



## Régimen sancionador y estado de alarma

**Juan José González López**

*Doctor. Letrado consistorial*

*Titular de la asesoría jurídica. Ayuntamiento de Burgos*

[jjgonzalez@ubu.es](mailto:jjgonzalez@ubu.es) | <https://orcid.org/0000-0002-5494-2816>

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Íñigo del Guayo Castiella, don Gabriel Domenech Pascual, doña Susana García Couso, doña Ximena Lazo Vitoria, doña Eva María Menéndez Sebastián, don Vicente Moret Millás y doña Camino Vidal Fueyo.

### Extracto

El presente trabajo tiene por objeto analizar distintas cuestiones relacionadas con el régimen sancionador aplicable al incumplimiento de las medidas adoptadas durante la vigencia de la declaración del estado de alarma como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por la covid-19. Más concretamente, dada su eventual eficacia invalidante de las sanciones, se aborda la idoneidad del estado declarado de entre los previstos en el artículo 116 de la Constitución española, a la luz del supuesto concurrente y la afección a los derechos fundamentales, para, seguidamente, exponer las distintas normas que se han estimado aplicables para punir los incumplimientos antedichos. Tras examinar las diversas posturas mantenidas y, en particular, la interpretación de la Ley Orgánica 4/2015 como susceptible de sancionar la desobediencia a los mandatos contenidos en el Real Decreto de declaración del estado de alarma, se razona la procedencia de aplicar la Ley 33/2011 por ser la única que tipifica el incumplimiento de medidas adoptadas en respuesta a crisis sanitarias; ello sin perjuicio de la punición de la desobediencia a órdenes de la autoridad con apoyo en otra normativa. Finalmente, se realiza una somera justificación de la pervivencia de las sanciones una vez concluida la declaración del estado de alarma.

**Palabras clave:** estado de alarma; sanciones; desobediencia.

Fecha de entrada: 01-06-2020 / Fecha de aceptación: 18-09-2021

**Cómo citar:** González López, J. J. (2021). Régimen sancionador y estado de alarma. *Revista CEFLegal*, 245, 85-114.





# Sanctions regime and state of alarm

Juan José González López

## Abstract

This work analyses several matters related to the sanctions regime applicable to the breach of measures taken while the state of alarm following the covid-19 health crisis was in force. More precisely, given its possible overruling efficiency on the sanctions, the suitability of the state adopted among those provided for in article 116 of the Spanish Constitution is addressed, and next are exposed the various regulations deemed to be enforceable to punish the aforementioned breaches. After examining the different positions maintained and, in particular, the interpretation of Ley Orgánica 4/2015 as suitable to penalise the disobedience of orders provided for in the Royal Decree declaring the state of alarm, enforcing Ley 33/2011 as the only one criminalising the breach of measures provided in response to health crises is argued, regardless of the punishment of disobedience to authorities' orders based on any other regulation. Finally, a quick justification of the persistence of those sanctions once the state of alarm has concluded is conducted.

**Keywords:** state of alarm; sanctions; disobedience.

**Citation:** González López, J. J. (2021). Régimen sancionador y estado de alarma. *Revista CEFLegal*, 245, 85-114.



## Sumario

1. Análisis de los presupuestos del estado de alarma
2. Normativa sancionadora aplicable
  - 2.1. Desobediencia a la norma como desobediencia a la autoridad
  - 2.2. Vinculación del régimen sancionador con el presupuesto determinante de la declaración del estado de alarma
  - 2.3. La cuestión competencial

Referencias bibliográficas

## 1. Análisis de los presupuestos del estado de alarma

Antes de abordar la normativa sectorial aplicable para sancionar el incumplimiento de las restricciones y mandatos propios del estado de alarma, es preciso realizar un somero análisis de su presupuesto, ya que la correcta o incorrecta subsunción en él de la crisis sanitaria ocasionada por la covid-19 es susceptible de cuestionar la validez de las sanciones impuestas. A este respecto, debe destacarse que la declaración del estado de alarma, así como sus eventuales prórrogas, se han identificado por el Tribunal Constitucional (TC en adelante) como decisiones o disposiciones con rango o valor de ley<sup>1</sup>. Ello conlleva que la impugnación de las resoluciones sancionadoras con fundamento en la irregularidad invalidante de la declaración o prórroga del estado de alarma en que se fundamenta la punición de la infracción no puede articularse a través de la vía del artículo 26 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, y solo cabe que se interese del órgano jurisdiccional que conozca del recurso contencioso-administrativo contra la resolución en cuestión que plantee cuestión de inconstitucionalidad (art. 163 de la Constitución española, CE en adelante) o que, a través del recurso de amparo, lo que exige la alegación de vulneración de derechos fundamentales en la vía judicial previa preceptiva, el TC aprecie dicha lesión en la declaración o prórroga y suscite una autocuestión de inconstitucionalidad (art. 55.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, LOTC en adelante).

La CE prevé en su artículo 116 tres estados (alarma, excepción y sitio) destinados a dar respuesta a situaciones de excepcionalidad que desbordan los cauces procedimentales y potestades ordinarias. Dicho precepto dispone distintos requisitos y limitaciones, principalmente temporales, pero no concreta los supuestos en que resulta posible la declaración de cada uno de los estados contemplados, lo que obliga a acudir a la ley orgánica a que el apartado primero del artículo 116 de la CE remite su regulación.

La Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, establece en sus artículos 4, 13 y 32 los casos en que, respectivamente, cabe la declaración de los distintos estados<sup>2</sup>. Fácilmente se advierte que, en línea con la intensidad de las li-

---

<sup>1</sup> Auto del Tribunal Constitucional (ATC en adelante) 7/2012, de 13 de enero, y Sentencia del Tribunal Constitucional (STC en adelante) 83/2016, de 28 de abril. En relación con esta cuestión, González López (2020, pp. 110 y ss.).

<sup>2</sup> Artículo 4:

El Gobierno, en uso de las facultades que le otorga el artículo ciento dieciséis, dos, de la Constitución podrá declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad.

mitaciones o suspensiones de derechos fundamentales, así como de las medidas que son susceptibles de adoptarse en cada estado, un criterio empleado por el legislador es el de creciente gravedad que se atribuye a las alteraciones de la normalidad a que se vincula la declaración de cada uno<sup>3</sup>. Pero, además del indicado, existe otros factores de distinción.

Es posible agrupar los supuestos de hecho en función de que su origen necesaria o habitualmente radique o no en actividad humana. Es manifiesto que entre los segundos se cuentan los terremotos y, entre los primeros, las alteraciones del orden público y los actos de insurrección o fuerza. A caballo entre ambos se sitúan los restantes, que si bien pueden identificarse con más frecuencia con la intervención del ser humano (paralización o alteración grave de los servicios públicos esenciales o del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos) o fenómenos naturales (inundaciones, crisis sanitarias), son susceptibles de verse causados por actos humanos o no<sup>4</sup>.

La importancia de la distinción apuntada radica en que de la regulación de la Ley Orgánica 4/1981 se desprende que el estado de alarma es el prioritariamente llamado a res-

- 
- a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud.
  - b) Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves.
  - c) Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos veintiocho, dos, y treinta y siete, dos, de la Constitución, concurra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo.
  - d) Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.

#### Artículo 13.1:

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

#### Artículo 32.1:

Cuando se produzca o amenace producirse una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional, que no pueda resolverse por otros medios, el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el apartado cuatro del artículo ciento dieciséis de la Constitución, podrá proponer al Congreso de los Diputados la declaración de estado de sitio.

<sup>3</sup> Se afirma en Aba Catoria (2011, p. 326) que el legislador, al establecer los supuestos en los que cabe declarar los estados excepcionales, escogió la opción «diferenciadora», de manera que «la declaración de uno de los tres estados excepcionales previstos obedece al principio de proporcionalidad que motiva su graduación, en cuanto que son las circunstancias concretas de cada situación las que determinan las medidas a adoptar bajo la legalidad extraordinaria». De «escala gradual» se califican los tres estados en Rodríguez Fernández (2020).

<sup>4</sup> Así se apunta en Sandoval (2012).

ponder a situaciones provocadas por fenómenos naturales o por alteraciones generadas por personas pero de reducida intensidad, en tanto los estados de excepción y sitio lo son generalmente, o siempre en el segundo, para las ocasionadas por conductas humanas de elevada gravedad<sup>5</sup>. Esto se halla en consonancia con el tipo de medidas que pueden adoptarse, pues la inexistente o reducida incidencia del factor humano aparentemente hace factible controlar la situación sin necesidad de suspender derechos fundamentales (aunque pueda ser necesario limitar algunos), en tanto la causa humana, con destacada intensidad, demanda medios más extremos como es la suspensión. Proporciona, por tanto, un criterio interpretativo, ya que, ante una situación de origen no humano, es el estado de alarma el idóneo, sin descartar eventualmente el de excepción si la catástrofe llega a alcanzar las cotas de gravedad que prevé el artículo 13 de la Ley Orgánica 4/1981<sup>6</sup>.

En este sentido, el legislador emplea una técnica diversa para cada estado. En el de alarma enuncia los distintos supuestos de hecho (catástrofes, calamidades o desgracias con mención ejemplificativa de algunas de las que pueden concurrir; crisis sanitarias, con igual mención; paralización de servicios públicos esenciales; desabastecimiento de productos de primera necesidad), y otro tanto se hace al ocuparse del estado de sitio. En cambio, el estado de excepción no se define en función de los hechos que acontezcan, sino de su repercusión, esto es, de que el acontecimiento que tenga lugar implique que

el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo.

De este modo, el estado de excepción puede responder a supuestos de hecho propios de los estados de alarma o sitio (aunque no se agota en estos supuestos), siempre que por su incidencia en el ejercicio de los derechos, funcionamiento de las instituciones u otro aspecto del orden público sea incardinable en el artículo 13 de la Ley Orgánica

<sup>5</sup> En este sentido, en Aba Catoria (2011, p. 330) se atribuye al estado de alarma «naturaleza no política», y en Lafuente Balle (1990, p. 36) se mantiene que «una interpretación objetiva y sistemática de la norma excluye la conflictividad social de los presupuestos de hecho de este estado excepcional». Por su parte, en Fernández Segado (1981, p. 95), se afirma que «en definitiva, mientras los estados de excepción y de sitio tienen una naturaleza eminentemente política, el estado de alarma obedece a hechos naturales y a circunstancias sociales, con lo que presenta una naturaleza eminentemente social, de la que brilla por su ausencia todo matiz político, aunque tal afirmación no debe entenderse con un valor absoluto».

<sup>6</sup> En esta línea, se apunta en Álvarez García (2020, p. 10), que la tipificación en la Ley Orgánica 4/1981 «obedece preferentemente no tanto a cuestiones de intensidad en la gravedad de la situación (o, en otros términos, a niveles cuantitativos), como al intento de ofrecer una respuesta diferenciada a situaciones de crisis de una distinta naturaleza (esto es, a cuestiones cualitativas)».

4/1981, y presentarse, por tanto, como una escalada respecto del estado de alarma o una alternativa más liviana desde la óptica de los derechos fundamentales de los ciudadanos en comparación con el estado de sitio, en todo caso sujeta a la valoración ponderada que efectúe el Ejecutivo para acudir a uno u otro y someterse a sus respectivos requisitos de autorización<sup>7</sup>. Este elemento diferenciador debe orientar la interpretación o identificación del régimen aplicable, ya que este ha de hallarse en línea con el supuesto determinante de la aplicación del estado de alarma, que no solo es la gravedad, sino también el supuesto a que se pretende dar respuesta (situación fáctica o incidencia de la situación, según el estado declarado).

Desde la óptica del supuesto de hecho presente, nada reprochable se aprecia en el recurso a la declaración del estado de alarma para hacer frente a la crisis generada por la pandemia de la covid-19<sup>8</sup>. No hay duda de que coincide con el contemplado en el artículo 4 b) de la Ley Orgánica 4/1981, pues se trata indudablemente de una pandemia global (así lo ha declarado la Organización Mundial de la Salud), que integra consecuentemente una crisis sanitaria<sup>9</sup>. Cabría cuestionarse, no obstante, si por su grado de incidencia el supuesto de hecho (crisis sanitaria) es susceptible de justificar la declaración del estado de excepción. La respuesta ha de ser eventualmente afirmativa. Si bien han de deslindarse las consecuencias de la declaración del estado de alarma u otras medidas sanitarias y las directamente derivadas de la enfermedad que se trata de erradicar, puede advertirse que la covid-19, por sí misma, esto es, al margen de la reacción de los poderes públicos, compromete los aspectos indicados, pues el padecimiento de la enfermedad y el temor al contagio constriñen la conducta social, afectan al desenvolvimiento de la actividad judicial, parlamentaria, etc., y a los servicios públicos esenciales, con especial incidencia en uno tan básico como es el sanitario, al que ocasiona una sobrecarga asistencial capaz de colapsarlo. El que el impacto sea inicialmente reducido no debe distraer del hecho constatado de que la enfermedad genera una alteración creciente hasta alcanzar cotas de gravedad precisadas de medios extraordinarios, como han venido experimentado múltiples Estados, incluidos los reacios a su adopción, caso del Reino Unido.

---

<sup>7</sup> En este sentido, el artículo 28 de la Ley Orgánica 4/1981 contempla el supuesto de que la alteración del orden público dé lugar, «o coincida», con las circunstancias que permiten la declaración del estado de alarma.

En Fernández Segado (1981, p. 95), se afirma que «el estado de alarma no es una fase previa al de excepción, y ello porque entre las alteraciones graves de la normalidad que legitiman su declaración no nos encontramos con el supuesto de alteración del orden público». Mas el que la declaración del estado de alarma no sea un requisito necesario para poder declarar el de excepción no implica que la incorporación de la alteración del orden público a una situación inicialmente propia del estado de alarma no conlleve una sucesión cronológica de ambos.

<sup>8</sup> Se afirma en Álvarez García (2020, p. 10) que «para la lucha contra las crisis sanitarias el estado excepcional apropiado es el de alarma».

<sup>9</sup> Declaración efectuada por el Director General de la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020.

Existe base constitucional para la declaración del estado de excepción, en función de las circunstancias<sup>10</sup>. Mas el que la crisis sanitaria de la covid-19 pueda, en un momento dado, legitimar esa declaración no implica que así deba hacerse desde el principio o que deba esperarse a que las alteraciones sean tan graves que no haya más remedio que recurrir a ella. La concreción de las medidas oportunas debe hacerse no solo a la luz del supuesto justificador, sino también de la proporcionalidad<sup>11</sup>. Como se ha indicado, el estado de excepción, cuando se aplica a un supuesto de hecho encuadrable en el estado de alarma, supone una escalada desde la óptica de los derechos fundamentales. Por ello, la opción por el estado de alarma, que en todo caso debe ser previo al de excepción en supuestos como el descrito, o el de excepción debe hacerse también en atención al impacto para los derechos fundamentales, ya que la incidencia del segundo es incomparablemente superior. Esto es, si con la declaración del estado de alarma, que además es el específicamente previsto para crisis sanitaria, basta para contener y remediar la situación, no ha de declararse el estado de excepción, como no se ha hecho, correctamente, en la crisis de la covid-19.

Al hilo de lo anterior, otra de las cuestiones que se suscitan es la amplitud o legitimidad de la restricción de derechos fundamentales que ha comportado el estado de alarma. Más concretamente, se cuestiona que las restricciones impuestas en virtud de la declaración y sucesivas prórrogas del estado de alarma han encubierto una suspensión del derecho a la libertad de circulación reconocido por el artículo 19 de la CE, así como de otros derechos fundamentales (libertad ideológica y religiosa, derecho de reunión, etc.)<sup>12</sup>.

El artículo 55.1 de la CE contempla la suspensión de los derechos reconocidos en los artículos 17 (salvo lo dispuesto en el apartado tercero para el estado de excepción), 18 (apartados segundo y tercero), 19, 20 (apartados primero, a) y d), y quinto), 21, 28 (apartado segundo) y 37 (apartado segundo) d la CE, pero únicamente en el caso de declaración de los estados de excepción y sitio, con el matiz ya indicado. Ello supone que la suspensión de derechos fundamentales se halla vetada en el supuesto de estado de alarma, y así se refleja en la Ley Orgánica 4/1981, que únicamente regula la suspensión de derechos fundamentales al ocuparse de los estados de excepción y sitio. Lo que sí prevé dicha ley orgánica al regular el estado de alarma es la limitación de la libertad de circulación<sup>13</sup>. Dónde se halla la frontera

<sup>10</sup> Así se entiende en Díaz Revorio (2020).

<sup>11</sup> Acerca del principio de proporcionalidad, Pedraz Penalva (1990, pp. 313-376) o González Beilfuss (2003), entre otros.

<sup>12</sup> Establece el artículo 19 de la CE que «los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional. Asimismo, tienen derecho a entrar y salir libremente de España en los términos que la ley establezca. Este derecho no podrá ser limitado por motivos políticos o ideológicos».

<sup>13</sup> El artículo 11 de la Ley Orgánica 4/1981 dispone que «con independencia de lo dispuesto en el artículo anterior, el decreto de declaración del estado de alarma, o los sucesivos que durante su vigencia se dicten, podrán acordar las medidas siguientes: a) Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos».

entre la limitación, permitida en estado de alarma, y la suspensión, restringida a los otros dos estados, es lo que origina la polémica, dada la extensión que dicha limitación ha alcanzado<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Merece la pena recordar el contenido del artículo 7 del 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:

1. Durante la vigencia del estado de alarma, las personas únicamente podrán circular por las vías o espacios de uso público para la realización de las siguientes actividades, que deberán realizarse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad, menores, mayores, o por otra causa justificada:
  - a) Adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad, así como adquisición de otros productos y prestación de servicios de acuerdo con lo establecido en el artículo 10.
  - b) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios.
  - c) Desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial.
  - d) Retorno al lugar de residencia habitual.
  - e) Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.
  - f) Desplazamiento a entidades financieras y de seguros.
  - g) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.
  - h) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza.
2. Los menores de 14 años podrán acompañar a un adulto responsable de su cuidado cuando este realice alguna o algunas de las actividades previstas en el apartado anterior.
3. Igualmente, se permitirá la circulación de vehículos particulares por las vías de uso público para la realización de las actividades referidas en los apartados anteriores o para el repostaje en gasolineras o estaciones de servicio.
4. En todo caso, en cualquier desplazamiento deberán respetarse las recomendaciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias.
5. El Ministro del Interior podrá acordar el cierre a la circulación de carreteras o tramos de ellas por razones de salud pública, seguridad o fluidez del tráfico o la restricción en ellas del acceso de determinados vehículos por los mismos motivos.

Cuando las medidas a las que se refiere el párrafo anterior se adopten de oficio se informará previamente a las Administraciones autonómicas que ejercen competencias de ejecución de la legislación del Estado en materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial.

Las autoridades estatales, autonómicas y locales competentes en materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial garantizarán la divulgación entre la población de las medidas que puedan afectar al tráfico rodado.
6. El Ministro de Sanidad podrá, en atención a la evolución de la emergencia sanitaria, dictar órdenes e instrucciones en relación con las actividades y desplazamientos a que se refieren los apartados 1 a 4 de este artículo, con el alcance y ámbito territorial que en aquellas se determine.

En Rodríguez (2020) se considera que no es la declaración, sino algunas de las medidas adoptadas con posterioridad las que han determinado que se exceda el ámbito del estado de alarma. Sin embargo, no se acierta a concretar a qué medidas se refiere, pues prácticamente todas las que se pueden inducir de la alusión a distintos derechos (no todos fundamentales, pese a lo que se afirma en el texto) que se hace en el artículo están presentes desde el Real Decreto 463/2020 en su redacción inicial. Por su parte, en Nogueira López (2020, p. 29) se afirma que «estas suspensiones generales para todo el territorio y para toda la ciudadanía, tan solo sometidas a una serie limitada de excepciones previstas en el artículo 7 del

La cuestión es compleja. Se ha mantenido que la suspensión comporta que las garantías y alcance de los derechos fundamentales suspendidos quedan en manos del habilitado para dictar disposiciones con fuerza de ley en el estado que legitima la suspensión de los derechos fundamentales (Cotino Hueso, 2020, p. 92). También se ha sostenido que permite a los poderes públicos desconocer el límite que constituye el contenido esencial de los derechos fundamentales y que estos derechos se someten a una mayor discrecionalidad en lo tocante al régimen de ejercicio de tales derechos<sup>15</sup>. Otros autores, en cambio, afirman que la CE contempla la «suspensión» como «derogación provisional» de los derechos (Velasco Caballero, 2020).

Procede destacar, en primer lugar, que si bien en el artículo 20 de la Ley Orgánica 4/1981 se alude a la «suspensión del artículo diecinueve de la Constitución» en el supuesto de estado de excepción, la lógica que se aplica no es la de restricción. El artículo 20 no parte de la habilitación para delimitar los derechos reconocidos en el artículo 19 de la CE (suspendidos) y prevé las eventuales salvedades a esa suspensión, sino que, en paralelo a las limitaciones contempladas en el artículo 11 de la Ley Orgánica 4/1981, dispone qué tipo de restricciones pueden establecerse por la autoridad gubernativa en relación con las libertades de circulación y residencia, cuya eficacia con carácter general no cuestiona<sup>16</sup>. De este

---

RD del estado de alarma, parecen encajar más adecuadamente en las actuaciones previstas en el art. 20 de la regulación del estado de excepción (LO 4/1981) que, además, está sometido a un control parlamentario reforzado con respecto al necesario para el estado de alarma». La procedencia del estado de excepción se mantiene rotundamente en Amoedo-Souto (2020, p. 67).

<sup>15</sup> Requejo Rodríguez (2001, p. 113), en que se mantiene que «en definitiva, la suspensión de los derechos no es equiparable a su supresión transitoria. Los poderes públicos no pueden comportarse «como si» los derechos no existiesen; tan solo se les habilita a sustituir temporalmente su régimen jurídico habitual por otro que no tiene por qué respetar su contenido esencial», y Fernández Segado (1983), respectivamente.

<sup>16</sup> Dispone el artículo 20 que:

Uno. Cuando la autorización del Congreso comprenda la suspensión del artículo diecinueve de la Constitución, la autoridad gubernativa podrá prohibir la circulación de personas y vehículos en las horas y lugares que se determine, y exigir a quienes se desplacen de un lugar a otro que acrediten su identidad, señalándoles el itinerario a seguir.

Dos. Igualmente podrá delimitar zonas de protección o seguridad y dictar las condiciones de permanencia en las mismas y prohibir en lugares determinados la presencia de persona que puedan dificultar la acción de la fuerza pública.

Tres. Cuando ello resulte necesario, la Autoridad gubernativa podrá exigir a personas determinadas que comuniquen, con una antelación de dos días, todo desplazamiento fuera de la localidad en que tengan su residencia habitual.

Cuatro. Igualmente podrá disponer su desplazamiento fuera de dicha localidad cuando lo estime necesario.

Cinco. Podrá también fijar transitoriamente la residencia de personas determinadas en localidad o territorio adecuados a sus condiciones personales.

Seis. Corresponde a la Autoridad gubernativa proveer de los recursos necesarios para el cumplimiento de las medidas previstas en este artículo y, particularmente, de las referidas a viajes, alojamiento y manutención de la persona afectada.

modo, la distinción entre el estado de alarma y el de excepción se refleja en la ley orgánica en función del alcance de las restricciones previstas, que en ambos casos parten de la vigencia y eficacia genérica del derecho<sup>17</sup>.

Al margen de la posibilidad de imponer desplazamientos o traslados de residencia que permite el estado de excepción, frente al de alarma, en ambos se prevé la afectación a la circulación y permanencia en horas y lugares determinados (arts. 11.a) y 12.1 y 2, respectivamente). Mas en el estado de alarma se emplea la expresión «limitar», en tanto en el de excepción se usa la de «prohibir», lo que implica que en el primer caso se constriñe, se acota, pero no se exceptiona en toda su extensión, en contra de lo que sucede en el segundo. En ello reside el elemento diferencial entre los efectos del estado de alarma y el de excepción.

El estado de alarma puede comportar una limitación extraordinariamente amplia del derecho a la libertad de circulación, como se ha podido comprobar<sup>18</sup>. La presencia en la vía pública se redujo inicialmente a supuestos muy tasados y puntuales, pero, y es lo decisivo, no se excluyó. La prohibición, que comporta la interdicción de la presencia en lugares u horas determinados está reservada al estado de excepción, vinculación esta que se relaciona con el tipo de supuestos a que cabe entender prioritariamente dirigido dicho estado (los desórdenes públicos por tumultos, insurrecciones, etc.). Un foco localizado de conflicto (muy grave, necesariamente, para que justifique la declaración del estado de excepción) puede requerir que la presencia de personas en el lugar en que acaece no solo se restrinja, sino que se prohíba, y lo mismo es predicable de lapsos de tiempo concretos en determina-

---

Siete. Para acordar las medidas a que se refieren los apartados tres, cuatro y cinco de este artículo, la Autoridad gubernativa habrá de tener fundados motivos en razón a la peligrosidad que para el mantenimiento del orden público suponga la persona afectada por tales medidas.

<sup>17</sup> En este sentido, en Fernández Segado (1981, pp. 107-108) se señala que «la suspensión lleva implícita la idea de una actuación administrativa que, al estar libre de las limitaciones normales, podrá decidir con mayor discrecionalidad. No obstante, tal actuación no es absolutamente libre, pues en muchos casos la propia ley establecerá las facultades que concede para actuar de manera más amplia o más estricta, según la situación planteada sea más o menos grave».

Se explica así que en Requejo (2001, p. 115), se razone que «la suspensión de derechos queda constitucionalmente descartada en el supuesto de que el Gobierno declare un estado de alarma. Aun así, lo cierto es que entre las medidas que puede adoptar la autoridad competente –el Gobierno o el Presidente autonómico, por delegación– ante catástrofes, accidentes de gran magnitud, crisis sanitarias, paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad y situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad, resulta imposible distinguir en algunos casos dónde termina la limitación de los derechos fundamentales, lícita y justificable ante las circunstancias descritas, y dónde empieza ilícitamente una suspensión reservada en exclusiva a los estados de excepción y de sitio». Al rechazarse, en lógica garantía de los derechos fundamentales, que «suspensión» equivalga a «supresión», la delimitación del alcance de la suspensión se desplaza a las restricciones y se mantiene que los derechos afectados se sujetan a un régimen excepcional de limitaciones que no cuestiona su vigencia. Así, Aba Catoria (2011, p. 328) y Álvarez García (2020).

<sup>18</sup> De «suspensión absoluta de la libertad de circulación» se califica en Enríquez Malavé (2020).

das circunstancias (noches, verbigracia) cuando el desorden está asociado a un momento o periodo determinado. Una emergencia sanitaria, por su parte, es susceptible de encajar tanto en el supuesto del estado de alarma como en el de excepción, según la incidencia que alcance esa crisis y sin que sea preciso que pueda afectar a toda la población (puede localizarse en un lugar determinado). La distinción, en estos casos, radica en el tipo de supuesto, que hace necesaria medidas más coercitivas que la simple limitación (prohibición o incluso traslados forzosos)<sup>19</sup>.

Se ha objetado, no obstante, que el alcance de las limitaciones ha sido tan extenso que ha afectado al contenido esencial del derecho fundamental (Enríquez Malavé, 2020). A ello cabe oponer que las restricciones, a pesar de su amplitud, no han desnaturalizado legislativamente el derecho, que se reconoce aunque sea muy constreñido, y que este no ha devenido impracticable (no se ha prohibido), pues incluso en el periodo en que las restricciones han sido más rigurosas ha existido un margen de ejercicio apreciable<sup>20</sup>. En cuanto a la dificultad dentro de lo razonable, se trata de un debate vinculado a la proporcionalidad.

La línea divisoria entre los estados de alarma y excepción, por lo que a la libertad de circulación se refiere, debe situarse en los términos absolutos de la restricción que comporta (puede comportar, más exactamente) el de excepción, frente a los relativos (por muy amplios que sean) de la propia del estado de alarma<sup>21</sup>. Ello no implica, en todo caso, que la presencia de una limitación (no prohibición) conlleve, *per se*, la legitimidad de la restricción, sino que supone que el análisis de corrección de las limitaciones debe efectuarse no a la luz de la subsunción en el estado de los previstos en el artículo 116 de la CE (adecuada si no implica exceptuación de la eficacia del derecho), sino de la proporcionalidad de las medidas adoptadas en relación con el supuesto de hecho.

<sup>19</sup> Debe insistirse en que las restricciones que permite el estado de excepción requieren que concurra el supuesto de afectación al orden público. Como se afirma en Lafuente Balle (1990, p. 49), «la razón estriba en que la consistencia de la normativa exige que la inclusión de estas medidas en la decreto del estado de excepción responda al presupuesto de hecho de la declaración que, conforme al artículo 13.1 de la Ley Orgánica, tan solo puede ser una grave alteración del orden público; de forma que resultaría ilegal que para estas medidas de aplicación generalizada se previese de una finalidad distinta a la expresamente establecida para las de aplicación individualizada». Y en el ATC de 30 de abril de 2020, se afirma claramente que «y no se trata aquí de garantizar del orden público o de asegurar la no alteración del orden público. Tampoco la declaración del estado de alarma se ha basado en la preservación del orden público, sino en la garantía del derecho a la integridad física y la salud de las personas».

<sup>20</sup> Seguimos los caminos para identificar el contenido esencial que se señalan en la STC 11/1981, de 7 de abril.

<sup>21</sup> En Álvarez de Mora (2020) se mantiene que «en ese sentido, en relación con los derechos fundamentales, la prohibición es (si no formal al menos materialmente) equiparable a la suspensión entendida como derogación», y se atribuye carácter prohibitivo a las medidas adoptadas con apoyo en que las excepciones no cuestionan la existencia de una prohibición general. Mas lo cierto es que esas excepciones refutan la prohibición, que sí se prevé en el estado de excepción, pues, si de acuerdo con el mismo artículo, «limitar una conducta implica reglar», la realidad normativa es de una limitación extraordinariamente amplia, pero no prohibitiva. En sentido coincidente con el artículo citado, Díaz Revorio (2020).

Otra cuestión controvertida es la relativa a las limitaciones de derechos fundamentales distintos de los reconocidos en el artículo 19 de la CE. A la restricción de la presencia y circulación por vías o espacios de uso público se han acompañado otras medidas con incidencia en otros derechos fundamentales, caso de la libertad ideológica, religiosa y de culto (art. 16 CE) y el derecho a la educación (art. 27 CE)<sup>22</sup>. Asimismo se aprecia la eventual afección a otros derechos derivada de las restricciones a la circulación por vías públicas, como acaece singularmente con el derecho de reunión y manifestación (artículo 21 CE), acerca de la cual ha tenido ocasión de pronunciarse el TC<sup>23</sup>.

Por una parte, aunque las restricciones de estos derechos pueden situarse teóricamente al margen de las relativas a la libertad de circulación, pues lo que pretenden es reducir la posibilidad de contagio a través de la evitación de la concentración de personas en un determinado lugar (centros educativos, lugares de culto), es evidente que se ven influidas por las primeras, ya que no se contempla el desplazamiento por las vías o espacios de uso público para acudir a tales lugares, ni se exceptúan las limitaciones con vistas a garantizar el ejercicio de dichos derechos. Por otra, han de diferenciarse derechos a los que se refiere el artículo 55.1 de la CE (caso de los del artículo 21 CE) y otros que no se mencionan en él (verbigracia, los del artículos 16 CE). Con atención a estas circunstancias es posible abordar la legitimidad de las restricciones indicadas.

Respecto de la habilitación gubernamental para establecer limitaciones a derechos fundamentales distintos de la libertad de circulación, claramente tomada en consideración en el artículo 11.1 a) de la Ley Orgánica 4/1981, debe estimarse admisible en la medida en que tales restricciones sean proporcionales al supuesto de hecho que motivó la declaración del estado de alarma. Sabido es que ningún derecho fundamental es ilimitado y que, también vía normativa, resulta factible establecer limitaciones en atención a otros derechos fundamentales o bienes constitucionalmente protegidos (como en este caso es la salud pública, art. 43 CE), siempre que esas restricciones superen la ponderación propia del principio de proporcionalidad. Aunque la ley orgánica no haga una referencia tan clara como la atinente a la libertad de circulación (reflejada indubitadamente en el artículo 7 del Real Decreto 463/2020, que tiene por rúbrica «limitación de la libertad de circulación de las personas»), no por ello debe rechazarse la legitimidad constitucional de la limitación de otros derechos fundamentales<sup>24</sup>. Ahora bien, limitar no puede comportar prohibir, pues la CE no solo no

<sup>22</sup> Muestra de lo primero es la suspensión de la actividad educativa presencial (art. 9.1 del Real Decreto 463/2020) y de lo segundo el condicionamiento de la asistencia a los lugares de culto y ceremonias civiles y religiosas (art. 11).

<sup>23</sup> ATC de 30 de abril de 2020.

<sup>24</sup> De hecho, que el artículo 11.1 a) de la Ley Orgánica 4/1981 se refiera genéricamente a «lugares determinados», sin añadirle el adjetivo «públicos», y aluda no solo a la «circulación», sino también a la «permanencia», refuerza la idea de que la medida no está orientada exclusivamente a la libertad de circulación, sino que también puede servir de soporte a la restricción de otros derechos.

contempla la suspensión de derechos fundamentales durante la vigencia de un estado de alarma, sino que ni siquiera permite la suspensión de ciertos derechos fundamentales afectados como la libertad ideológica, religiosa y de culto en cualquiera de los estados previstos en el artículo 116 de la CE. Durante el estado de alarma es posible condicionar el ejercicio de tales derechos, pero no prohibirlo, y siempre que resulte idóneo, adecuado y proporcional en sentido estricto a la finalidad perseguida.

Lo anterior permite dar respuesta al tratamiento que procede dar a restricciones de derechos fundamentales que no están expresamente contempladas ni en la Ley Orgánica 4/1981 ni en el Real Decreto de declaración del estado de alarma y sucesivas prórrogas, caso del ejercicio del derecho de manifestación. En estos supuestos existe una limitación derivada de la imposibilidad de materializar tal derecho sin contravenir las restricciones de la libertad de circulación. La suspensión (prohibición en la expresión que la Ley Orgánica 4/1981 atribuye a tal restricción de los derechos fundamentales) sí es posible en los estados de excepción y sitio, pero no en el de alarma. Debe rechazarse, por ello, cualquier aplicación de la ley orgánica o de los reales decretos dictados con fundamento en la misma que comporte la suspensión del derecho. Para evitar que ello se produzca podría acudir al ejercicio de derecho de forma compatible con las limitaciones previstas en el real decreto, pero sucede que con la redacción dada al artículo 7 no es factible. Ni siquiera la alternativa de realizar la manifestación a bordo de vehículos se ajusta al tenor literal del artículo 7, ya que el apartado tercero de dicho precepto dispone que «igualmente, se permitirá la circulación de vehículos particulares por las vías de uso público para la realización de las actividades referidas en los apartados anteriores o para el repostaje en gasolineras o estaciones de servicio». Así pues, la alternativa es efectuar una interpretación del artículo 7 del real decreto a la luz del régimen constitucional de los derechos fundamentales, más concretamente de la imposibilidad de prohibir (suspender) el ejercicio de derechos fundamentales durante la vigencia del estado de alarma y concluir que las restricciones de derechos fundamentales no previstas expresamente en el real decreto pero derivadas de sus medidas deben ajustarse a un juicio de ponderación<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Esta lógica está presente en el ATC de 30 de abril, que tras señalar que «el derecho de manifestación no es, como no lo es ninguno, un derecho ilimitado», razona la adecuación de la prohibición de la manifestación a la luz del análisis que efectúa en atención al principio de proporcionalidad, esto es, realiza una ponderación en función de las circunstancias concurrentes, al igual que se aprecia en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (STSJ), Sala de lo Contencioso-Administrativo, 214/2020, de 21 de mayo, que llega a una conclusión distinta en atención a unas circunstancias que habían variado. Como afirma la STSJ de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 195/2020, de 30 de abril, «conviene remarcar esta última afirmación para despejar cualquier duda acerca de que el RD 463/2020 no ha suspendido el derecho fundamental de reunión, ni expresa ni implícitamente, pese a limitar de forma temporal el ejercicio de determinados derechos y libertades, como expresa su preámbulo, con el declarado propósito de proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública». Ello frente al supuesto impedimento de los derechos de reunión, manifestación y de huelga que se atribuye en Enríquez Malavé (2020) a las limitaciones a la libertad de circulación.

Aplicado a la efectividad del ejercicio de derechos prevista en el propio Real Decreto de declaración del estado de alarma (aunque sea con los condiciones que en él se establecen), lo razonado conlleva que las limitaciones de la libertad de circulación no deben impedir dicha efectividad, de modo que si se permite acudir a lugares de culto, ha de admitirse el desplazamiento por espacios de uso público a tales lugares, aunque el artículo 7 no lo mencione. Esto se suma a que las limitaciones, cuando amenacen con impedir el ejercicio de otros derechos (caso del de manifestación), deben inaplicarse y, en su lugar, someter la restricción del ejercicio (incluso su exclusión en casos particulares) al juicio de proporcionalidad que resulte aplicable al derecho en cuestión.

## 2. Normativa sancionadora aplicable

Es este uno de los aspectos más problemáticos planteados por el estado de alarma. La necesidad de garantizar el cumplimiento del confinamiento y de las distintas restricciones asociadas al proceso de «desescalada» generó la formulación de miles de denuncias que han acarreado un número de sanciones que, si bien es inferior al de estas, resulta a todas luces elevado. Y, como respuesta ciudadana, a pesar de las reducciones de sanción por su abono sin recurso, no son pocas las que han llegado a la vía judicial<sup>26</sup>.

La Ley Orgánica 4/1981 no establece el régimen sancionador aplicable durante el estado de alarma, sino que se limita a disponer 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» (art. 10.1). La remisión del precepto y su consecuente dosis de inseguridad jurídica se ve paliada en el apartado segundo, que reconduce al orden jurisdiccional penal y expediente disciplinario la sanción de los incumplimientos o resistencias indicados cuando son cometidos por funcionarios, pues en tal caso no cabe duda de que

<sup>26</sup> Dispone el artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPACAP), que

1. Iniciado un procedimiento sancionador, si el infractor reconoce su responsabilidad, se podrá resolver el procedimiento con la imposición de la sanción que proceda.
2. Cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario o bien quepa imponer una sanción pecuniaria y otra de carácter no pecuniario pero se ha justificado la improcedencia de la segunda, el pago voluntario por el presunto responsable, en cualquier momento anterior a la resolución, implicará la terminación del procedimiento, salvo en lo relativo a la reposición de la situación alterada o a la determinación de la indemnización por los daños y perjuicios causados por la comisión de la infracción.
3. En ambos casos, cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario, el órgano competente para resolver el procedimiento aplicará reducciones de, al menos, el 20 % sobre el importe de la sanción propuesta, siendo estos acumulables entre sí. Las citadas reducciones deberán estar determinadas en la notificación de iniciación del procedimiento y su efectividad estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción. El porcentaje de reducción previsto en este apartado podrá ser incrementado reglamentariamente.

el régimen aplicable es el previsto en el título VII («régimen disciplinario») del Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), y normativa de desarrollo en función del tipo de relación (funcionarial o laboral), o el régimen disciplinario propio de los empleados públicos a los que no es aplicable directamente el TREBEP (art. 4)<sup>27</sup>.

La ausencia de establecimiento de un régimen sancionador propio del estado de alarma ha sido objeto de crítica por la inseguridad jurídica que la acompaña, pero ha de reputarse adecuada<sup>28</sup>. Dado que el presupuesto de la declaración del estado de alarma es variado, como lo son las medidas que pueden acordarse, resultaría complejo tipificar las conductas (activas o pasivas) de contravención de las medidas adoptadas, las cuales, si bien se prevén en el artículo 11 de la ley orgánica, lo están de forma genérica, de modo que admiten una concreción muy diversa. El establecimiento de un régimen sancionador directamente relacionado con el estado de alarma presenta el riesgo de que resulte demasiado abstracto o excesivamente exhaustivo, según la amplitud en la descripción de las conductas.

Ahora bien, la opción alternativa, que es la reflejada en la Ley Orgánica 4/1981, no está ni mucho menos a salvo de inconvenientes. La remisión del artículo 10 obliga a integrar el precepto mediante la identificación del régimen sancionador apropiado para reaccionar a los incumplimientos de las medidas específicas adoptadas en la declaración del estado de alarma y sus sucesivas prórrogas<sup>29</sup>. Al margen del ámbito penal, en que la respuesta la proporciona la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, las dudas se originan al determinar la normativa aplicable en el administrativo sancionador. A este respecto, cabe cuestionarse si el Real Decreto de declaración del estado de alarma o los de sucesiva prórroga podría haber concretado la normativa sectorial aplicable<sup>30</sup>. Se ha mantenido que, al constituir disposiciones con fuerza de ley, los reales decretos de declaración del estado de alarma o sus prórrogas serían susceptibles de tipificar las infracciones y establecer las sanciones aparejadas al incumplimiento de sus medidas (Amoedo-Souto, 2020, p. 71; Cano Campos, 2020b). Frente a ello, ha de objetarse que la Ley Orgánica 4/1981 remite a las «leyes» y no parece apropiado realizar una interpretación extensiva de esa referencia para dar cabida a disposiciones que no lo son formalmente, como es el caso del Real Decreto de declaración del estado de alarma. Ya se entienda que la relación entre la ley orgánica y los reales decretos relativos al estado de alarma es jerárquica o, como compartimos, competencial, por tratarse de una ley

<sup>27</sup> Aunque el artículo 10.2 de la Ley Orgánica 4/1981 emplea el término «funcionarios», debe entenderse que la referencia lo es a los «empleados públicos» (art. 8.1 TREBEP), sean funcionarios o laborales.

<sup>28</sup> En López Donaire (2020, pp. 34 y 35) se aboga por haber concretado el régimen sancionador y competencia en el real decreto de declaración del estado de alarma.

<sup>29</sup> En Amoedo-Souto (2020, pp. 71 y 72) se formulan reproches desde la óptica de la tipicidad y la proporcionalidad.

<sup>30</sup> No lo ha hecho: el artículo 20 del Real Decreto 463/2020 dispone 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».

orgánica (art. 28.2 LOTC) y una disposición con fuerza o valor de ley, no le es dado a un real decreto, que debe respetar lo establecido en la ley orgánica, ceñir la remisión efectuada por la primera, so pena de alterar el régimen aplicable en virtud de esta. Una previsión del tipo de la referida únicamente podría ser interpretativa, pero no imperativa, pues, si se concluyera que una concreta conducta tiene encaje en una ley no contemplada en las eventualmente relacionadas en el real decreto, habría de estimarse que el real decreto incurre en inconstitucionalidad por acotar la remisión de la ley orgánica, que no especifica un marco sectorial.

Tres son los bloques normativos que se han considerado aparentemente incardinables en la remisión (Abogacía General del Estado, 2 de abril de 2020).

- La Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, concretamente su artículo 36.6, que tipifica como infracción grave «la desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito, así como la negativa a identificarse a requerimiento de la autoridad o de sus agentes o la alegación de datos falsos o inexactos en los procesos de identificación».
- La Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, cuyo artículo 45.3.b) 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».
- La Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de salud pública, artículos 57.2 a) 1.º («la realización de conductas u omisiones que produzcan un riesgo o un daño muy grave para la salud de la población», muy grave), 57.2 b) 1.º («la realización de conductas u omisiones que puedan producir un riesgo o un daño grave para la salud de la población, cuando esta no sea constitutiva de infracción muy grave», grave) y 3.º («el incumplimiento de las instrucciones recibidas de la autoridad competente, si comporta daños para la salud, cuando no sea constitutivo de infracción muy grave») y 57.2 c) 1.º («el incumplimiento de la normativa sanitaria vigente, si las repercusiones producidas han tenido una incidencia escasa o sin trascendencia directa en la salud de la población», leve).

## 2.1. Desobediencia a la norma como desobediencia a la autoridad

La sanción del incumplimiento de las medidas acordadas en el Real Decreto de declaración del estado de alarma al amparo de la Ley Orgánica 4/2015 se ha fundamentado en una interpretación del artículo 36.6 conforme a la cual basta la contravención de las limita-

ciones a la libertad de circulación, sin necesidad de previo requerimiento de los agentes de la autoridad, para que se incurra en la conducta tipificada<sup>31</sup>.

Una interpretación histórica del precepto aconseja acudir a su precedente más inmediato, la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana. También en ella se preveía como infracción (leve) la desobediencia a la autoridad o sus agentes (art. 26 h), si bien su redacción presentaba destacables diferencias con la actual. En primer lugar, se refería a los «mandatos» de la autoridad o sus agentes frente al «ejercicio de sus funciones» de la vigente ley orgánica; en segundo, vinculaba la desobediencia a que los mandatos lo fueran «en directa aplicación de lo dispuesto en la presente ley». De estas matizaciones, la primera no presenta demasiada importancia con vistas a determinar el alcance del precepto, ya que tanto los mandatos como el ejercicio de sus funciones podrían interpretarse como referidos a los contenidos o reflejados en la norma y no necesariamente a los de las autoridades o agentes en aplicación de estas. En cambio, la segunda sí es especialmente relevante, por cuanto, al conectar los mandatos a lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/1992, acotaba el marco material de las medidas y las constreñía a las previstas en ella, de manera que estas no solo se relacionaban claramente con la seguridad ciudadana (lo cual también es predicable, como se expondrá, de la ley orgánica vigente), sino que su elenco era tasado, y excluía la posibilidad de entender los mandatos como normativos, pues el propio precepto aludía a la «directa aplicación» de la norma, no a la previsión normativa de mandatos.

La otra referencia normativa para interpretar el alcance del precepto la proporciona la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (CP en adelante), cuyo artículo 556 tipifica el delito de desobediencia<sup>32</sup>. Claramente se advierte que dicho precepto sirvió de referencia para la redacción del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, en lo tocante a la desobediencia o resistencia, pues este no solo contiene la matización de que la conducta no debe ser constitutiva de delito (lo que también hacía la Ley Orgánica 1/1992), sino que su tenor es sustancialmente coincidente, con la salvedad de la gravedad que se exige en el CP.

Al respecto, la jurisprudencia ha identificado como requisitos para la comisión del delito de desobediencia los siguientes<sup>33</sup>:

- a) El carácter terminante, directo o expreso de la orden dictada por la autoridad o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, debiendo imponer al particular una conducta activa o pasiva.

<sup>31</sup> Así se detalla este planteamiento en Abogacía General del Estado (2 de abril de 2020).

<sup>32</sup> Dispone el artículo 556.1 del CP que «serán castigados con la pena de prisión de tres meses a un año o multa de seis a dieciocho meses, los que, sin estar comprendidos en el artículo 550, resistieren o desobedecieren gravemente a la autoridad o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, o al personal de seguridad privada, debidamente identificado, que desarrolle actividades de seguridad privada en cooperación y bajo el mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad».

<sup>33</sup> STS, Sala de lo Penal, 1219/2004, de 10 de diciembre.

- b) Su conocimiento, real y positivo, por el obligado.
- c) La existencia de un requerimiento por parte de la autoridad hecho con las formalidades legales, sin que sea preciso que conlleve el expreso apercibimiento de incurrir en delito de desobediencia en caso de incumplimiento<sup>34</sup>.
- d) La negativa u oposición voluntaria, obstinada o contumaz a la misma, que revela el propósito de desconocer deliberadamente la decisión de la autoridad.
- e) En todo caso, debe alcanzar una especial gravedad al objeto de diferenciar el delito de la falta de desobediencia prevista en el artículo 634 del CP<sup>35</sup>.

La referencia a la «orden» apunta a acto jurídico, no a norma. De hecho, esa es la concepción que se trasluce de la Instrucción 13/2018, de 17 de octubre, de la Secretaría de Estado de Seguridad, sobre la práctica de los registros corporales externos, la interpretación de determinadas infracciones y cuestiones procedimentales en relación con la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, al establecer que

<sup>34</sup> Este requisito no es pacífico, pues, como se señala en Moreno (2020) existen sentencias que lo excluyen. En dicho estudio se cita también la STS, Sala de lo Penal, 722/2018, de 23 de enero, en apoyo de tal postura, pero ese respaldo no es tan claro, pues dicho pronunciamiento, argumenta que «la tesis de que sin notificación y sin requerimiento personales el delito de desobediencia previsto en el art. 410 del CP no llega a cometerse obliga a importantes matices. En efecto, es entendible que en aquellas ocasiones en las que el delito de desobediencia se imputa a un particular (cfr. arts. 556, 348.4.c, 616 quáter CP), el carácter personal del requerimiento adquiera una relevancia singular. 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. De ahí que el juicio de subsunción exija que se constate el desprecio a una orden personalmente notificada, con el consiguiente apercibimiento legal que advierta de las consecuencias del incumplimiento. Sin embargo, en aquellas otras ocasiones en las que el mandato está incluido en una resolución judicial o en una decisión u orden de la autoridad superior (cfr. art. 410.1 CP) y se dirige, no a un particular, sino a una autoridad o funcionario público, la exigencia de notificación personal del requerimiento ha de ser necesariamente modulada. Lo decisivo en tales casos es que la falta de acatamiento, ya sea a título individual por el funcionario concernido, ya como integrante del órgano colegiado en el que aquel se integra, sea la expresión de una contumaz rebeldía frente a lo ordenado. Lo verdaderamente decisivo es que el funcionario o la autoridad a la que se dirige el mandato tenga conocimiento de su existencia y, sobre todo, del deber de acatamiento que le incumbe».

<sup>35</sup> La derogación de dicho precepto, enmarcada en la de la totalidad de las faltas, por la disposición derogatoria única.1 de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, incide en la correlación del artículo 556 del CP (infracción penal) y el 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015 (infracción administrativa), pues la desobediencia penada en el artículo 634 del CP era la leve, que debe entenderse comprendida en la tipificación administrativa por exclusión de la grave, penal. Así lo entiende la SAN, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 18 de diciembre de 2019: «En consecuencia, ha de concluirse que la resistencia y la desobediencia que no revistan un carácter grave, no serían constitutivas de delito cuando se cometan en relación con los agentes de la autoridad, constituyendo solo, y en su caso, una infracción administrativa contemplada en la LO 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana».

Por tanto, debe entenderse que una leve o primera negativa al cumplimiento de las órdenes o instrucciones dadas por los agentes no puede constituir una infracción del artículo 36.6, si no se trata de una conducta que finalmente quiebre la acción u omisión ordenada por los agentes actuantes o les impida el desarrollo de sus funciones<sup>36</sup>.

Sin embargo, frente a ello, en la Comunicación del ministro del Interior a los delegados del Gobierno sobre incoación de procedimientos sancionadores por presunta infracción del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, y criterios para las propuestas de sanción, de 14 de abril de 2020, se afirma que el incumplimiento de las medidas limitativas de la libertad de circulación establecidas en los artículo 7 del Real Decreto 463/2020 y 4 de la Orden INT/226/20:

Constituyen mandatos directos dirigidos a la ciudadanía que han tenido una amplia difusión, además de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, y, por tanto, su inobservancia pueda subsumirse en el tipo infractor de la desobediencia a la autoridad del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana<sup>37</sup>.

Debe coincidir con la Abogacía del Estado en que la contravención de una norma no apareja necesariamente la sanción como consecuencia, sino que son varias las posibilidades (nulidad, anulabilidad, etc.)<sup>38</sup>. Y si se opta por la sanción, es preciso que se describa la conducta (activa o pasiva) que constituye la infracción, como prevé en el ámbito sancionador administrativo el artículo 27.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público. A partir de lo anterior, el «reproche o desvalor adicional» por desconocimiento del principio de autoridad que en la consulta se suma al incumplimiento de la norma no puede someterse únicamente al requerimiento efectuado por el agente de la autoridad, sino también al requisito previo de que exista una orden emitida en el ejercicio de sus funciones, esto es, legítimamente dictada, ya que, de no exigirse tal condición, bastaría cualquier requerimiento de cumplimiento de cualquier norma desatendido para que se incurriera en la infracción

<sup>36</sup> Así se entiende también en Amoedo-Souto (2020, pp. 73-74), al afirmar que «la recomendación también puede verse como una invitación a la simplificación del régimen sancionador: se transmite la idea de que es mejor y más seguro no seleccionar infracciones sectoriales, sino vigilar y dar órdenes directas a la población, de modo que, en caso de desobediencia, se pueda denunciar directamente por desobediencia y resistencia, sea en modalidad penal o administrativa, en función de su gravedad».

<sup>37</sup> Acerca de esta comunicación, Atxukarro Arruabarrena (2020).

<sup>38</sup> En este sentido, se afirma en Cano Campos (2020a) que «dicho de otro modo, 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».

tipificada en el artículo 36.6<sup>39</sup>. La ausencia de una remisión a la propia ley orgánica en dicho precepto, frente a lo que sucedía en su homólogo de la Ley Orgánica 1/1992 y la posibilidad, por ende, de que los mandatos desobedecidos puedan tener su origen en cualquier norma no permite eludir la necesidad de que exista una orden concreta que justifique el requerimiento y que sea esta orden, seguida de requerimiento, la que origine la infracción de desobediencia<sup>40</sup>.

La Comunicación del ministro del Interior a los delegados del Gobierno sobre incoación de procedimientos sancionadores por presunta infracción del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, y criterios para las propuestas de sanción, demuestra ser consciente de la necesidad de un mandato concreto como requisito para incurrir en desobediencia y pretende integrar tal condición con la apelación a que

las medidas limitativas de la libertad ambulatoria contenidas en el artículo 7 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, no constituyen normas abstractas adoptadas por el Gobierno para regir con carácter general y ordinariamente la conducta de la ciudadanía, sino expresos, concretos y directos mandatos u órdenes de la autoridad competente dirigidos a establecer restricciones a la libertad de circulación de la población, proporcionales a las circunstancias que han determinado la declaración del estado de alarma.

Pero seguidamente aporta dos argumentos *a maiori* que cuestionan esta concepción y su propia fundamentación.

Por una parte, invoca que esas medidas tienen valor de ley en virtud de la doctrina constitucional reflejada en la STC 83/2016. Ello implica que se trata de mandatos contenidos en una disposición con fuerza de ley, no de órdenes (actos) de la autoridad. El que su *ratio* sea la concurrencia de circunstancias excepcionales y que su vigencia sea temporal y condicionada a la presencia de ese presupuesto no altera su naturaleza jurídica y el hecho de que lo que se

<sup>39</sup> En este sentido, en Gómez (2020) se razona que «si se hace un recorrido a través de los tipos infractores que contiene esta Ley Orgánica, se aprecia que de ninguna forma castiga el incumplimiento de las prohibiciones que se establecen en el art. 7.1 del RD 463/2020. Lo que castiga esta Ley, entre otras infracciones, y a mi parecer esto lo que está generando confusión, es la desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones del art. 36.6. Pero esta conducta no es sinónimo de no cumplir las prohibiciones circulatorias del RD 463/2020. Únicamente se cometerá la falta de la Ley Orgánica si el agente, en base a las instrucciones dadas desde las autoridades competentes –y aquí entran los límites del art. 7 del Real Decreto–, da la orden a la persona a que cese en su deambular y esta, lejos de cejar en ello, desobedece o muestra resistencia. Es ahí cuando se cometería esta infracción, que se acumularía con la que en su caso pudiera corresponder de las determinadas en la Ley 17/2015».

<sup>40</sup> La legitimidad para dictar órdenes en el estado de alarma se fundamenta en el artículo 5 del Real Decreto 463/2020, en que debe destacarse el apartado segundo: «Los agentes de la autoridad podrán practicar las comprobaciones en las personas, bienes, vehículos, locales y establecimientos que sean necesarias para comprobar y, en su caso, impedir que se lleven a cabo los servicios y actividades suspendidas en este real decreto, salvo las expresamente exceptuadas. Para ello, podrán dictar las órdenes y prohibiciones necesarias y suspender las actividades o servicios que se estén llevando a cabo».

aplican no son medidas expresadas en actos, sino previsiones normativas<sup>41</sup>. El incumplimiento de esas medidas lo es de mandatos normativos, no de órdenes administrativas.

Por otra, apela a la publicidad de las órdenes a través de su publicación en el Boletín Oficial del Estado y medios de comunicación para excluir la necesidad de recordatorio de la necesidad de su observancia. La publicación del real decreto es consustancial a su naturaleza normativa y el que se no se exija requerimiento implica que la inobservancia determinante de desobediencia venga determinada por la propia disposición, sin que exista tipificación de su incumplimiento como infracción. Esto es, el incumplimiento de la disposición, por sí solo, sin previsión normativa al efecto, se erige en desobediencia sancionable.

Por último, se afirma que, de concurrir requerimiento desatendido, podría incurrirse en infracción o delito de desobediencia a los agentes de la autoridad. Ello es tanto como sostener que una misma conducta debe sancionarse dos veces, en contra del *ne bis in idem*. El requerimiento de los agentes, en el planteamiento de la comunicación, es un recordatorio de un deber legal, no una orden, de modo que la desatención al requerimiento continúa siendo desobediencia a la norma, no a los agentes, si no intervienen otras circunstancias (agresión, desconsideración a los agentes, etc.). Y si lo que hacen los agentes es ordenar que el interpelado se desplace a su domicilio, lo que existirá es una orden dirigida al cumplimiento de la disposición, no un recordatorio de la disposición.

En este sentido, aun de entender que el mandato u orden puede plasmarse en una disposición normativa, la exigencia de requerimiento excluye que el solo incumplimiento de la disposición pueda identificarse como delito de desobediencia, ya que únicamente de concurrir tal requisito cabría apreciar la comisión de la conducta tipificada. Ello no obstante, se ha mantenido por algunas abogacías del Estado que el requerimiento no es necesario y que el incumplimiento de las limitaciones de la libertad de circulación es suficiente, directamente, para apreciar la comisión de la infracción tipificada en el artículo 36.6<sup>42</sup>. Este último criterio es compartido en la Comunicación del ministro del Interior a los delegados del Gobierno sobre incoación de procedimientos sancionadores por presunta infracción del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, y criterios para las propuestas de sanción, que en el documento II que la acompaña («calificación del incumplimiento de las medidas adoptadas para limitar los desplazamientos de la ciudadanía como infracción del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana en las resoluciones de procedimientos sancionadores») incluye como

<sup>41</sup> Ello frente a lo que se mantiene en Atxukarro Arruabarrena (2020), en que se apela a la situación de emergencia para excepcionar lo que considera defendible en condiciones de normalidad, esto es, que la mera contravención de una norma no basta para incurrir en la infracción prevista en el artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015. Por otra parte, debe insistirse en que negar la procedencia de la aplicación de dicha norma no implica que los incumplimientos de las medidas del real decreto sean impunes, sino que la normativa aplicable es otra.

<sup>42</sup> Así se detalla en Abogacía General del Estado (2 de abril de 2020).

argumento que «como incumplimiento de tales órdenes de la autoridad debe calificarse la mera inobservancia por la ciudadanía, no precisada de requerimiento previo de los agentes de aquella, de las medidas adoptadas por el Gobierno como autoridad competente vigente el estado de alarma». Tal razonamiento se apoya en la tesis, también expresada en el documento citado, de que el requerimiento previo del agente de la autoridad a la persona solo es predicable de la resistencia a las órdenes de la autoridad o de sus agentes, y no a la desobediencia. Mas, frente a ello, la jurisprudencia penal ha reclamado el requerimiento también para la desobediencia, lo cual es coherente con la naturaleza de acto administrativo<sup>43</sup>.

En un supuesto como el que se plantea, la distinción entre orden (como acto de aplicación de la disposición) y requerimiento se diluye, pues esta consiste en la exigencia de regresar al domicilio, de modo que su contenido es coincidente con el requerimiento, que es inmediato a la negativa o pasividad del infractor. Esto explica que la divergencia entre abogacías del Estado se suscitara en términos de exigencia o no de requerimiento expreso y desatendido para apreciar la concurrencia de la infracción prevista en el artículo 36.6 (Abogacía General del Estado, de 2 de abril de 2020). Mas el que exista una proximidad temporal tan marcada entre orden y requerimiento no debe provocar que se diluya la necesidad de que exista una orden con naturaleza de acto de aplicación de las medidas del Real Decreto de declaración del estado de alarma y un requerimiento desatendido para que quepa apreciar desobediencia o resistencia a la autoridad. De no mantenerse tal criterio, además de cuestionarse la aplicación del delito tipificado en el artículo 556 del CP (que existe requerimiento y orden previa), se abriría la vía a que la desobediencia a la norma, por sí misma, conlleve, además de las consecuencias previstas por el legislador, una sanción administrativa no prevista entre ellas.

En línea con lo expuesto, la tipificación en la Ley 17/2015 (art. 45.3 d) del «incumplimiento de las órdenes, prohibiciones, instrucciones o requerimientos efectuados por los titulares de los órganos competentes», ha de entenderse necesariamente como sanción de la desobediencia de los mandatos concretos dictados en aplicación de esa norma específica, y no directamente de mandatos normativos.

La Ley 33/2011, por su parte, en los artículos ya citados sanciona en un caso determinadas conductas en atención al riesgo o daño que ocasionan (infracción muy grave) o pueden producir (grave), en otro la desobediencia de instrucciones (grave) y en otro el incumplimiento de la normativa, directamente, sin alusión a mandatos u órdenes concretos. Se advierte así la diferencia existente entre la sanción de acciones u omisiones o vulneración de la normativa y la tipificación de la desobediencia, que se anuda a órdenes específicas.

---

<sup>43</sup> El apercibimiento como requisito para la ejecución de actos administrativos aparece previsto en los artículos 97.2 («El órgano que ordene un acto de ejecución material de resoluciones estará obligado a notificar al particular interesado la resolución que autorice la actuación administrativa») y 99 («Las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la Ley, o cuando la Constitución o la Ley exijan la intervención de un órgano judicial») de la LPACAP.

## 2.2. Vinculación del régimen sancionador con el presupuesto determinante de la declaración del estado de alarma

La Ley Orgánica 4/2015 se halla indudablemente orientada a la salvaguarda de la «seguridad ciudadana»<sup>44</sup>. No se define dicha expresión en la norma, pero la exposición de motivos se hace eco del concepto material acuñado por la jurisprudencia constitucional, conforme al cual se trata de una

actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad de los ciudadanos, que engloba un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido,

y también en la exposición de motivos se señala que

la seguridad ciudadana es la garantía de que los derechos y libertades reconocidos y amparados por las constituciones democráticas puedan ser ejercidos libremente por la ciudadanía y no meras declaraciones formales carentes de eficacia jurídica.

Claramente se advierte que el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 4/2015 evoca el supuesto de hecho del estado de excepción, vinculado a la alteración del orden público. Y es que, a pesar de que «seguridad ciudadana» y «orden público» no son sinónimos, entre ellos existe una clara vinculación<sup>45</sup>. De hecho, basta examinar el artículo 3 de la Ley Orgánica 4/2015 («fines») para comprobar la conexión de las finalidades de esta norma con la protección del ejercicio de los derechos y libertades o el orden público. Contemplada desde esta perspectiva, la Ley Orgánica 4/2015 parece situarse al margen de los supuestos de hecho determinantes del estado de alarma.

Ahora bien, el que dicha norma se antoje más idónea, en principio, para responder al tipo de situaciones que, en determinadas condiciones, pueden justificar la declaración del estado de excepción no implica que la seguridad ciudadana quede necesariamente al margen de las crisis sanitarias. La alteración de la tranquilidad de los ciudadanos y la desprotección de las personas y bienes puede situarse como causa, efecto o fenómeno simultáneo a la crisis sanitaria, tal y como se refleja en la graduación estado de alarma - estado de excepción a que se ha hecho referencia. En este sentido, uno de los fines de la Ley Orgánica 4/2015 es «la protección de las personas y bienes, con especial atención a los menores y a las personas

<sup>44</sup> Así lo proclama el artículo 1.2 de la Ley: «Esta Ley tiene por objeto la regulación de un conjunto plural y diversificado de actuaciones de distinta naturaleza orientadas a la tutela de la seguridad ciudadana, mediante la protección de personas y bienes y el mantenimiento de la tranquilidad de los ciudadanos».

<sup>45</sup> Acerca de estos conceptos, Barcelona Llop (1988, pp. 143 y ss.), Llera Suárez-Bárcena (1993, pp. 107-122) y Bartolomé Cenzano (2002, p. 21), entre otros.

con discapacidad necesitadas de especial protección» (art. 3 e), lo que encaja claramente en el propósito del estado de alarma («proteger la salud y seguridad de los ciudadanos», como se indica en el preámbulo del Real Decreto 463/2020). Es más, también cabe invocar el apartado a) del artículo 3 de la ley orgánica («la protección del libre ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas y los demás derechos reconocidos y amparados por el ordenamiento jurídico»), pues, no en vano, el preámbulo del Real Decreto 463/2020 apunta que «las circunstancias extraordinarias que concurren constituyen, sin duda, una crisis sanitaria sin precedentes y de enorme magnitud tanto por el muy elevado número de ciudadanos afectados como por el extraordinario riesgo para sus derechos». Es factible, por ende, conectar la Ley Orgánica 4/2015 con la situación determinante del estado de alarma, mas sin desconocer que esa vinculación no se apoya en que dicha ley se dirija directamente a reaccionar contra una crisis sanitaria, sino que se proyecta sobre determinadas afecciones, más o menos acentuadas, en el libre ejercicio de derechos y la desprotección de las personas que causan, derivan o acompañan a la crisis sanitaria o como garantía de medidas adoptadas para responder a la crisis. Son estas manifestaciones y medidas, no la crisis en sí, lo que la ley orgánica está llamada a contrarrestar o hacer efectivas a través de su régimen sancionador.

La Ley 17/2015, por su parte, condiciona la concurrencia de las infracciones grave y leve ya citadas a que la desobediencia se produzca en «emergencias declaradas». La «emergencia de protección civil» se define en el artículo 5.2 de la ley<sup>46</sup>. Al respecto, se ha rechazado la aplicación del régimen sancionador previsto en dicha norma por no coincidir, desde un punto de vista técnico-jurídico, la declaración del estado de alarma con la del de emergencia acordada en el ámbito de protección civil y entenderse reservada esta primera para supuestos que no pueden atenderse con instrumentos jurídicos ordinarios como la segunda (Abogacía General del Estado, 2 de abril de 2020). Y, ciertamente, frente a lo exigido en la Ley Orgánica 4/1981, la declaración de emergencia nacional (la que se ajustaría a un supuesto de crisis sanitaria como el generado por el coronavirus) corresponde al titular del Ministerio del Interior, bien por propia iniciativa o a instancia de las comunidades autónomas o de los delegados del Gobierno en ellas (art. 29). Sin embargo, la propia Ley 17/2015 prevé la subsunción de la situación de emergencia nacional en los estados contemplados en el artículo 116 de la CE, pues el artículo 28.1 dispone que «son emergencias de interés nacional: Las que requieran para la protección de personas y bienes la aplicación de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio»<sup>47</sup>. De este modo, aunque el artículo 29 refiere la declaración por el Ministerio del Interior a los supuestos del precepto anterior, es posible que la situación de emergencia nacional se enmarque en el estado de alarma, sin que a ello obste la necesidad de declaración de emergencia nacional por el ministerio referido, al corresponder la del estado de alarma al Consejo

<sup>46</sup> «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».

<sup>47</sup> En este sentido, Gómez Rodríguez (2020) y Atxukarro Arruabarrena (2020).

de Ministros en que aquel se integra necesariamente. De hecho, la propia Ley 17/2015 se refiere a las eventuales «medidas restrictivas de derechos» (art. 7 bis.5). Cabría, por ende, acudir a esta ley para sancionar el incumplimiento de órdenes dictadas en aplicación del estado de alarma, con las mismas exigencias de que concurra un mandato concreto y requerimiento de cumplimiento, y otrosí con una mayor especialidad de esta norma frente a la remisión genérica del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015<sup>48</sup>.

Es la Ley 33/2011 la que se ha estimado aplicable por la Abogacía del Estado con apoyo en que, al responder a una crisis sanitaria, el Real Decreto 463/2020 constituye una norma de policía sanitaria y que las limitaciones o restricciones de la libertad de circulación «tienen una finalidad claramente vinculada a la protección de la salud pública» (Abogacía General del Estado, 2 de abril de 2020). Al margen de las dudas que puede plantear la identificación del Real Decreto de declaración del estado de alarma como «*normativa sanitaria*» a los efectos de la sanción al amparo del artículo 57.2 c) 1.º, aunque puede incardinarse en ella en una interpretación teleológica de la disposición, y de que algunos de los tipos exigen que se produzca riesgo o daño, lo que origina la problemática relativa a la efectiva concurrencia de ese riesgo o daño cuando el incumplidor no está contagiado, parece claro que al menos el artículo 57.2 b) 1.º permite la punición de la conducta consistente en la desobediencia a la norma, sin necesidad de orden de aplicación alguna, pues la presencia de personas susceptibles de difundir el virus posibilita el riesgo o daño para la salud de la población<sup>49</sup>. Es esta, sin duda, la disposición más apropiada desde la óptica del principio de especialidad.

Debe señalarse, sin perjuicio de lo anterior, que el Real Decreto 463/2020 se refiere, en su artículo 20, a las «órdenes de las autoridades competentes en el estado de alarma», al igual que el artículo 10.1 de la Ley Orgánica 4/1981. De acuerdo con lo expuesto, han de diferenciarse la desobediencia a los mandatos concretos, que es a lo que procede estimar que aluden los preceptos indicados, de la contravención de las medidas establecidas en la propia declaración del estado de alarma que, a falta de un régimen sancionador específico en dichas disposiciones, debe reconducirse a la normativa en que sean subsumibles a pesar de la falta de remisión al respecto.

En definitiva, el panorama que se presenta es el de atipicidad de las conductas constitutivas del incumplimiento de las medidas previstas en el Real Decreto de declaración

<sup>48</sup> Es la que en Gómez Rodríguez (2020) se estima aplicable.

<sup>49</sup> La problemática enunciada se apunta, en relación con la Ley 17/2015, en Gómez Rodríguez (2020), en que se afirma que «dada la razón del estado de alarma y el fundamento de los límites a la libertad circulatoria, considero que el hecho de deambular injustificadamente ya supone por sí mismo un peligro para las personas, y es que cualquiera puede contagiar y ser contagiado con extrema facilidad, entre otros motivos, por la cantidad de tiempo que el virus puede soportar en superficies de contacto». Y respecto de la Ley 33/2011, en Atxukarro Arruabarrena (2020), en que se afirma que considerar que el hecho de que una persona se encuentre sin un motivo justificado en la calle está produciendo un riesgo o daño grave para la salud resulta excesivo. Por el artículo 57.2, pero por la infracción leve, se inclina Cano Campos (2020a).

del estado de alarma desde la óptica de las Leyes Orgánicas 4/2015 y 17/2015, que sí son aplicables cuando concurren órdenes de aplicación de esas medidas que sean desatendidas (lo que plantea un concurso de normas sancionadoras que debería resolverse, a falta de previsión expresa que lo resuelva, con aplicación del principio de especialidad, ex analogía con el artículo 8.1.<sup>a</sup> CP), y procedencia de sancionar la desobediencia a las medidas contenidas en la disposición con fuerza de ley (el real decreto antedicho) con fundamento en la Ley 33/2011.

### 2.3. La cuestión competencial

Si los razonamientos anteriores son correctos, procede plantearse por qué el empeño de acudir a la Ley Orgánica 4/2015<sup>50</sup>. Al respecto, no parece aventurado imputarlo a la competencia para imponer las sanciones. La Ley Orgánica 4/1981, al igual que el Real Decreto 463/2020, erigen en autoridad competente al Gobierno (arts. 7 y 4.1 respectivamente), pero «a los efectos del estado de alarma»<sup>51</sup>. Asimismo, la Ley Orgánica 4/1981 dispone en su artículo 9.1 que

por la declaración del estado de alarma todas las Autoridades civiles de la Administración Pública del territorio afectado por la declaración, los integrantes de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, y los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas, quedarán bajo las órdenes directas de la Autoridad competente en cuanto sea necesaria para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza<sup>52</sup>.

Ahora bien, en consonancia con la aplicación del régimen sancionador sectorial que corresponda, ni la ley orgánica ni el real decreto alteran la competencia para sancionar, por lo que esta vendrá determinada por lo previsto en la normativa sancionadora que se estime procedente. Así se desprende del artículo 6 del Real Decreto 463/2020 («cada Administración conservará las competencias que le otorga la legislación vigente en la gestión ordinaria de sus servicios para adoptar las medidas que estime necesarias en el marco de las órde-

<sup>50</sup> Se advierte este en la Orden INT/226/2020, de 15 de marzo, por la que se establecen criterios de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en relación con el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE núm. 68, 15 de marzo de 2020), que, además de aludir a los delitos tipificados en los artículos 550 a 556 del CP, invoca el artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015 en su precepto 5, que lleva por rúbrica «régimen sancionador».

<sup>51</sup> La Ley Orgánica 4/1981 también contempla que lo sea, por delegación del Gobierno, el presidente de la comunidad autónoma, cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una comunidad, supuesto que claramente no ha concurrido.

<sup>52</sup> En sentido coincidente se pronuncia el artículo 5.1 del Real Decreto 463/2020.

nes directas de la autoridad competente a los efectos del estado de alarma y sin perjuicio de lo establecido en los artículos 4 y 5»<sup>53</sup>.

La Ley Orgánica 4/2015 atribuye la competencia en la mayoría de los supuestos a órganos de la Administración General del Estado, con las únicas salvedades de las asignadas a las autoridades de las comunidades autónomas en el ámbito de sus competencias en materia de seguridad ciudadana, y los alcaldes en caso de comisión de las infracciones tipificadas en dicha ley en espacios municipales o con afección a los bienes de titularidad local, siempre que ostenten competencia sobre la materia de acuerdo con la legislación específica (art. 32). Aplicado al estado de alarma por la crisis de la covid-19 y las limitaciones a la libertad de circulación, no cabe duda de que la competencia corresponde en todo caso a la Administración General del Estado, dadas las competencias que las comunidades autónomas pueden asumir en materia de seguridad pública (arts. 148.1.22.<sup>a</sup> y 149.1.29.<sup>a</sup> CE) y la ausencia de atribución a las entidades locales<sup>54</sup>.

Por lo que se refiere a la Ley 17/2015, es incuestionable que la competencia corresponde a la Administración General del Estado (art. 48).

Finalmente, en relación con la Ley 33/2011, el artículo 61.1 establece que «la incoación, tramitación y resolución de los expedientes sancionadores corresponderá a la Administración competente por razón del territorio y la materia». Ello implica la competencia con carácter general de las comunidades autónomas.

Se advierte en la determinación de la normativa aplicable una clara intención de acudir a aquella que evita la dispersión de la competencia en las comunidades autónomas y, consecuentemente, la diversidad de criterios de interpretación y aplicación de las sanciones previstas en la Ley 33/2011, en beneficio de la unidad y sujeción de la actuación de los distintos órganos administrativos a instrucciones procedentes de una sola autoridad. Fijado este objetivo, las alternativas eran inclinarse por la Ley 17/2015 o la Ley Orgánica 4/2015, ambas atributivas de la competencia sancionadora a la Administración General del Estado. El que se haya optado por esta segunda posiblemente ha respondido no solo al criterio manifestado por la Abogacía General del Estado acerca de su no aplicabilidad, sino también a la habitualidad en su aplicación y conexión con el orden público.

Una última cuestión atinente a la competencia es la suscitada por el artículo 1.3 de la Ley Orgánica 4/1981 («finalizada la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio decaerán en su eficacia cuantas competencias en materia sancionadora y en orden a actuaciones preventivas correspondan a las Autoridades competentes, así como las concretas medidas

<sup>53</sup> Así se mantiene en Pleite Guadamillas (2020): «Por lo tanto, el incumplimiento a las restricciones o limitaciones impuestas por el Real Decreto 463/2020 o a las órdenes, instrucciones o disposiciones dictadas por autoridades delegadas se habrá de sancionar por las Administraciones competentes por razón de la normativa sectorial aplicable (sanidad, tráfico, comercio, educación...).

<sup>54</sup> Coincide, en cuanto a la competencia de las entidades locales, Atxukarro Arruabarrena (2020).

adoptadas en base a estas, salvo las que consistiesen en sanciones firmes»). De una primera lectura del precepto podría deducirse que las sanciones impuestas decaen una vez finalizado el estado de alarma, salvo firmeza (ha de entenderse que administrativa), lo que, habitualmente (pues no parece que deba reputarse frecuente que un estado de alarma se prolongue durante meses) y no en pocos casos, incluso en estados dilatados en el tiempo, supondría la ineficacia de la mayoría de las sanciones. Sin embargo, no es esta la situación predicable del estado de alarma, ya que la redacción del precepto citado apunta a que las competencias sancionadoras a que se alude son las que eventualmente atribuya la declaración del estado de alarma y no las que se ejerciten, bien que bajo la vigencia de alguno de los estados previstos en el artículo 116 de la CE, en virtud de regímenes sancionadores ordinarios y no regulados con ocasión de la declaración del estado de alarma.

## Referencias bibliográficas

- Aba Catoria, A. (2011). El Estado de alarma en España. *Teoría y Realidad Constitucional*, 28, 305-334.
- Abogacía General del Estado. Dirección del Servicio Jurídico del Estado (2 de abril de 2020). Consulta sobre tipificación y competencia administrativa para tramitar y resolver procedimientos sancionadores por incumplimiento de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma.
- Álvarez de Mora, J. L. (2020). Por qué no estamos ni ante una suspensión ni ante una limitación. *Almacén del Derecho*.
- Álvarez García, V. (2020). El coronavirus (COVID-19): respuestas jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86, 6-21.
- Amoedo-Souto, C-A. (2020). Vigilar y castigar el confinamiento forzoso. Problemas de la potestad sancionadora al servicio del estado de alarma sanitaria. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87, 66-77.
- Atxukarro Arruabarrena, I. (2020). Apuntes sobre el régimen sancionador aplicable ante el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de las autoridades competentes en el estado de alarma. <http://letradosentidades-locales.es/wp-content/uploads/2020/04/Apuntes-sobre-r%C3%A9gimen-sancionador-aplicable.pdf>
- Barcelona Llop, J. (1988). *El régimen jurídico de la policía de seguridad*. Instituto Vasco de Administración Pública.
- Bartolomé Cenzano, J. C. de (2002). *El orden público como límite al ejercicio de los derechos y libertades*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Cano Campos, T. (2020a). Estado de alarma, sanciones administrativas y desobediencia a la autoridad. [https://seguridad-publicasite.wordpress.com/2020/05/08/estado-de-alarma-sanciones-administrativas-y-desobediencia-a-la-autoridad/#\\_ftnref5](https://seguridad-publicasite.wordpress.com/2020/05/08/estado-de-alarma-sanciones-administrativas-y-desobediencia-a-la-autoridad/#_ftnref5)
- Cano Campos, T. (2020b). ¿Puede el Decreto de Alarma establecer su propio régimen sancionador? <https://seguridad-publicasite.wordpress.com/2020/05/11/puede-el-decreto-de-alarma-establecer-su-propio-regimen-sancionador/>

- Cotino Hueso, L. (2020). Los derechos fundamentales en tiempos del coronavirus. Régimen general y garantías y especial atención a las restricciones de excepcionalidad ordinaria. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87, 88-101.
- Díaz Revorio, J. (2020). A vueltas con la suspensión de los derechos fundamentales, *Almacén de Derecho*.
- Enríquez Malavé, G. (2020). Inconstitucionalidad de las limitaciones a la libertad de circulación establecidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. *Diario La Ley*, 9620.
- Fernández Segado, F. (1981). La Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio. *Revista de Derecho Político*, 11, 83-116.
- Fernández Segado, F. (1983). Naturaleza y régimen legal de la suspensión general de los derechos fundamentales. *Revista de Derecho Político*, 18-19, 31-58.
- Gómez Rodríguez, E. A. (2020). El régimen sancionador aplicable al incumplimiento de los límites a la libertad de circulación de las personas durante la situación de urgencia. *Diario La Ley*, 9622.
- González Beilfuss, M. (2003). *El Principio de Proporcionalidad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Aranzadi.
- González López (2020). Reales Decretos de declaración y prórroga del estado de alarma: naturaleza jurídica, control jurisdiccional y responsabilidad patrimonial. *Revista Gabilex*, n.º extra, 109-132.
- Lafuente Balle, J. M. (1990). Los estados de alarma, excepción y sitio (II) *Revista de Derecho Político*, 31, 27-68.
- Llera Suárez-Bárcena, E. de (1993). La Policía Judicial y la seguridad ciudadana. *Poder Judicial*, 31.
- López Donaire, M.ª B. (2020). Análisis de urgencia del régimen sancionador en caso de incumplimiento de las obligaciones y mandatos del estado de alarma en virtud del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. *Revista Gabilex*, n.º extra., 265-286.
- Moreno Verdejo, J. (2020). Sanciones en caso de inobservancia del confinamiento: posible delito de desobediencia. <https://blog.sepin.es/2020/04/delito-desobediencia-inobservancia-confinamiento>
- Nogueira López, A. (2020). Confinar el coronavirus. Entre el viejo Derecho sectorial y el Derecho de excepción. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87, 22-31.
- Pedraz Penalva, E. (1990). Principio de proporcionalidad y principio de oportunidad. *Constitución, jurisdicción y proceso* (pp. 313-376). Akal.
- Pleite Guadamillas, F. (2020). Las sanciones derivadas del estado de alarma. *Actualidad Administrativa*, 5.
- Requejo Rodríguez, P. ¿Suspensión o supresión de los derechos fundamentales? *Revista de Derecho Político*, 51, 105-138.
- Rodríguez Fernández, R. (2020). ¿Estado de Alarma o Estado de Excepción? *Diario La Ley*, 9627.
- Sandoval, J. C. (2012). Presupuestos del estado de alarma y repercusiones penales: a propósito de la crisis de los controladores civiles de tránsito aéreo. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 14.
- Velasco Caballero, F. (2020). ¿Estamos ante una «suspensión» de derechos fundamentales? Más bien no. <https://franciscovelascocaballeroblog.wordpress.com/2020/04/05/estamos-ante-una-suspension-de-derechos-fundamentales-mas-bien-no/>