.

**RESUELVE TUS CONSULTAS EN LA UNIDAD
TÉCNICA JURÍDICA. ACCEDE DESDE LA WEB:**

Icam.es – Área Reservada – Formación Biblioteca – Consultas Procesales.

UNIDAD TÉCNICA JURÍDICA BIBLIOTECA

Áreas Procesales

Ilustre Colegio de Abogados de Madrid

C/ Serrano 9, Biblioteca

Tif: 91 788 93 80 -

UNIDAD TÉCNICA JURÍDICA. BIBLIOTECA. ÁREAS PROCESALES

ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID