

¿Qué se puede sancionar en el incumplimiento del estado de alarma?

Blanca Lozano Cutanda

Catedrática de Derecho Administrativo
Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

Las medidas adoptadas para combatir la epidemia de COVID-19 incluyen importantes restricciones, tanto a la libertad de circulación de las personas como a la actividad económica. Así resulta del Real Decreto 463/2020, por el que se declaró el estado de alarma (en particular de sus artículos 7 y 10), y de algunas normas complementarias.

El Real Decreto atribuye a los agentes de la autoridad la competencia para «practicar las comprobaciones en las personas, bienes, vehículos 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 órdenes y prohibiciones necesarias y suspender las actividades o servicios que se están llevando a cabo».

También se reconoce a las autoridades competentes competencia sancionadora, pero el Real Decreto no concreta con arreglo a qué leyes se ejercerá esta potestad.

En efecto, su artículo 20 se limita a reproducir la habilitación para la imposición de sanciones que contiene la Ley Orgánica 4/1981, reguladora de los estados de alarma, de excepción y de sitio, al disponer que «el incumplimiento o la resistencia a las autoridades competentes en el estado de alarma será sancionado con arreglo a las leyes». Habrá de acudirse, por tanto, a la legislación sectorial aplicable en cada caso para determinar tanto el reproche punitivo que corresponde al incumplimiento como la autoridad competente para sancionar.

Sin embargo, la cuestión no es sencilla y ha dado lugar a que se mantengan criterios discrepantes por varias Abogacías del Estado. Para poner fin a la controversia, la Abogacía General del Estado emitió un informe, fechado el 2 de abril de 2020, en el que se pronunció sobre «tipificación y a la determinación de la competencia administrativa para tramitar y resolver los procedimientos sancionadores que se incoen por incumplimientos de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma».

Pero, a su vez, el Ministerio del Interior ha contradicho las conclusiones de este informe, en un aspecto tan relevante como es la tipificación de las conductas, en su comunicación a los delegados del Gobierno «sobre incoación de procedimientos sancionadores por presunta infracción del artículo 36.6 de la Ley Orgánica, de 30 de marzo, de protección de seguridad ciudadana, y criterios para las propuestas de sanción» (fechado el 14 de abril). Interesa precisar que se trata de una comunicación que, como ha reiterado la jurisprudencia sobre las instrucciones y órdenes de servicio, se dicta en el ámbito interno de la organización administrativa para que el órgano superior, en desarrollo del principio de jerarquía orgánica, dirija la actividad de los inferiores, pero no es una disposición de carácter general al no tener contenido normativo y proyectar sus efectos únicamente en el ámbito propio de la organización administrativa.

Ante esta disparidad de criterios, es previsible que se interpongan multitud de recursos contra las sanciones impuestas (que se calcula que superan ya el medio millón), y serán los Tribunales quienes habrán de decidir en último término.

Hay cuestiones, sin embargo, que sí están claras en los documentos mencionados y, en otras, aunque haya que esperar al pronunciamiento de los Tribunales, podemos exponer las distintas posturas y avanzar nuestra opinión en derecho.

1. ¿Qué sanciones pueden imponerse por los incumplimientos?

Para contestar esta pregunta es necesario determinar cuáles son las leyes aplicables y, como hemos visto, el Real Decreto de declaración del estado de alarma no lo precisa. Sin embargo, como señala el informe de la Abogacía General del Estado, tres son las leyes sectoriales que con mayor frecuencia pueden aplicarse:

- a) Ley Orgánica 4/2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana, cuyo artículo 36.6 califica 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» (a este precepto se remite el artículo quinto.4 de la Orden INT/226/2020).

Para esta infracción se prevé una sanción de multa de entre 600 y 30.000 euros (art. 39).

- a) La Ley 17/2015, del Sistema Nacional Protección Civil, cuyo artículo 45 califica como infracción muy grave o grave, en función de si supone o no una especial peligrosidad o trascendencia para la seguridad de las personas o los bienes, «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».

Las multas previstas por el artículo 46 de la citada ley para estas infracciones son más severas que las de la Ley de Seguridad Ciudadana para las muy graves (que van desde los 30.000 a los 600.000 euros), y semejantes cuando se trata de infracciones graves (que van desde los 1.501 hasta los 30.000 euros).

- b) La Ley 33/2011, General de Salud Pública, que tipifica como infracción muy grave «la realización de conductas u omisiones que produzcan un riesgo o un daño muy grave para la salud de la población» [art. 57.2.a)], y como infracciones graves «la realización de conductas u omisiones que puedan producir un riesgo o un daño grave para la salud de la población, cuando ésta no sea constitutiva de infracción muy grave» [art. 57.2.b)], y «el incumplimiento de las instrucciones recibidas de la autoridad competente, si comporta daños para la salud, cuando no sea constitutivo de infracción muy grave» (art. 57.3). Se reputa además como infracción leve «el incumplimiento de la normativa sanitaria vigente, si las repercusiones producidas han tenido una incidencia escasa o sin trascendencia directa en la salud de la población».

Estas infracciones se castigan, en función de su gravedad, con las sanciones siguientes (art. 58): multa de 60.000 a 600.000 euros las muy graves; multa de 3.000 hasta 60.000 euros las graves; y multa de hasta 3.000 euros las leves.

2.- El incumplimiento de las restricciones o limitaciones impuestas, ¿puede sancionarse directamente como una infracción de desobediencia de la autoridad?

Aquí es donde surge la disparidad de criterios entre la Abogacía General del Estado y el ministro del Interior. En la comunicación de este último a los delegados del Gobierno se defiende el criterio que se está siguiendo con carácter general a la hora de sancionar: la mera inobservancia de las restricciones puede subsumirse en el tipo infractor de la desobediencia a la autoridad del artículo 36.6 de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, en cuanto han de considerarse «como desobediencia a las órdenes dictadas por el Gobierno, como

autoridad competente en el estado de alarma; órdenes que gozan de valor de ley (STC 83/2016) y constituyen mandatos directos dirigidos a la ciudadanía que han tenido una amplia difusión, además de su publicación en el Boletín Oficial del Estado».

Según este criterio basta, por tanto, con infringir las restricciones o limitaciones impuestas para que el agente de la autoridad pueda denunciar por una infracción del artículo 36.6 de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana.

La Abogacía General del Estado mantiene, sin embargo, una interpretación distinta de este ilícito administrativo en su informe, en el que concluye que «el mero incumplimiento de las limitaciones o restricciones impuestas durante el estado de alarma no puede ser calificado automáticamente como infracción de desobediencia del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015. Dicha infracción concurrirá cuando, habiendo incumplido el particular las limitaciones del estado de alarma, sea requerido para su cumplimiento por un agente de la autoridad, y el particular desatienda dicho requerimiento».

Esta es, a nuestro juicio, la interpretación correcta de la infracción tipificada por el artículo 36.6 de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana.

Las sentencias de la jurisdicción contencioso-administrativa que se han pronunciado sobre el artículo 36.6 avalan esta interpretación y, además, es la que adoptó la «Instrucción 13/2018, de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, sobre la práctica de los registros corporales externos, la interpretación de determinadas infracciones y cuestiones procedimentales en relación con la Ley 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana».

La instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad no solo afirma que «los conceptos de desobediencia o de resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito, deben ser interpretados conforme a la jurisprudencia existente al efecto, que, con carácter resumido, los definen como una acción u omisión que constituya una **negativa implícita o expresa** a cumplir una orden legítima» (en negrita en el original), sino que llega hasta el punto de entender 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».

Esta interpretación ha sido confirmada por los Tribunales. En la reciente Sentencia de 18 de diciembre de 2019, la Audiencia Nacional se pronunció sobre el recurso interpuesto por el Sindicato Profesional de Policía, que alegaba, además de la falta de audiencia a los interesados, que la instrucción, de facto, innovaba el ordenamiento jurídico, al limitar los tipos sancionadores de la Ley Orgánica 4/2015 y, en concreto, vaciando de contenido el artículo 36, apartados 6 y 26.

La Sentencia desestimó el recurso y, por lo que aquí interesa, declaró que la interpretación de la instrucción no contradice la regulación legal de la infracción administrativa. Cita en este

sentido la Sentencia la jurisprudencia penal sobre la gradación de las actuaciones de desobediencia o resistencia, que sintetiza del modo siguiente:

«— La resistencia o desobediencia «grave» a la autoridad o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, es un delito menos grave del artículo 556.1 del Código Penal.

— La falta de respeto y consideración debida «a la autoridad» en el ejercicio de sus funciones, es delito menos grave del artículo 556.2 del Código Penal.

— *La desobediencia o la resistencia a la «autoridad o sus agentes» en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito, esto es, cuando no pueda calificarse como grave, se castiga como infracción grave en el artículo 36.6 de la LO 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la seguridad ciudadana.*

— Las faltas de respeto y consideración a miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad — agentes de la autoridad— en el ejercicio de sus funciones de protección de la seguridad, cuando no sean constitutivas de infracción penal, es infracción leve, del artículo 37.4 de la LO 4/2015».

En consecuencia, concluye la Sentencia, «la despenalización de la resistencia pasiva no grave o leve, sigue manteniendo la tipificación de las acciones de “desobediencia” o “resistencia” lo que suponen una conducta pasiva, reactiva, de oposición a la orden de la autoridad o el agente, que, si bien precisa que sea leve, debe guardar relación a su calificación como infracción grave».

Y esta desobediencia lo es a las autoridades o sus agentes, sin que pueda reputarse como autoridad a los efectos del artículo 36.6 (como se pretende en la comunicación del Ministerio de Justicia) al Gobierno que dictó el Real Decreto 463/2020 que establece las limitaciones. Así resulta del propio Real Decreto, pues su artículo 20 no castiga los incumplimientos de sus disposiciones sino de «las órdenes de las autoridades competentes en el estado de alarma».

Ahora bien, si esto es así: ¿no quedarían prácticamente desprovistas de sanción los incumplimientos de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma?

No necesariamente. La Abogacía General del Estado explora en su informe las otras normas que, como hemos adelantado, pueden aplicarse para sancionar las conductas y concluye que las infracciones podrían tener encaje legal en la legislación sanitaria, con lo que la competencia para tramitar y resolver los correspondientes procedimientos sancionadores correspondería, en principio, a las Comunidades Autónomas.

Otra posible norma sería la Ley 17/2015, del Sistema Nacional Protección Civil pero el informe señala que existe un inconveniente o problema desde el punto de vista de la tipificación de la conducta para poder aplicar las infracciones previstas en esta ley, en cuanto se prevén para las situaciones de «emergencia de protección civil» [arts. 45.3.b) y art. 45.4.b)], y estas

situaciones no coinciden, desde un punto de vista técnico-jurídico, con la declaración del estado de alarma de la Ley Orgánica 4/1981.

En cambio, según señala la Abogacía General del Estado, las limitaciones o restricciones de la libertad de circulación de las personas impuestas en el artículo 7 del Real Decreto tienen una finalidad vinculada a la protección de la salud pública que permiten calificar sus incumplimientos como infracciones de la Ley 33/2011, General de Salud Pública. El Real Decreto, como dice el informe, «constituye una norma de policía sanitaria cuyos preceptos están orientados a la preservación de la salud humana y a la evitación del contagio de la enfermedad». Las sanciones que pueden imponerse en aplicación de esta ley son, como se ha visto, prácticamente equivalentes a las que prevé la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana.

En todo caso, como señala con cautela el informe, para favorecer la labor de calificación jurídica y la incoación del procedimiento por la Administración competente, a los agentes de la autoridad les corresponde (con independencia de su adscripción a la Administración estatal, autonómica o local), documentar sus denuncias y atestados «con la mayor precisión y grado de detalle posible, pues dichas denuncias y atestados constituyen, además, el medio principal de prueba en los procedimientos sancionadores respectivos».

En definitiva, la discrepancia de criterios sobre la tipificación de los incumplimientos y el hecho de que el Ministerio de Justicia persista en interpretar y en aplicar la infracción de desobediencia del artículo 36.3 de la Ley de Seguridad Ciudadana en contra de la jurisprudencia y de su propia Instrucción anterior, permiten vaticinar una oleada de recursos contra las multas impuestas.

3. ¿Se pueden tramitar los procedimientos sancionadores durante el estado de alarma?

Sí. Tal como señala la Abogacía General del Estado, la tramitación de los procedimientos sancionadores no se encuentra suspendida y, de hecho, el informe parte de la premisa de que «al parecer, varias Delegaciones del Gobierno han recibido recientemente comunicaciones procedentes del Ministerio del Interior con instrucciones de tramitar, a la mayor brevedad posible, los procedimientos sancionadores derivados de las denuncias formuladas por los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, por presuntos incumplimientos de las limitaciones o restricciones de derechos impuestas durante el estado de alarma».

La no paralización de los procedimientos sancionadores resulta, en efecto, de la Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, que, tras acordar en su apartado primero la suspensión de los plazos para la tramitación de los procedimientos administrativos, precisa en su apartado tercero que sus disposiciones no se aplicarán a los procedimientos y resoluciones «cuando estos vengán referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma».

Ahora bien, la Abogacía General del Estado no puede sino reconocer, sin embargo, «las dificultades jurídicas y prácticas que, durante el estado de alarma declarado, pudieran entrañar trámites como la notificación de las denuncias y actos de incoación de los procedimientos sancionadores, o la formulación de alegaciones por los interesados».

Ello podría ocasionar vicios procedimentales que determinarían la nulidad de la sanción eventualmente impuesta. Más improbable será que por el retraso en la tramitación de los procedimientos puedan prescribir las infracciones, pues tanto la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana como la Ley General de Salud Pública establecen plazos de prescripción de las infracciones que son, como mínimo, de un año.

Las sanciones impuestas podrán ser recurridas ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, previo agotamiento, en su caso, de la vía administrativa previa.

Para más información, consulte nuestra web www.ga-p.com o dirijase al siguiente e-mail de contacto: info@ga-p.com.