



Universidad de Oviedo  
*Universidá d'Uviéu*  
*University of Oviedo*

## **Facultad de Derecho**

PCEO DERECHO/ADE

# **TRABAJO FIN DE GRADO**

Sanciones administrativas durante la pandemia del COVID-19

Alumno: Felipe Fanjul Rodil

Convocatoria: Ordinaria segundo semestre

## **RESUMEN**

Las sanciones administrativas son un aspecto del derecho administrativo sancionador que pueden afectar a cualquier persona, por ello es un área dentro de este derecho de suma importancia. Para garantizar un buen funcionamiento de este sistema hay unos principios de tipicidad, legalidad, y proporcionalidad, que durante la pandemia por distintas razones que se analizarán posteriormente, no se respetaron. Para estudiar las sanciones administrativas durante la pandemia del COVID-19 se dividirá el trabajo en dos partes, una centrada en la etapa del estado de alarma, y otra analizando las sanciones en la época en la que este instrumento no estaba vigente. En épocas como estas de tanta incertidumbre, el derecho debe aportar seguridad jurídica, más aún en un asunto como las sanciones en el cual el conocimiento por parte de los ciudadanos y la uniformidad en su aplicación es clave. Precisamente, la ausencia de un régimen sancionador fue el origen de gran parte de los problemas que se estudiarán durante el trabajo.

## **ABSTRACT**

Administrative sanctions are a vital aspect in administrative disciplinary law, as they can affect anyone, therefore they are an important area of this discipline. To ensure the system works adequately, there are some principles that must be considered. These principles are typicality, legality, and proportionality. During the pandemic, these principles weren't ensured for several reasons that will be analyzed throughout this report. The study on administrative sanctions during the COVID-19 outbreak will be divided in two parts, the first of those will be focused on the months where the state of alarm was declared in Spain, whereas the second will study sanctions during the months in which this state was not applied. In times like these, with such uncertainty, law must guarantee legal security, especially in the disciplinary aspect of it, as it is an area in which a good knowledge from the population, and uniformity on its application is key. Precisely, the absence of a disciplinary regime was the origin of many of the problems that will be studied in this report.

## ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

CE	Constitución Española de 1978
LOEAES	Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio de los estados de alarma, excepción y sitio
CP	Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal
LOPSC	Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo de protección de la seguridad ciudadana
EBEP	Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, ley del Estatuto Básico del Empleado Público
FCSE	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado
SJCA	Sentencia de los Juzgados de lo Contencioso Administrativo
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
FJ	Fundamentos Jurídicos
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
LGSP	Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública
DDFF	Derechos Fundamentales
LOTIC	Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional
RD	Real Decreto
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
JCA	Juzgado de lo Contencioso Administrativo
TC	Tribunal Constitucional
CCAA	Comunidades Autónomas
AAPP	Administraciones Públicas
LGS	Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad
Art.	Artículo

# ÍNDICE

<b>RESUMEN .....</b>	<b>2</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>2</b>
<b>ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS.....</b>	<b>3</b>
<b>ÍNDICE .....</b>	<b>4</b>
<b>1.- Introducción .....</b>	<b>5</b>
<b>2.- LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS DURANTE EL ESTADO DE ALARMA .....</b>	<b>7</b>
2.1.- Problemas vinculados a las sanciones durante el estado de alarma.....	8
2.1.1.- Ausencia de régimen sancionador y remisión a “las leyes”.....	8
2.1.2.- Los incumplimientos de los Reales Decretos y la tipificación conforme a la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana.....	10
2.1.3.- Otros problemas vinculados al régimen sancionador durante el estado de alarma .....	15
2.1.3.1.- La determinación de la competencia.....	16
2.1.3.2.- Analogía y plazos.....	18
2.2.- La posibilidad de un régimen sancionador propio en los Real Decretos de los estados de alarma .....	19
2.3.- La declaración de inconstitucionalidad de los estados de alarma y sus efectos en las sanciones administrativas.....	21
2.3.1.- La declaración de inconstitucionalidad del primer estado de alarma.....	21
2.3.2.- La inconstitucionalidad del segundo estado de alarma .....	23
<b>3.- EL ÁMBITO SANCIONADOR DURANTE LA NUEVA NORMALIDAD .....</b>	<b>26</b>
3.1.- La tipificación conforme a la Ley General de Salud Pública 33/2011 .....	26
3.1.1.- La normativa sancionadora dentro de la LGSP.....	28
3.1.2.- La posibilidad de la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil .....	29
3.2.- Regulación estatal y la dispersión de la normativa sanitaria autonómica .....	30
3.3.- Las medidas cautelares y las restricciones derivadas del COVID .....	34
<b>4.- CONCLUSIONES .....</b>	<b>38</b>
<b>5.- BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>40</b>

## 1.- INTRODUCCIÓN

El 14 de marzo de 2020 se declaró el estado de alarma por segunda vez desde la aprobación de la CE como consecuencia de la pandemia del COVID-19, después del decretado para la crisis de los controladores aéreos (RD 1673/2010) el 4 de diciembre de 2010, estado de alarma que se extendió hasta el 16 de enero de 2011. Desde ese momento hasta la fecha actual, hemos convivido con este virus que ha tenido efectos en todas las aéreas de nuestra sociedad, incluido el ámbito legal. El gobierno nacional y las distintas administraciones públicas se vieron obligadas a establecer medidas para tratar de evitar los contagios, que tuvieron como resultado restricciones y confinamientos que se han prolongado durante estos 2 años.

En toda actividad de las administraciones públicas hay que prestar atención al derecho administrativo, que es la rama de derecho público que regula la actividad de estas organizaciones. Estas administraciones como ya se ha dicho, tuvieron que establecer una serie de disposiciones para prevenir el aumento de los contagios; en muchos casos estas suponían una limitación a los derechos de los ciudadanos, por ello, se tuvo que recurrir a uno de los tres estados de emergencia regulados en nuestra Constitución en el Art. 116: el estado de alarma. Durante este periodo de 2 años, se ha decretado el estado de alarma en tres ocasiones, a través de diversos Reales Decretos, el primero el 463/2020, de 14 de marzo de 2020, el segundo el 900/2020 de 9 de octubre de 2020, y el tercero el 926/2020 de 25 de octubre 2020. El segundo de ellos fue muy corto y exclusivo para la CCAA de Madrid, por ello no se estudiará con tanto detalle como los otros dos. Estos Reales Decretos contenían una serie de restricciones en los derechos de los ciudadanos que, como se pudo ver en distintos medios de comunicación no siempre fueron cumplidas. Los Reales Decretos establecieron una serie de prohibiciones, y para dotar de eficacia a estas se amenaza con sancionar a los infractores. Estas sanciones serán las que se estudiarán a lo largo de este trabajo.

El derecho administrativo sancionador es, sin duda, un ámbito de interés, ya que puede llegar a afectar a cualquier ciudadano sin importar su condición. Como consecuencia de esta situación de pandemia y de la regulación a base de Reales Decretos, se ha establecido un escenario de inseguridad e incerteza, en el cual los juristas no acaban de llegar a un consenso sobre cómo gestionar las sanciones administrativas durante la pandemia. Es innegable que este es un tema de actualidad, que, debido a su excepcionalidad, ha generado debate dentro de la doctrina con opiniones muy variadas. Además, es de gran utilidad examinar este tema no solo por su actualidad, sino también por la importancia que puede tener en el futuro. Sin duda, el régimen sancionador en estados de alarma no es algo que afecte al día a día habitual

del derecho; sin embargo, cuando se den situaciones como la actual, el derecho debe estar preparado para garantizar un sistema sancionador que de seguridad a los ciudadanos y a los responsables de aplicarlo. Por ello, el análisis del régimen sancionador puede ser muy interesante para otros momentos en los que haya que recurrir al estado de alarma de nuevo, ya que, permitirá a los responsables estar mucho más preparados para ello. Además, podría evitarse que ocurriera lo que ha ocurrido en esta ocasión, en la cual una gran parte de las sanciones se quedaron sin pagar o serán devueltas por parte de la Administración

Para el estudio del régimen sancionador durante esta época convulsa de pandemia se utilizará jurisprudencia reciente, que mostrará como se han aplicado las sanciones en esta etapa, junto a distintos manuales y artículos de juristas en los cuales se presentan visiones muy variadas sobre este ámbito. Esto permitirá conocer la idea general dentro del ámbito jurídico de las distintas áreas conflictivas de este tema. En algunos asuntos, debido a la novedad y actualidad del tema, la búsqueda de jurisprudencia ha sido más complicada, ya que todavía no se han resuelto asuntos relacionadas con las sanciones durante la pandemia que pudieran ser de utilidad para este trabajo.

En lo que se refiere a la estructura de este trabajo, se distinguirán 2 etapas, la primera analizando el ámbito sancionador durante los estados de alarma y los Reales Decretos, estudiando los problemas asociados y la posibilidad de haber incluido un régimen sancionador propio. Por último, en esta parte del trabajo se analizará también la declaración de inconstitucionalidad del estado de alarma, sus causas y sus efectos. Posteriormente, se analizará el régimen sancionador en la etapa post estado de alarma, como se tipifican las infracciones durante esta época y las nuevas restricciones impuestas.

## 2.- LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS DURANTE EL ESTADO DE ALARMA

El 14 de marzo de 2020 se declara en España un estado de alarma través del RD 463/2020, para hacer frente a la pandemia. Posteriormente, el 9 de octubre se decreta un “segundo” estado de alarma a través del RD 900/2020 pero este era exclusivamente para la Comunidad Autónoma de Madrid, y finalmente, 15 días después, el RD 926/2020 declara un segundo estado de alarma a nivel nacional, que más adelante será prorrogado 6 meses por el RD 956/2020. A través de estos Reales Decretos se establecieron una serie de limitaciones en los derechos de los ciudadanos para tratar de evitar la propagación del COVID-19. Debido a la intensidad de estas medidas sobre los derechos de los ciudadanos, se ha debatido si lo apropiado hubiera sido aplicar un estado de excepción, que sí permite la suspender de los derechos de los ciudadanos.<sup>1</sup> El TC también se ha manifestado al respecto en el FJ 11 de la sentencia 2054-2020, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el RD que declara el primer estado de alarma, indicando que, aunque en un primer momento se podría entender la declaración del estado de alarma conforme al Art. 4b LOEAES, que prevé la declaración del estado de alarma en caso de epidemias, los efectos tan intensos e imprevisibles del COVID llevan a otra conclusión. Estos efectos tan “*perturbadores*” provocan que lo apropiado sea el estado de excepción, ya que cuando estas consecuencias son tan importantes, estas superan a la causa. Por lo tanto, a pesar de que la LOEAES prevea el estado de alarma en caso de epidemias, lo relevante para valorar el instrumento a aplicar son las medidas, y estas al ser tan graves son motivo suficiente para aplicar el estado de excepción.<sup>2</sup>

Las medidas establecidas no siempre fueron cumplidas por parte de los ciudadanos, y para castigar estos incumplimientos debían imponerse sanciones. Sin embargo, a la hora de imponer estas sanciones existieron distintos problemas que se analizarán en este capítulo.

---

<sup>1</sup> CANO CAMPOS, T., “Las sanciones en el estado de alarma”, REBOLLO PUIG, M., HUERGO LORA, A., GUILLEN CARAMÉS, J., CANO CAMPOS, T.; DIRECTORES, *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2021*, Civitas, Pamplona, 2021, pp. 790

<sup>2</sup> TC, recurso de inconstitucionalidad, núm.2054-2020

## 2.1.- PROBLEMAS VINCULADOS A LAS SANCIONES DURANTE EL ESTADO DE ALARMA.

### 2.1.1.- Ausencia de régimen sancionador y remisión a “las leyes”

La importancia de tener un régimen sancionador claro es clave y se deriva del papel necesario que tiene para garantizar la eficacia de las medidas dispuestas en los Reales Decretos, medidas que son necesarias para controlar los efectos de la pandemia. Para hacer esto de manera efectiva, el Derecho Administrativo sancionador está sometido a una serie de principios básicos como, por ejemplo, el principio de legalidad (Art. 25 CE), que exige que las sanciones estén recogidas en una norma con rango de ley, o el principio de tipicidad<sup>3</sup>.

En los tres Reales Decretos que establecen los estados de alarma, no hay un régimen sancionador recogido en ellos, sino que, tanto el Art. 20 del RD 463/2020, como el Art. 7 y el Art. 15 del 900/2020 y 926/2020 respectivamente, hacen una mera remisión a las “*las leyes*”. El hecho de no tener un régimen sancionador ha sido una de las principales razones que han provocado el debate dentro de la doctrina algo que, quizás no hubiera ocurrido si los Reales Decretos hubieran incluido su propio catálogo de sanciones, aunque también podrían haberse reducido los problemas si se hubiera hecho una remisión más concreta y acertada a las leyes.<sup>4</sup> Sin embargo, a pesar de que los tres Real Decretos no contienen ninguno un régimen sancionador, a la hora de establecer disposiciones relacionadas con las sanciones, los tres adoptan posiciones distintas. Uno de los grandes problemas es identificar a qué leyes se remiten estos Reales Decretos.

El primero de ellos, el RD 463/2020, establece que los incumplimientos se sancionarán “*con arreglo a las leyes*”, remitiéndose específicamente al Art. 10 de la LOEAES. Sin embargo, esta remisión al Art. 10 de la LOEAES no hace más que generar confusión por varias razones. En primer lugar, este artículo solo recoge el incumplimiento de órdenes de la autoridad, lo que deriva en un problema de tipificación de los incumplimientos que se analizará posteriormente. Además, si con la remisión a este artículo se pretendía arrojar luz a la falta de régimen sancionador, más bien se consigue lo contrario, ya que, de nuevo se hace en él una remisión “*a lo dispuesto en las leyes*”. Esta nueva remisión se produce porque la infracción o delito al que hace referencia ese artículo 10 de la LOEAES está recogido en nuestro ordenamiento en

---

<sup>3</sup> BRAGADO LORENZO, M.A., *Problemática del Régimen Sancionador derivado del Real Decreto 463/2020: Fundamentación Jurídica y Legalidad*, 2020, pp. 10-12

<sup>4</sup> MARTÍN FERNÁNDEZ, C. “*¿Es posible sancionar en virtud de la Ley de Seguridad Ciudadana a quienes incumplen las limitaciones de circulación durante el estado de alarma?*”, 2020.



distintas leyes. En el ámbito penal el delito de desobediencia se encuentra regulado en el Art. 556 CP; para incumplimientos de órdenes por parte de los funcionarios hay que atender a la infracción de desobediencia en el Art. 95.2 del EBEP y, por último, hay también una mención a la desobediencia como infracción en el Art. 36.6 LOPSC. Un gran problema derivado de este Real Decreto y del Art. 10. LOEAES es, que solo se hace referencia a la desobediencia, pero en ningún caso se mencionan los incumplimientos de las prohibiciones impuestas por los Reales Decretos. Autores como CANO CAMPOS, consideran que no se tipifica ningún tipo de infracción en los Reales Decretos<sup>5</sup>, en cambio, otros han considerado que sí se recogen una serie de infracciones en este primer Real Decreto del estado de alarma. Específicamente, se ha argumentado que se recogen dos sanciones en el Art. 20, una el incumplimiento de las normas del propio Real Decreto, y otra la desobediencia por incumplimientos de las órdenes de autoridades competentes.<sup>6</sup>

Por otro lado, el RD 900/2020 tiene una redacción distinta a su antecesor. El Art. 7 de este RD, establece que “[e]l incumplimiento del contenido del presente Real Decreto o de las órdenes de las autoridades será sancionado con arreglo a las leyes.” De nuevo, no se incluye un régimen sancionador y se hace también esa remisión genérica a “las leyes”, sin embargo, hay diferencias con el 463/2020. Este artículo hace una distinción muy relevante que no está recogida en el primer Real Decreto, distingue entre los incumplimientos de las normas recogidas en el Real Decreto, y aquellos que sean consecuencia de incumplir normas de las autoridades. Esta distinción es muy importante porque permite diferenciar dos tipos de comportamientos que pueden llevar a infracción, lo que permite distinguir de forma más clara las conductas que pueden ser constitutivas de infracción. Otro aspecto que destacar en este artículo 7 es, que no se remite al Art. 10 de la LOEAES, algo que algunos autores consideran muy acertado, ya que este solo mencionaba la desobediencia sin hacer referencia al incumplimiento de las normas del Real Decreto.

Por último, el RD 926/2020 en su Art. 15, establece al igual que el anterior, esa distinción entre los incumplimientos derivados de la desobediencia de órdenes de la autoridad, y aquellos que sean derivados de las normas del Real Decreto. Sin embargo, de nuevo este artículo vuelve a remitirse al Art. 10 LOEAES para regular estos incumplimientos, algo que como ya se ha mencionado, no parece lo más acertado teniendo en cuenta que, en este solo se hace referencia a la desobediencia de órdenes de las autoridades.

---

<sup>5</sup> CANO CAMPOS, T., “Las sanciones durante el estado de alarma”, Pp. 794

<sup>6</sup> AMOEDO SOUTO, C., *La genealogía autoritaria del régimen sancionador del estado de alarma*, 2020, pp.5

El problema común en los tres Reales Decretos es la remisión genérica que se hace a “las leyes”, que acaba generando confusión en los ciudadanos al no establecer claramente qué comportamientos son constitutivos de infracción y cuáles son las sanciones asociadas a estos incumplimientos.<sup>7</sup> Otro de los problemas asociados a esta regulación recogida en los Real Decretos es, la referencia que se hace al Art. 10 de la LOEAES, el cual si se analiza no parece el artículo más apropiado al que remitirse en los casos de incumplimientos de normas de los estados de alarma. Tanto el artículo 10 de la LOEAES, como los referidos al régimen sancionador en los Reales Decretos hacen una remisión a las leyes, sin embargo, hay que tener en cuenta que, la remisión que hace este artículo 10 a “las leyes” no será la misma que deberán hacer los Reales Decretos.<sup>8</sup> Mientras que el artículo 10 de la LOEAES hace referencia a la desobediencia a órdenes de la autoridad, en los Real Decretos habrá que distinguir, los supuestos de incumplimiento de las normas de los propios Reales Decretos de aquellos supuestos de desobediencia, ya que, como se verá en el epígrafe posterior son dos supuestos diferentes. Otros autores como ANGULO CARZARO han sostenido, que este artículo 10 sí permite sancionar los incumplimientos de las normas recogidos en los Real Decretos.<sup>9</sup>

Cabría plantearse por qué no se incluyó un régimen sancionador en los Reales Decretos, quizás la remisión a “las leyes” provocó que el gobierno no viera apropiado regular un régimen sancionador a través de un Real Decreto. Sin embargo, para evitar la confusión generada ante la ausencia de este podría haber sido una opción interesante.

### **2.1.2.- Los incumplimientos de los Reales Decretos y la tipificación conforme a la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana**

En el anterior epígrafe, se pudo apreciar la repetida mención a la desobediencia como forma de tipificar las infracciones durante la época del estado de alarma. Esta opción fue la más utilizada por los tribunales durante esta época lo que generó un gran debate dentro de la doctrina. Hay varias razones que pueden explicar el porqué de la tipificación como desobediencia de los incumplimientos de las restricciones. En primer lugar, remitiéndonos al epígrafe anterior, se puede apreciar que la regulación establecida en los Reales Decretos era

---

<sup>7</sup> LÓPEZ DE LA RIVA CARRASCO, F.A., CARBAJO DOMINGO, M.A., VEGA FELGUEROSO, J. “La posible inconstitucionalidad del RD 463/2020” *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 5, 2020.

<sup>8</sup> CANO CAMPOS, T., “Las sanciones durante el estado de alarma”, pp. 800

<sup>9</sup> ANGULO CARZARO, A. “Estado de alarma y Covid-19: el régimen administrativo sancionador en la Comunidad Autónoma de Euskadi”, en *Revista vasca de Administración Pública*, núm. 117, 2020, pp.482

confusa y remitía erróneamente a los preceptos relativos a la desobediencia. De hecho, el RD 463/2020 en su Art. 20 establece, que tanto el incumplimiento como la resistencia serían sancionados “con arreglo a las leyes”, remitiéndose directamente al Art. 10 de la LOEAS que, como ya se comentó, se centra en la infracción de desobediencia a la cual habría que remitirse si se aplica este artículo. Sin embargo, como ya adelantaron muchos juristas como CANO CAMPOS o BAÑO LEÓN esto fue un error, hay que distinguir entre el mero incumplimiento de las restricciones y un acto de desobediencia.<sup>10</sup> La tipificación de las sanciones ha sido una materia que ha generado poca certeza, lo cual es un problema, al ser algo que afecta a todos los ciudadanos<sup>11</sup>

Por otro lado, otra de las razones que provocó que se utilizara el precepto de la desobediencia para sancionar los incumplimientos fueron los criterios sentados por el Ministerio del Interior. La Orden INT/226/2020 del 15 de marzo, que tiene como objetivo aclarar la actuación de los cuerpos policiales a la hora de sancionar los incumplimientos del estado de alarma fue otra de las razones que pudo favorecer la incorrecta tipificación como desobediencia. Sin embargo, aunque pudiera favorecer la incorrecta tipificación de los incumplimientos una instrucción no pueden tipificar sanciones, es una disposición que tiene importancia en la Administración a nivel interno, que suele ser usada para dirigir la actuación de órganos inferiores jerárquicamente.<sup>12</sup> En su apartado quinto relativo al régimen sancionador el Ministerio del Interior repite, que los “*incumplimientos se sancionaran con arreglo a los dispuesto a las leyes*” pero, además, en sus puntos tercero y cuarto especifica a qué leyes habrá que remitirse para sancionar estos incumplimientos. En ellos, se mencionan dos artículos, el 550 y siguientes del CP y el 36.6 LOPSC, los dos reguladores del delito e infracción de desobediencia respectivamente<sup>13</sup>. En resumen, lo que hace el Ministerio del Interior es decirle a las FCSE que sancionen los incumplimientos del estado de alarma como una desobediencia. Sumado a esto, en una comunicación realizada por el ministro del Interior a los delegados del gobierno en abril de 2020, se señala que “[c]omo *incumplimiento de tales órdenes de la autoridad debe calificarse la mera inobservancia por la ciudadanía, no precisada*

---

<sup>10</sup> BAÑO LEÓN, J.M, “Covid-19, Confinamiento y Multas: ¿qué es desobediencia?”, 2020.

<sup>11</sup> ÁLVAREZ GARCÍA, V., ARIAS APARICIO, F., HERNÁNDEZ-DÍEZ, E., “*Coronavirus y Derecho (XXIX): la necesaria reforma del Derecho sancionador para los supuestos del estado de alarma*”, 2020, pp.1; “La posible inconstitucionalidad del RD 463/2020”, 2020.

<sup>12</sup> MORENO REBATO, M. “Circulares Instrucciones y órdenes de servicio: Naturaleza y Régimen Jurídico”, *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1998, Pp.169

<sup>13</sup> Orden INT/226/2020 de 15 de marzo 2020, 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

de requerimiento previo de los agentes de aquélla, de las medidas adoptadas por el Gobierno como autoridad competente vigente el estado de alarma.”<sup>14</sup> Es decir, las FCSE deben entender que el incumplimiento de una restricción por parte de un ciudadano constituye una desobediencia, no hará falta una orden expresa de los agentes al entenderse que esta viene dada con las restricciones impuestas por el Gobierno.

Sin embargo, el mero incumplimiento de las restricciones no puede suponer por sí mismo una desobediencia. De hecho, como señala IZQUIERDO CARRASCO, esta Orden INT 226/2020 y la posterior comunicación a los delegados de gobierno, suponen una contradicción con una instrucción del propio Ministerio realizada en 2018<sup>15</sup>, en la cual, en su punto tercero se deja claro que una desobediencia será una “*negativa implícita o expresa a cumplir una orden legítima*” precisando, además, que una “*leve o primera negativa al cumplimiento de las órdenes*”<sup>16</sup> no puede por sí sola constituir una desobediencia. Se comienza a ver una de las claves que imposibilitan la calificación como desobediencia de un incumplimiento de las normas del estado de alarma, la necesidad de que haya una negativa a una orden expresa de una autoridad competente.

Frente a este criterio establecido por parte del Ministerio del Interior se encuentra un informe por parte de la Abogacía General del Estado, el cual establece, que para poder tipificar como desobediencia un comportamiento debe haber una orden por parte de una autoridad, y que el destinatario de esta orden no haga caso a la misma. Esta opinión es compartida por otros juristas que consideran, que se necesita algo más que el mero incumplimiento de una restricción para poder tipificar como desobediencia.<sup>17</sup> Es decir, para tipificar como desobediencia no sería suficiente con incumplir una norma como puede ser la prohibición de circular impuesta por los estados de alarma, se requiere que haya un requerimiento por parte del agente y que este sea incumplido.<sup>18</sup> Por ejemplo, si alguien estuviese circulando sin causa

---

<sup>14</sup> COMUNICACIÓN DEL MINISTRO DEL INTERIOR A LOS DELEGADOS DEL GOBIERNO SOBRE INCOACIÓN DE PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES POR PRESUNTA INFRACCIÓN DEL ART. 36.6 DE LA LEY ORGÁNICA 4/2015, DE 30 DE MARZO, DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA, Y CRITERIOS PARA LAS PROPUESTAS DE SANCIÓN, pp.10

<sup>15</sup> IZQUIERDO CARRASCO, M., “*Criterios Administrativos divergentes sobre la infracción por desobediencia del confinamiento*”, 2020, pp.3

<sup>16</sup> Instrucción 13/2018 de 17 de octubre, de la Secretaría de Estado de seguridad

<sup>17</sup> ALONSO RIMO, A., “Aspectos esenciales del delito y la infracción administrativa de desobediencia a la autoridad (más allá de la pandemia de COVID-19)”, *Diario La Ley*, núm. 9689, 2020; ROCA DE AGAPITO, L., “Las normas no se desobedecen, se infringen”, *Diario La Ley*, núm. 9632, 2020; “*Covid-19, Confinamiento y Multas: ¿qué es desobediencia?*”, 2020.

<sup>18</sup> ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO, “Consulta sobre tipificación y competencia administrativa para tramitar y resolver procedimientos sancionadores por incumplimiento de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma”, 2020; J.L. COSTA PILLADO “*Informe CCG 263/2020, de 14 de octubre. Cuestiones relativas a la potestad sancionadora en relación con el COVID-19*, 2020, pp.20

durante el confinamiento y unos agentes le ordenan volver a su casa, si el ciudadano hace caso omiso sí podría ser apreciable la desobediencia, pero el mero incumplimiento de la norma no basta por sí solo para tipificar como desobediencia. Al fin y al cabo, el Derecho Administrativo Sancionador se basa en los principios básicos de nuestro ordenamiento de legalidad y tipicidad, y para cumplir el principio de tipicidad la infracción debe ser subsumible en el precepto correspondiente, cosa que en este caso no ocurre.<sup>19</sup> Esta es una opinión compartida por gran parte de la doctrina y gran parte de la jurisprudencia.

Si se tipificara el incumplimiento de las normas del estado de alarma como desobediencia se cometerían 3 errores importantes<sup>20</sup>:

En primer lugar, se equipararía un acto y una norma; el Art. 10 de la LOEAES y los artículos ya vistos de los Reales Decretos mencionan “órdenes de la autoridad competente”, pues bien, estas órdenes son actos administrativos, mientras que, las normas que establecen las restricciones y cuyo incumplimiento es el que originalmente se sanciona son normas jurídicas. Para incurrir en un delito o infracción de desobediencia hay que incumplir una orden de una autoridad, orden que no es más que un acto administrativo. Por tanto, si al incumplir una restricción de las impuestas por el Real Decreto se tipifica este como desobediencia, se está otorgando a esta norma el carácter de acto administrativo. Esta situación jurídicamente no es sostenible. Como ha establecido el TC en su sentencia 83/2016, las normas establecidas por un decreto del estado de alarma forman parte de la “[l]egalidad aplicable durante su vigencia”<sup>21</sup>, es decir, mientras esté vigente el estado de alarma estas normas tendrán valor de ley. La jurisprudencia se ha manifestado también a este respecto, dejando claro, que no puede entenderse que un Real Decreto sea por sí solo la orden que se necesita para entender que hay desobediencia, de hecho, la SJCA de Vigo 2015/2020 considera esto un “*un atajo que repugna al significado más elemental del principio de legalidad y su derivación de la garantía de la tipicidad*”<sup>22</sup>. Por otro lado, esta necesaria distinción entre acto y norma también tiene relevancia cuando se habla de las medidas impuestas para controlar la pandemia. En muchas ocasiones es complicado distinguir entre los actos administrativos y normas, ya que se engloba todo bajo el término de medidas. Diversas normas aplicadas durante la ya conocida “nueva normalidad” como los cierres perimetrales guardan cierto

---

<sup>19</sup> RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, R., “Problemática sobre el régimen sancionador en el Estado de Alarma”, *Diario La Ley*, núm. 9626, 2020, pp.8

<sup>20</sup> “Las sanciones en el Estado de Alarma”, pp. 800

<sup>21</sup> STC 83/2016, FJ10

<sup>22</sup> SJCA 1815/2020 de Vigo

parecido con otras restricciones impuestas durante los estados de alarma.<sup>23</sup> Sin embargo, el TC considera, que lo dispuesto en los decretos que declaran el estado de alarma tendrá valor de ley mientras este esté vigente, lo que aclara cualquier duda que pudiera suscitarse.

Por otro lado, se estaría vulnerando el Art. 25.1 CE al subsumir en el Art. 36.6 LOPSC de desobediencia, comportamientos que no constituyen una desobediencia.<sup>24</sup> Como ya precisó la Instrucción 13/2018, para incurrir en desobediencia se requiere que haya un incumplimiento de una orden expresa de una autoridad, por ello, el mero incumplimiento de una norma no valdría por sí solo para constituir una desobediencia. Esta es una opinión extendida entre los juristas, los cuales, también consideran necesario que haya un mandato expreso por parte de las autoridades y que este sea incumplido para incurrir en desobediencia, lo que impediría la aplicación del Art. 36.6 LOPSC en estos casos.<sup>25</sup> Concretamente, para GAMERO CASADO *“El mero hecho de que, un ciudadano esté haciendo deporte, o se desplace a su segunda residencia, no encaja en el tipo de esta infracción. Esa persona ha de recibir una orden de los agentes e incumplirla”*. A esto habría que sumarle la jurisprudencia, que recientemente, como consecuencia de la gran cantidad de multas, se ha pronunciado a este respecto en diversas sentencias. Durante los estados de alarma, principalmente el primero de ellos, las FCSE denunciaron a ciudadanos por infracciones de desobediencia por incumplimientos de las normas del Real Decreto, esto generó un gran número de recursos ante los Juzgados de lo Contencioso, que han seguido una línea bastante similar a la hora de lidiar con estos recursos. Estos juzgados han considerado que, para poder considerar un comportamiento como desobediencia, debe haber una orden expresa por parte de las autoridades competentes, el mero incumplimiento de las normas del Real Decreto no basta para tipificar como desobediencia un comportamiento.<sup>26</sup> El considerar la infracción de normas del Real Decreto una desobediencia, puede vulnerar el principio básico de tipicidad que está relacionado con la adecuación de la disposición aplicable y los hechos sancionables. Conforme a la SJCA de

---

<sup>23</sup> HUERGO LORA, A. “Fuentes del Derecho” VELASCO CABALLERO, F., GREGORACI FERNÁNDEZ, B. (Coord.), *Derecho y política ante la pandemia: reacciones y transformaciones, Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid Extraordinario, 2021*, tomo I, págs. 173-187

<sup>24</sup> ALONSO CUEVILLAS i SAYROL, J. *“La discutible legalidad de las sanciones por incumplimiento del confinamiento durante el estado de alarma”*, 2020; MARTÍN FERNÁNDEZ, C. *“¿Es posible sancionar en virtud de la Ley de Seguridad Ciudadana a quienes incumplen las limitaciones de circulación durante el estado de alarma?”*, 2020

<sup>25</sup> CANO CAMPOS, T., “Sanciones Administrativas”, por VELASCO CABALLERO, F., GREGORACI FERNÁNDEZ, B. (Coord.), *Anuario de la facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, Madrid, 2021, pp.225-227; IZQUIERDO CARRASCO, M. *“Criterios Administrativos divergentes sobre la infracción por desobediencia del confinamiento”*, 2020; GAMERO CASADO, E., *“El caos de las multas en el estado de alarma”*, 2020

<sup>26</sup> En este sentido se manifiestan la SJCA 2015/2020 de Vigo, SJCA 2003/2020 de Oviedo, SJCA 1994/2020 de Bilbao, SJCA 1810/2020 Vigo

Vigo 1810/2020 del 9 octubre 2020, *“Habrá habido por la actora un incumplimiento de las medidas limitativas de la libertad de circulación, contenidas en el Real Decreto 463/2020, pero no puede asimilarse esta conducta, a la tipificada en los anteriores preceptos, la desobediencia o resistencia a los requerimientos de una autoridad o de sus agentes.”* Por tanto, no se puede equiparar un incumplimiento de una restricción a una infracción de desobediencia, ya que, esta requiere un mandato expreso por parte de una autoridad competente.

Por último, se incurriría en un tercer problema relacionado con el fin que se busca proteger a través de estos Reales Decretos. Es innegable que el fin a proteger es la salud, sin embargo, si se considerara como desobediencia estos incumplimientos, lo que se está haciendo es proteger la autoridad y el respeto que se le debe tener a las FCSE, que es el objetivo que se busca con el Art. 36.6 LOPSC<sup>27</sup>. Por esto, se ha considerado que el Art. 36.6 LOPSC no tiene cabida para estos supuestos; el objetivo que tiene la LOPSC es totalmente distinto al fin perseguido por las restricciones impuestas por los Reales Decretos, mientras que la LOPSC pretende mantener el orden público,<sup>28</sup> las restricciones buscan proteger la salud pública con un fin sanitario. Por último, si se aplicara un precepto de desobediencia como el 36.6 LOPSC para incumplimientos de una norma con rango de ley, nada impediría aplicar este precepto o alguno similar a otros incumplimientos de normas, algo que, atendiendo a la propia naturaleza de la desobediencia no sería sostenible jurídicamente.

Era innegable el debate que generaba dentro de la doctrina la elección de tipificar conforme a la LOPSC, sin embargo, sino se tipificaba conforme a esta ley había que buscar alternativas viables para tipificar los meros incumplimientos del estado de alarma, ya que, para que estas restricciones sean efectivas, la consecuencia punitiva es clave.<sup>29</sup>

### **2.1.3.- Otros problemas vinculados al régimen sancionador durante el estado de alarma**

La tipificación y la normativa aplicable probablemente puedan ser considerados los principales problemas de las infracciones y sanciones durante la etapa de los estados de alarma, sin embargo, hay otros ámbitos que también tienen su importancia y que deben ser

---

<sup>27</sup> “Las sanciones en el Estado de Alarma”, pp.806

<sup>28</sup> “Covid-19, Confinamiento y Multas: ¿qué es desobediencia?”, 2020.

<sup>29</sup> VELASCO CABALLERO. F, “Sanciones administrativas por incumplimientos del mandato de confinamiento”, 2020

analizados, como la competencia para imponer sanciones que también fue problemática, y fue uno de los motivos en los que se basó el TC para declarar la inconstitucionalidad de uno de los estados de alarma.

### **2.1.3.1.- La determinación de la competencia**

La competencia para establecer sanciones por incumplimientos de las medidas en los Reales Decretos ha generado dudas y, además, las autoridades competentes para gestionar las medidas también fueron un elemento clave en la declaración de inconstitucionalidad del RD 926/2020.

La competencia determinada en los estados de alarma es un aspecto clave también para la gestión eficaz de la pandemia, autores como SANTAMARÍA PASTOR, han señalado que para que se actúe con eficacia es necesario que haya un “[m]ando rigurosamente centralizado”<sup>30</sup>. Para justificar esta necesidad se apoya en los artículos 9.1 y 10 de la LOEAES, en los que se reconoce la sumisión de autoridades autonómicas y locales a la autoridad competente, en este caso la estatal. Sin embargo, esto no se ha producido y las CCAA han dictado diversas normas y Reales Decretos-leyes para concretar infracciones o designar autoridades competentes, lo que ha provocado que la coordinación y cooperación entre Administraciones no fuera demasiado eficaz.

La autoridad competente designada en el ámbito de los estados de alarma será el Gobierno, aunque el Real Decreto 926/2020 delega en los presidentes autonómicos la gestión de las medidas, algo que, posteriormente será declarado inconstitucional. Sin embargo, en el primer RD, el 463/2020, el Art. 5.2 otorga a los agentes de la autoridad la competencia para realizar “[c]omprobaciones sobre las personas bienes o vehículos, locales” para asegurarse que se estén cumpliendo las medidas. Además, se les impone a los ciudadanos un deber de colaborar en la actuación de los agentes. Por ello, se ha considerado que los competentes para imponer las denuncias por incumplimientos serán las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> SANTAMARÍA PASTOR, J.A., “Notas sobre el ejercicio de las potestades normativas en tiempos de pandemia”, BLANQUER, D., (Coord.), *COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)*, Tirant lo Blanch, España, 2020, p. 234-235

<sup>31</sup> ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO, “Consulta sobre tipificación y competencia administrativa para tramitar y resolver procedimientos sancionadores por incumplimiento de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma”, 2020



Lo anterior nos permitía identificar quien formulaba las denuncias, ahora habría que plantearse quien es competente para imponer las sanciones. Conforme al Art. 6 del RD, las administraciones conservarán las competencias que tengan otorgadas salvo que el RD establezca otra cosa. En el ámbito sancionador se ha visto que este no es el caso, sino que, se remite vagamente a “las leyes” por ello, hay que entender que las autoridades competentes para sancionar seguirán siendo las mismas que antes, y se determinarán en función del sector al que afecte, ya sea tráfico, sanidad...<sup>32</sup>.

Teniendo en cuenta que, las dos opciones utilizadas para sancionar los incumplimientos de las medidas fueron la LOPSC y la LGSP, hay que examinar la competencia en ambos casos. En el caso de que se tipificaran conforme a la LGSP, conforme al Art. 149.1.16 CE, el estado tiene competencia exclusiva sobre las bases y la coordinación en materia sanitaria. Esto implica, que en materia ejecutiva las competencias son de la CCAA, por lo tanto, la competente para sancionar los incumplimientos será la CCAA. Sin embargo, como la propia Ley 33/2011 establece en sus artículos 56.1 y 58.1, no hay que perder de vista la posible competencia que pudieran tener las entidades locales, tanto para tipificar infracciones (Art. 56.1), como para imponer sanciones (Art. 58.1) en materia sanitaria, ejerciendo su competencia mediante ordenanzas municipales. Por tanto, aparte de las competencias que la CE atribuye a las CCAA en materia de ejecución, la propia normativa sanitaria establece que, en materia sancionadora aparte de las CCAA, las entidades locales también podrán tener su ámbito de competencia.

Por otro lado, si se tipificaran las sanciones conforme a la LOPSC, en el Art. 32 de la misma se distinguen tres niveles de competencia. En el ámbito nacional serán competentes el ministro del Interior, el secretario de Estado de Seguridad o los delegados de Gobierno. A nivel autonómico, podrán ser competentes las autoridades que tengan competencia en seguridad ciudadana, y a nivel local se reconoce a los alcaldes la facultad de imponer sanciones en materia de seguridad ciudadana.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO, “Consulta sobre tipificación y competencia administrativa para tramitar y resolver procedimientos sancionadores por incumplimiento de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma”, 2020

<sup>33</sup> COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID “*Procedimiento sancionador durante la vigencia del estado de alarma. Problemas de tipificación y competencia*”, Madrid, 2020, pp.7

### 2.1.3.2.- Analogía y plazos

En los Reales Decretos que declaran el estado de alarma, dentro de las actividades que se permiten se incluye al final de los artículos una “cláusula abierta” que permite realizar otras actividades de “*análoga naturaleza*”<sup>34</sup>. Algunos autores han planteado la posible colisión entre esta analogía que hacen los Reales Decretos, con el Art. 27.4 de la ley 40/2015 que establece, que “[l]as normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica”. Algunos juristas consideran, que esta analogía va contra el artículo 27.4 que no permite que se apliquen analogías en las normas que establezcan sanciones.<sup>35</sup> Este precepto que prohíbe la analogía pretende evitar que se sancionen comportamientos que no estén recogidos en la ley como prohibidos. Esto está relacionado con el Art. 25.1 CE, que establece, que, para sancionar a alguien, esta acción debe ser una infracción en el momento en el que se cometa, ya que, si se permitiera establecer sanciones de forma analógica, podrían crearse dudas sobre las acciones permitidas y las prohibidas.

Por otro lado, se ha argumentado desde otros sectores de la doctrina que no existe tal incompatibilidad entre ambos artículos al no ocuparse de los mismos supuestos. El Art. 27.4 de la ley 40/2015, menciona específicamente “*normas definidoras de infracciones y sanciones*”, pues bien, podría considerarse que estos artículos que establecen limitaciones y los cuales permiten realizar actividades de naturaleza análoga, no son unas normas que establezcan infracciones o sanciones, más bien serían lo contrario, normas que regulan de forma positiva que comportamientos pueden ser realizados y cuáles no.<sup>36</sup>

Otro foco de debate se encuentra en los plazos administrativos, algunos autores han planteado la posible aplicación del Art. 95.4 LPAC,<sup>37</sup> el cual permite no aplicar la caducidad si el supuesto afecta al interés general. Sin embargo, este precepto no se encuentra en el ámbito del Art. 95 LPAC que, en su apartado 1, menciona procedimientos iniciados a instancia de parte, cuando el procedimiento sancionador se inicia de oficio, por ello, es difícil justificar la aplicación de este artículo.

---

<sup>34</sup> RD 900/2020 Art.5; RD 926/2020 Art. 6

<sup>35</sup> AMOEDO SOUTO, C.A., “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*, núm. 86-87, 2020, pp. 66-77

<sup>36</sup> “Las sanciones durante el estado de alarma”, pp. 809

<sup>37</sup> , “Vigilar y castigar el confinamiento forzoso, problemas de la potestad sancionadora al servicio del estado de alarma sanitaria” pp. 70, 72, 74

## 2.2.- LA POSIBILIDAD DE UN RÉGIMEN SANCIONADOR PROPIO EN LOS REAL DECRETOS DE LOS ESTADOS DE ALARMA

Se ha hecho referencia a lo largo de este trabajo a la ausencia de un régimen sancionador en los Reales Decretos de los estados de alarma, y precisamente, esta falta de regulación ha sido una de las fuentes principales de conflictos en el ámbito sancionador. Diversos juristas han planteado la necesidad de establecer un régimen sancionador<sup>38</sup> de hecho, en la propia jurisprudencia se ha hecho referencia a ello. *“El RD 463/ 2020 no establece, como sería lo correcto desde un punto de vista jurídico a los efectos del ejercicio de la potestad sancionadora, un cuadro de infracciones y sanciones, sino que se remite, en lo que al régimen sancionador se refiere, a lo previsto en otras leyes”*<sup>39</sup>. El establecimiento de un régimen sancionador podría haber evitado muchas dudas y, además, habría facilitado a los ciudadanos el conocer que conductas están tipificadas como infracción y cuáles no. El hecho de contar con un régimen sancionador específico para estas situaciones podría haber proporcionado una mayor seguridad jurídica, tanto para los ciudadanos que deben conocer qué comportamientos constituyen infracción y qué sanción va aparejada a esta infracción, como para los jueces, que para aplicar el derecho deben conocer qué norma aplicar y en qué supuestos aplicarla. Las remisiones como figura legal pueden contribuir a reducir las redundancias dentro de nuestro ordenamiento jurídico, pero un uso reiterado de estas, o un uso equivocado, puede generar inseguridad jurídica<sup>40</sup>. Además, el delimitar de una forma clara qué comportamientos están permitidos y cuales no, podría haber contribuido a reducir los incumplimientos de restricciones, ya que, durante la pandemia hubo momentos en los que nadie conocía con seguridad que se podía hacer y que no, lo que de nuevo puede vincularse con esa ausencia de seguridad jurídica.

La conveniencia del establecimiento de un catálogo de infracciones parece evidente, sin embargo, habría que plantearse si estaba permitido legalmente. En efecto, podría haberse sostenido jurídicamente que los Reales Decretos dispusieran de un régimen sancionador, en primer lugar, por el tipo de norma que es.<sup>41</sup> Los Reales Decretos que establecen el estado de

---

<sup>38</sup>CANO CAMPOS, T., “Sanciones Administrativas”, (Coord.) Por Francisco Velasco Caballero, Beatriz Gregoraci Fernández, *Anuario de la facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, Madrid, 2021, pp. 233; BOUZA MARTORELL, F.J., CAMPANER MUÑOZ, J., *“El régimen punitivo derivado del estado de alarma. Mas sombras que luces”*, 2020

<sup>39</sup> SJCA 2003/2020 de Oviedo

<sup>40</sup> A. NIETO GARCÍA, *“Derecho Administrativo Sancionador 5º edición*, Madrid, Tecnos, 2012, pp. 276-277

<sup>41</sup> *“El régimen punitivo derivado del estado de alarma. Mas sombras que luces”*, 2020; ÁLVAREZ GARCÍA, V., ARIAS APARICIO, F., HERNÁNDEZ DÍEZ, E., *“Coronavirus y Derecho (XXIX): La necesaria reforma del derecho sancionador para los supuestos de estado de alarma”*, INAP, 2020

alarma tienen rango de ley conforme a lo establecido por el TC.<sup>42</sup> En estas resoluciones el TC, deja claro que los Reales Decretos que establecen los estados de alarma tienen “*un contenido normativo y regulador*” y “*dispone la legalidad aplicable durante su vigencia*”. Es decir, al tener los Reales Decretos rango de ley podrían haber tipificado sanciones sin contravenir la Constitución.<sup>43</sup> Por otro lado, como explica CANO CAMPOS, si no se permitiera a los Reales Decretos del estado de alarma establecer un régimen sancionador, se darían ciertas situaciones peculiares en lo que a legalidad se refiere.<sup>44</sup> Los decretos que declaran el estado de alarma tienen rango de ley, y la ley reguladora de estos estado de emergencia la LOEAES, permite que estos decretos del estado de alarma limiten derechos fundamentales. Es decir, sería contradictorio permitir que el Real Decreto limitara derechos fundamentales, pero no permitirle establecer sanciones, cuando el efecto que estas pueden tener en los derechos de los ciudadanos es mucho menor que las limitaciones que el Real Decreto incorpora. Por otro lado, sino se permitiera a una norma con rango de ley establecer un cuadro de sanciones o infracciones, sería difícil justificar como se permite que miles de ordenanzas municipales sí contengan un listado de sanciones e infracciones, cuando estas no tienen rango de ley. En tercer lugar, se incurriría en una tercera contradicción vinculada a los Reales Decretos-leyes. La STC 3/1988, permite al Real Decreto-ley establecer un régimen sancionador<sup>45</sup>, sin embargo, en el Art. 86.1 de la CE se establece, que este instrumento no podrá afectar los derechos fundamentales de los ciudadanos. En cambio, el Real Decreto que declara el estado de alarma sí puede limitar los derechos de los ciudadanos, algo de gran relevancia que el Real Decreto-ley no puede hacer, por lo tanto, parecería lógico permitirle al Real Decreto fijar un marco sancionador para controlar que sus medidas son cumplidas. De hecho, el Real Decreto-ley 21/2020 actualmente derogado, establecía sanciones por no llevar la mascarilla.

Por otro lado, otros autores sostienen, que el Real Decreto no debería establecer un cuadro de sanciones e infracciones. En primer lugar, si se analiza la LOEAES, se pueden apreciar una serie de diferencias si se comparan los estados de alarma y los estados de excepción. En el Art. 13 d) de la LOEAES, se permite expresamente en casos de estados de excepción establecer una relación de sanciones y su cuantía, mientras que, en la sección dedicada a los estados de alarma, en ningún momento se especifica que se permita llevar a

---

<sup>42</sup> STC 83/2016. FJ 9 y 10; ATC 7/2012

<sup>43</sup> *Coronavirus y Derecho (XXIX): la necesaria reforma del Derecho sancionador para los supuestos del estado de alarma*, 2020, pp.2

<sup>44</sup> “Sanciones administrativas”, pp. 234

<sup>45</sup> STC 3/1988

cabo este listado de sanciones. Esta diferencia de regulación entre los estados de alarma y excepción supone, para algunos, la prohibición implícita de poder establecer un régimen sancionador para los estados de alarma<sup>46</sup>. En ningún precepto se encuentra una prohibición explícita a la posibilidad de establecer un régimen sancionador, pero a su vez, tampoco se permite expresamente como en el caso de los estados de excepción.

Esta era una posibilidad que podría haber facilitado la regulación sancionadora, y que para muchos autores era necesaria, pero como se ha visto decidió no llevarse a cabo, quizás de nuevo, por esa remisión a “las leyes” que efectúa la LOEAES, que pudo generar dudas a la hora de utilizar un Real Decreto para regular las sanciones, o quizás, porque se pensó que esa remisión a “las leyes” hacía innecesaria el establecimiento de un régimen sancionador.<sup>47</sup>

## **2.3.- LA DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTADOS DE ALARMA Y SUS EFECTOS EN LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS**

La utilización de los estados de alarma como instrumento fue muy discutida dentro de la doctrina y de la sociedad en general, por ello, la declaración de los estados de alarma se llevó en ambos casos ante el TC para que controlara la legalidad de estos, lo que resultó en la declaración de inconstitucionalidad de ambos por las razones que se verán a continuación.

### **2.3.1.- La declaración de inconstitucionalidad del primer estado de alarma.**

El TC declaró la inconstitucionalidad de ambos estados de alarma por diversos motivos que se analizarán a continuación, además, se hace referencia en las sentencias a los efectos sobre las sanciones administrativas, lo que es muy relevante para el tema que nos ocupa.

En primer lugar, se declaró la inconstitucionalidad del primer estado de alarma en la sentencia del TC que resolvía el recurso núm. 2054-2020, el 14 de julio de 2021. La base de esta declaración de inconstitucionalidad fue la suspensión que se produce en los DDFF de los ciudadanos, algo que, no se puede llevar a cabo a través de un estado de alarma que solo

---

<sup>46</sup> CUTANDA LORENZO, B., “¿Qué se puede sancionar en el incumplimiento del estado de alarma?”, *Diario La Ley*, núm. 9636, 2020, p.4

<sup>47</sup> “El régimen punitivo derivado del estado de alarma. Más sombras que luces”, 2020

permite limitarlos. El TC, deja claro que limitación y suspensión no son lo mismo, “*no toda suspensión es una limitación*”<sup>48</sup>, la suspensión tiene un carácter más intenso.

Según el TC, el hecho de que el estado de alarma hubiera decaído no impide el recurso de inconstitucionalidad, ya que, de ser así se permitiría que ciertas normas no fueran controladas por el TC. Además, como ya se ha mencionado previamente en el trabajo, el TC dota a la declaración y prórroga del estado de alarma un rango de ley, por lo que su control corresponde al TC. La clave de esta declaración de inconstitucionalidad radica en los DDFF, que no pueden ser suspendidos durante un estado de alarma. El confinamiento establecido en 2020, en palabras del TC “*suponen la obligación de permanecer en el domicilio sin poder abandonarlo, por lo que la ciudadanía pierde su capacidad de situarse espacialmente donde desee, implicando una privación de la capacidad ambulatoria*”<sup>49</sup> En resumen, este confinamiento no podía ser impuesto por un estado de alarma, ya que, este solo puede limitar derechos fundamentales, para suspender este derecho se requeriría un estado de excepción o sitio<sup>50</sup>. En resumen, el TC considera, que se vulneraron una serie de DDFF entre los que se encuentra la libertad de circulación o la libertad de residencia.

Después de esta introducción al recurso, hay que analizar los efectos que tiene esta declaración de inconstitucionalidad en las sanciones administrativas impuestas durante la vigencia de este. Hay una serie de efectos que podrían ser interesantes para el tema que nos ocupa. En primer lugar, se establece que algunas sanciones no serán revisables, entre ellas se encuentran los procesos finalizados con fuerza de cosa juzgada y, además, tampoco serán revisables las sanciones que se deriven de las normas declaradas inconstitucionales. Es decir, si una persona infringió el confinamiento y al pararle la policía incurrió en desobediencia, en estos casos, no sería revisable, ya que la sanción no se deriva directamente de un precepto inconstitucional. El TC explica por qué se llega a esta decisión, y esto es, porque lo inconstitucional no son las medidas adoptadas, las cuales el TC considera proporcionales, sino que, la clave del asunto se encuentra en el “*instrumento jurídico a través del cual se llevó*

---

<sup>48</sup> PRESNO LINERA, M., GARCÍA MAJADO, P., “Breve aproximación a la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el primer estado de alarma”, *IberICONect*, 2021.

<sup>48</sup> TC, recurso de inconstitucionalidad, núm.2054-2020

<sup>49</sup> BRAGADO LORENZO, M.A., “*Problemática del régimen sancionador derivado del Real Decreto 463/2020: fundamentación jurídica y legalidad*”, 2020, pp.9

<sup>50</sup> TC, recurso de inconstitucionalidad, núm.2054-2020

a cabo la suspensión de ciertos derechos fundamentales<sup>51</sup>, que debía haber sido un estado de excepción o de sitio.

En cambio, algunos procedimientos sí serán revisables, pero para ello, deben darse algunas situaciones. Según el Art. 40.1 LOTC, podrían ser revisables procesos contenciosos administrativos que como consecuencia de la inconstitucionalidad de la norma vean la sanción reducida o extinguida. Este precepto se deriva de la exigencia constitucional que establece, que no podrán acarrear sanción aquellos hechos que no constituyan delito o infracción administrativa. Es decir, si solo se comete una infracción de las restricciones del Real Decreto, por ejemplo, vulnerar el confinamiento domiciliario, en estos casos, sí que se podría revisar la sanción al derivarse esta de un precepto declarado inconstitucional. El mismo planteamiento se sigue en la STC 30/2017 de 27 de febrero 2017, en la cual se establece, que como regla general no serán revisables las sentencias firmes, con la excepción ya comentada relativa a la reducción o exención de la pena.<sup>52</sup>

Otro debate que se ha generado en el ámbito administrativo es, si como consecuencia de este estado de alarma inconstitucional se podría pedir responsabilidad patrimonial a la Administración. El TC se ocupa de esta cuestión contestando de forma negativa. Los ciudadanos no podrán exigir responsabilidad patrimonial basándose solo en la inconstitucionalidad de esta sentencia porque, aunque sí que es cierto que es inconstitucional el estado de alarma, lo es porque la utilización del instrumento no fue la adecuada, debía haberse utilizado un estado de excepción. Sin embargo, las medidas en sí no se consideran inconstitucionales, y los ciudadanos en palabras del TC *“tenían el deber jurídico de soportarlas”*.

### **2.3.2.- La inconstitucionalidad del segundo estado de alarma**

El 27 de octubre de 2021, el TC decidió sobre el recurso presentado contra el Real Decreto 926/2020, en el cual se decidió declarar inconstitucionales, la prórroga de 6 meses del estado de alarma, al igual que la designación de autoridades competentes.

En primer lugar, en relación con la duración de la prórroga, el estado de alarma se prorroga durante 6 meses. Esta prórroga debe ser acordada por el Congreso de los Diputados, declarando esta una duración precisa de la misma. La sentencia del TC 183/2021, en relación

---

<sup>51</sup> TC, recurso de inconstitucionalidad, núm.2054-2020

<sup>52</sup> STC, 30/2017 de 27 de febrero de 2017

con las prórrogas hace una serie de apreciaciones relevantes; en primer lugar, considera que, el plazo de 15 días de duración que se establece a la declaración del estado de alarma no es extrapolable a una hipotética prórroga, es decir, la prórroga no tiene por qué ser de 15 días. Además, no considera apropiado el criterio de proporcionalidad para examinar la duración de esta prórroga, ya que, esta tendrá que durar lo necesario para lidiar con la situación de alarma existente. La cuestión con la inconstitucionalidad de la prórroga radica en si el Congreso, que es el encargado de controlar la actividad del Gobierno, considera apropiado este plazo para lidiar con la situación de alarma teniendo en cuenta los argumentos aportados por el Gobierno. El TC, considera que el Congreso estableció un plazo de 6 meses sin tener una seguridad sobre qué tipo de medidas se iban a aplicar, cuando se iban a aplicar, o por cuanto tiempo, algo que, es necesario para valorar si la duración de la prórroga es apropiada o no. En definitiva, el Congreso aprobó una prórroga sin tener la suficiente información, que es uno de los requisitos para poder declarar esta prórroga.

Por otro lado, la inconstitucionalidad se funda también en la designación de las autoridades competentes. Conforme al artículo 7 de la LOEAES, para el estado de alarma la autoridad competente será el Gobierno o bien el presidente de la CCAA si el estado de alarma afecta solo a esa comunidad autónoma determinada. El problema con la competencia surge, cuando el Gobierno delega en los presidentes autonómicos la facultad de gestionar las medidas a imponer, como ocurre en el Art. 2.2, en el que se establece como autoridad competente a los presidentes autonómicos. La autoridad competente conforme al Art. 7 de la LOEAES es el Gobierno, y al delegar en los presidentes autonómicos, el TC, considera que se está privando al Congreso de su deber constitucional de controlar la actuación del Gobierno durante esta etapa de emergencia, ya que, los presidentes autonómicos no estarán controlados por el Congreso sino por las respectivas asambleas autonómicas. Sin embargo, hubo distintos votos particulares que no opinan igual, por ejemplo, el del magistrado GONZÁLEZ RIVAS que considera, que no se ha distinguido entre el reparto de competencias, que es lo que entiende que se produce en este caso, y la transferencia de la titularidad de las competencias que sería lo inconstitucional. Si se transfiriera la titularidad, el Gobierno dejaría de ser la autoridad competente, algo que, va contra lo dispuesto en la LOEAES.<sup>53</sup> En un sentido similar se manifiesta CONDE-CUMPIDO en su voto particular. Además, otros juristas consideran que el Congreso no perdió su facultad de controlar al Gobierno durante la prórroga como se alega en la sentencia del TC, porque, aunque delegue en los presidentes

---

<sup>53</sup> STC 183/2021 de 27 de octubre 2021



autonómicos seguirá estando sometido al control del Congreso como autoridad que realizó la delegación.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> PRESNO LINERA, M. *“Sobre la STC de 27 de octubre de 2021, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declaró el segundo estado de alarma de alcance general y las resoluciones de prórroga”*, 2021

### **3.- EL ÁMBITO SANCIONADOR DURANTE LA NUEVA NORMALIDAD**

El anterior epígrafe del trabajo se ha centrado en el régimen sancionador durante el estado de alarma y las diferentes situaciones que se han derivado de la regulación existente; en esta segunda parte se analizará el ámbito sancionador de la etapa posterior a los estados de alarma, teniendo en cuenta las nuevas restricciones existentes (mascarilla, límites de horario, aforos).

#### **3.1.- LA TIPIFICACIÓN CONFORME A LA LEY GENERAL DE SALUD PÚBLICA 33/2011**

La legislación sanitaria ha sido utilizada en distintos ámbitos, para adoptar medidas frente a la COVID-19, o para tipificar sanciones. Si esta es utilizada para adoptar medidas no puede dejarse de lado la necesaria autorización judicial. Este requisito se encuentra establecido en los Arts. 10.8 y 11.1 i) LJCA, que establecen, que las Salas de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia y de la Audiencia Nacional conocerán de la “[a]utorización o ratificación judicial de medidas” que sean urgentes para la salud pública, cuando sus “[d]estinatarios no estén identificados individualmente”. Esta autorización judicial es necesaria para adoptar las medidas, pero no hay una definición precisa de los supuestos en los cuales se necesitará esta intervención judicial. El hecho de que sean medidas para la salud pública y para casos en los que no haya unos destinatarios individualizados, permite distinguir este tipo de autorizaciones judiciales más generales y destinadas para toda la ciudadanía de otras como, por ejemplo, la necesaria para llevar a cabo una alimentación forzosa u otra intromisión directa sobre una persona. El exigir una autorización judicial para medidas adoptadas conforme a la legislación sanitaria, parece excluir implícitamente las medidas adoptadas conforme al estado de alarma de este requisito.<sup>55</sup>

La tipificación de las sanciones durante el estado de alarma como se vio en apartados anteriores fue problemática debido a esa incorrecta tipificación como desobediencia, sin embargo, con el paso de los meses se empezó a imponer una idea general de tipificar las sanciones conforme a la Ley General de Salud Pública (LGSP). No toda la doctrina comparte esta idea, algunos consideran que la legislación sanitaria es demasiado vaga, alegando, que hay normas sancionadoras “*en blanco*” que dificultan su aplicación al no concretar cual es la

---

<sup>55</sup> “Fuentes del Derecho”, pp.181-182

conducta prohibida.<sup>56</sup> Por otro lado, podría valorarse también la opción de tipificar sanciones conforme a la Ley 14/1986 Ley General de Sanidad (LGS), sin embargo, el objetivo de esta ley no es muy acorde con el de la situación pandémica actual. A través de esta, se pretende asegurar el derecho a la protección de la salud, por ello, no castigan conductas de cualquier persona contra la salud de las personas, más bien se sancionan comportamientos de aquellos responsables en materia de salud que pudieran poner en riesgo ese derecho de los ciudadanos.<sup>57</sup>

Esta idea ya se contempló desde los primeros momentos de la pandemia, como demuestra el Informe de la Abogacía General del Estado de abril de 2020, en el cual la Abogacía General del Estado expresa su apoyo a la tipificación de las sanciones como infracciones de la LGSP. El argumento principal para sostener esta idea se centra en el bien jurídico que se pretende proteger con las limitaciones impuestas en los Reales Decretos, que no es otro que la salud pública. Teniendo en cuenta que la salud pública es lo que se intenta proteger, lo más lógico es, subsumir las infracciones en la LGSP.<sup>58</sup> De hecho el Real Decreto-ley 21/2020, que implantó las medidas para contener los contagios entre el primer y segundo de estado de alarma, ya indicaba en su Art. 31 que las infracciones administrativas de las obligaciones dispuestas en ese Real Decreto-ley se sancionarían conforme a la ley 33/2011 (LGSP). La Abogacía General del Estado no es la única que se ha pronunciado en estos términos, diversos autores han considerado que lo más apropiado en estos casos es tipificar las infracciones durante la pandemia como infracciones recogidas en la LGSP<sup>59</sup>. Además, la jurisprudencia también se ha pronunciado en este sentido, el JCA de Pontevedra dictó una sentencia muy relevante no solo desde el punto de vista sancionador, sino también desde el punto de vista de la inconstitucionalidad del estado de alarma. En este caso, se multa a una persona por no llevar la mascarilla en agosto de 2020, es decir, en el periodo entre los dos estados de alarma. La infracción por no llevar mascarilla se tipificó en esta sentencia conforme al Art. 57.2 LGSP, al considerarse una infracción leve.<sup>60</sup> El otro aspecto relevante aparte de la tipificación, era el vinculado con la inconstitucionalidad de los estados de alarma. Uno de

---

<sup>56</sup> BAUZÁ MARTORELL, F.J., CAMPANER MUÑOZ, J., *“El régimen punitivo derivado del estado de alarma. Más sombras que luces”*, 2020

<sup>57</sup> TRAYTER JIMÉNEZ, J.M. “Derecho Administrativo sancionador, estado de alarma y COVID-19”, D. BLANQUER, (Coord.) *COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)*, Tirant lo Blanch, España, 2020, pp. 285

<sup>58</sup> “Consulta sobre tipificación y competencia administrativa para tramitar y resolver procedimientos sancionadores por incumplimiento de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma”, pp. 10-11

<sup>59</sup> GAMERO CASADO, E. *“El caos de las multas en el estado de alarma”*, 2020; J.M. TRAYTER JIMÉNEZ *“COVID-19 y Derecho Público”*, 2020, p.290

<sup>60</sup> JCA de Pontevedra, 4 de noviembre 2021, 254/2021, JCA de Vigo 84/2021 de 15 de abril

los argumentos utilizados para recurrir la sentencia, fue la inconstitucionalidad de los estados de alarma, sin embargo, la sentencia con dos argumentos desmonta esta alegación. En primer lugar, se considera que, al estar la sanción impuesta en el periodo comprendido entre los dos estados de alarma, la inconstitucionalidad de estos no afecta a la validez de la sanción. Además, la sentencia deja claro que, incluso aunque la sanción por no llevar la mascarilla se hubiese impuesto con los estados de alarma vigentes, tampoco se habría visto afectada por la inconstitucionalidad de estos, al ser una medida de carácter sanitario que no entraría dentro de las medidas que el TC declaró inconstitucionales por suspender DDFF de los ciudadanos.<sup>61</sup> Esta ha sido una idea mantenida por parte de la jurisprudencia en aquellos casos en los que los ciudadanos han tratado de recurrir las sanciones de 100 euros por no llevar la mascarilla. La inconstitucionalidad de los estados de alarma no afecta a las sanciones por no llevar mascarillas, ya que, los tribunales han considerado que esta es “[u]na medida de carácter sanitario”<sup>62</sup>, que no afecta a los DDFF de los ciudadanos, y por ello, no entraría dentro del ámbito de la inconstitucionalidad del estado de alarma. Diversos ciudadanos han intentado que se reconozca en los tribunales vulneraciones de DDFF por la obligación de llevar mascarilla, pero estas alegaciones han sido rechazadas por parte de los tribunales, concluyendo que no se da tal violación<sup>63</sup>, y a su parecer el hecho de alegar esto constituye una “[i]nadmisible frivolidad del contenido” de los DDFF.<sup>64</sup>

### **3.1.1.- La normativa sancionadora dentro de la LGSP**

Una vez que se ha establecido que la normativa aplicable es la 33/2011, hay que analizar dentro de esta, qué artículos o qué régimen se recoge en ella para sancionar los incumplimientos. El artículo en el que habría que fijarse es el Art. 57, en el cual se recogen en tres apartados distintos, grados diferentes de infracciones en función de la gravedad de estas.

El artículo 57 LGSP distingue tres categorías de infracciones: leves, graves y muy graves, en función del riesgo que suponga para la sociedad. Una sanción leve está recogida en el Art. 57.2 c), que será de aplicación si las repercusiones han sido leves en la salud de la población. Este apartado sería el más apropiado para tipificar los incumplimientos más comunes de la normativa sanitaria, por ejemplo, el incumplir el confinamiento debería tipificarse conforme a

---

<sup>61</sup> JCA de Pontevedra, núm. 254/2021 4 de noviembre 2021,

<sup>62</sup> JCA de Salamanca, núm. 275/2021 de 10 diciembre

<sup>63</sup> TSJ de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª, núm. 781/2021 de 11 de junio, TSJ de Islas Canarias, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, núm. 119/2021 de 13 de abril

<sup>64</sup> TSJ de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª, núm. 703/2021 de 27 de mayo

este artículo. En cambio, otros supuestos podrían tener la tipificación de sanciones más graves, conforme a los apartados a) y b). Si se infringiera el confinamiento de forma reiterada, podría entenderse como una infracción muy grave conforme al apartado 2ª) punto 2. La graduación de las infracciones va en función del riesgo que suponga la conducta para la salud de la población. Por ejemplo, si una persona sabe que está contagiada y organiza una macro fiesta siendo consciente de esto, se podría incurrir en una infracción grave o muy grave, ya que, se está poniendo a la persona en un riesgo más grave. En lo que se refiere a la cuantía de la sanción, habría que acudir al artículo siguiente, en el cual, se especifica las distintas sanciones en función de la infracción. La más habitual para los casos estudiados sería el apartado c) del Art. 58.1, que tipifica que las infracciones leves se sancionarán con multas de hasta 3000 euros, dando una discrecionalidad a la autoridad para ajustar la sanción en función de la infracción cometida, lo que además, contribuye a respetar el principio de proporcionalidad.

En relación con la prescripción de las sanciones e infracciones, según el Art. 59, las leves prescribirán al año, mientras que las graves y las muy graves, a los tres y cinco años respectivamente.

El hecho de que se tipifiquen las sanciones conforme a la LGSP no implica que la desobediencia quede excluida, podría darse perfectamente una infracción de desobediencia a pesar de tipificar conforme a la LGSP. Por ejemplo, si una persona incumpliera el confinamiento y un policía le diera la orden de volver a casa, si la persona no cumple la orden, en ese caso, se estaría cometiendo no solo una infracción de desobediencia, sino que, también se estaría incurriendo en un incumplimiento de las restricciones impuestas por los Real Decretos. En estos casos, habría un concurso real de infracciones, se habrían cometido dos infracciones.<sup>65</sup>

### **3.1.2.- La posibilidad de la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil**

Por último, a pesar de que la opción elegida ha sido tipificar conforme a la LGSP, hubo un debate en torno a otra opción, la tipificación conforme la Ley 17/2015 del Sistema Nacional de Protección Civil. El Informe de la Abogacía General del Estado ya mencionado previamente, contempla la tipificación conforme a esta ley, sin embargo, en él se resalta que esta opción tiene varios problemas. El Art. 43.3 considera como infracción muy grave *"En las emergencias declaradas, el incumplimiento de las órdenes, prohibiciones, instrucciones o*

---

<sup>65</sup> "Las sanciones durante el estado de alarma", pp. 808

*requerimientos efectuados por los titulares de los órganos competentes*”, la clave en este supuesto se encuentra en las emergencias declaradas. El problema se haya en las diferencias entre la emergencia declarada de la que habla la ley 17/2015 y el estado de alarma. Según este informe, el estado de alarma no es equiparable a la situación de emergencia de la ley de Protección Civil, ya que, el régimen que se recoge para la declaración del estado de alarma es mucho más estricto que el previsto para declarar la situación de emergencia civil. El estado de alarma requiere pasar por la aprobación del Congreso y, además, este puede limitar DFFF algo que no se puede dar en la emergencia civil. Por ello, al tener el estado de alarma un mayor efecto sobre los derechos de los ciudadanos, se puede decir que ambas situaciones no son equiparables y por ello, la tipificación conforme a la ley 17/2015 es difícil de sostener.<sup>66</sup>

Por otro lado, la ley del Sistema Nacional de Protección Civil prevé en su artículo 28 y 29 la declaración de emergencias de interés nacional, y recoge en su Art. 28.1 la posibilidad de declararla en los casos de estado de alarma, excepción y sitio. Sin embargo, a pesar de que esta declaración de emergencia de interés nacional es compatible con la declaración del estado de alarma, los supuestos que pretenden proteger y en los cuales se basa su declaración son muy distintos. La declaración de emergencia de interés nacional debe sostenerse en razones de orden público, pero en este caso, las razones que la motivarían no serían de orden público sino sanitarias.<sup>67</sup> Por esto, tanto con estado de alarma como sin él es difícil justificar la utilización de esta ley.

### **3.2.- REGULACIÓN ESTATAL Y LA DISPERSIÓN DE LA NORMATIVA SANITARIA AUTONÓMICA**

Durante esta etapa posterior a los estados de alarma se optó por regular muchos aspectos a través de Decretos-leyes, los cuales según el artículo 86 CE se adoptarán en casos de *“[e]xtraordinaria y urgente necesidad”*. Dentro de la doctrina se ha planteado si el estado de alarma era realmente necesario, o bien podría haberse optado por la utilización del Decreto-ley; al fin y al cabo, a través del Decreto-ley se pueden conseguir ciertos efectos parecidos a los que se consiguen con el estado de alarma. Por ejemplo, el estado de alarma faculta al Gobierno para adoptar decisiones que la ley no le permite tomar, pero esto también

---

<sup>66</sup> TRAYTER JIMÉNEZ, J.M., “COVID-19 y Derecho Público” 280-281

<sup>67</sup> TRAYTER JIMÉNEZ, J.M., “COVID-19 y Derecho Público”, p.281

se lo permite el Decreto-ley, por lo tanto, surge la duda de si las medidas se podrían haber adoptado a través de Decretos-leyes.<sup>68</sup>

En lo que se refiere a la regulación de restricciones ajenas a los estados de alarma, esta ha ido adaptándose a las necesidades y a la situación pandémica del país. En primer lugar, el 9 de junio se dictó el Real Decreto-ley 21/2020, que estableció una serie de restricciones que iban desde el uso obligatorio de mascarillas, hasta restricciones de aforos en establecimientos comerciales y espectáculos. Teniendo en cuenta que uno de los principales problemas de la regulación de los estados de alarma era la falta de un régimen sancionador, conviene señalar el Art. 31 de este Real Decreto-ley, en el cual sí se establece un artículo que regula las infracciones y sanciones. Hay grandes diferencias entre esta regulación de medidas de prevención del COVID y la de los estados de alarma. La más básica, la mera existencia de un régimen sancionador, cosa que en los estados de alarma no se puede decir que lo hubiera. Por otro lado, la regulación de estas medidas es mucho más clara y aporta una mayor certeza a los ciudadanos que la de los estados de alarma, en el Art. 31 se deja claro a qué ley se remite para sancionar los incumplimientos de estas medidas, la LGSP. En nada se parece esto a lo dispuesto en los Reales Decretos que establecían los estados de alarma, que hacían una remisión vaga a “las leyes” que no aclaraba a que ley acudir, dejando un abanico de opciones que lo único que aportaba era inseguridad. Esto provocó que se aplicarían unos tipos sancionadores que no eran apropiados para las infracciones cometidas. Además de remitirse a otra ley para sancionar las infracciones, este Real Decreto-ley tipifica una infracción determinada, no llevar la mascarilla cuando sea necesario. En estos casos, se sancionará como infracción leve del Art. 57 de la LGSP, y conllevará una multa de cien euros. Estos Reales Decretos-leyes pueden establecer sanciones e infracciones concretas, como ya ha dejado claro el TC en su STC 3/1988.

Este Real Decreto-ley fue posteriormente derogado por una ley, la 2/2021 de 29 de marzo, que tiene una estructura muy similar al Real Decreto-ley ahora comentado. El fin de esta ley 2/2021 queda establecido en su preámbulo, en el cual se establece que la pandemia hace que sean necesarias medidas de prevención y contención “*una vez expire la vigencia del estado de alarma*”. Es decir, esta ley estaba pensada para establecer unas restricciones cuándo terminará el estado de alarma para así poder controlar posibles incrementos de contagios durante los meses posteriores. La estructura de esta ley es prácticamente idéntica

---

<sup>68</sup> HUERGO LORA, A. “Fuentes del Derecho” VELASCO CABALLERO, F., GREGORACI FERNÁNDEZ, B. (Coord.), *Derecho y política ante la pandemia: reacciones y transformaciones*, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid Extraordinario*, 2021, tomo I, págs. 173-187

al Real Decreto-ley 21/2020, también en su Art. 31 se establece un catálogo de sanciones, especificando aquella por no llevar la mascarilla.

Por último, esta ley 2/2021 sufre una modificación con el Real Decreto-ley 30/2021 de 23 de diciembre, en el cual se modifica el uso obligatorio de mascarillas, suavizando ligeramente las restricciones en este sentido, permitiendo más situaciones en las que no hay que llevar mascarilla.

Sin embargo, a medida que se comenzó con la vuelta a esa ya conocida “nueva normalidad”, se comenzaron a apreciar algunas carencias en la regulación estatal, sobre todo en lo que a sanciones e infracciones se refiere<sup>69</sup>. En esta ocasión, la remisión a las leyes que se hacía en la normativa aplicable (RD-ley 21/2020, Ley 2/2021) era más concreta, ya que, se remitía específicamente a la LGSP. Sin embargo, en realidad esta ley 33/2011 no está dirigida principalmente a los ciudadanos, sino que como se dice en su Art. 2. *“Lo establecido en esta ley será de aplicación a las Administraciones públicas con carácter general y a los sujetos privados cuando específicamente así se disponga.”* Además, los tipos sancionadores son bastante genéricos, haciendo referencia a infracciones leves, graves y muy graves, pero, para la situación de pandemia se requerían preceptos sancionadores más concretos, que castigaran las conductas que favorecieran los contagios. De hecho, algunos como TRAYTER JIMÉNEZ consideran que, en la situación actual, como regla general, la única infracción que se le podría achacar a un ciudadano es la leve recogida en el Art. 57, ya que, las otras están más dirigidas a las AAPP o a empresas que pudieran poner en riesgo la salud pública.<sup>70</sup> Como solución a esta falta de concreción, las CCAA comenzaron a aprobar sus propias normativas. La competencia para ello la tenían, la CE en su Art. 149.1.16 concede al estado la competencia básica, por ello, las CCAA pueden tener competencias de desarrollo y ejecución en el ámbito sanitario. Muchas CCAA aprovecharon esta facultad, y a través de Decretos-leyes aprobaron su propia normativa tipificando qué conductas se iban a considerar infracción leve, grave, o muy grave, aportando así claridad a los comportamientos prohibidos y a las sanciones derivadas de estos.<sup>71</sup> El resultado de esta variedad de regulación tanto estatal como autonómica es, una gran dispersión que, en parte, puede venir explicada por la descentralización existente en nuestro país. Esta dispersión no favorece la seguridad jurídica

---

<sup>69</sup> SUAY RINCÓN, J. *“El Derecho administrativo sancionador ante la crisis causada por la COVID-19”*, 2021

<sup>70</sup> TRAYTER JIMÉNEZ, J.M., *“COVID-19 y Derecho Público”*, pp.288-289

<sup>71</sup> Ejemplos de estos RD-ley se encuentran en Cataluña (Decreto-ley 30/2020), Andalucía (Decreto-ley 21/2020), Baleares (Decreto-ley 11/2020).



tan necesaria en nuestro ordenamiento, más aún en momentos de incertidumbre como los actuales.

Además, el hecho de tener distintas regulaciones a nivel autonómico provoca que no sean todas iguales, y que haya diferencias entre CCAA. En primer lugar, estos Decretos suelen regular la actividad inspectora, pues bien, en este ámbito hay diferencias en relación con qué cuerpos tienen la condición de agentes de la autoridad para esta actividad. El Decreto-ley de Murcia 8/2020, concede esta facultad a la policía local, mientras que, en Canarias el RD-ley 14/2020, concede la competencia a las FCSE. En lo que sí coinciden todos los Decretos-leyes es en la infracción de las mascarillas, que todos la califican como infracción leve. Además, también hay diferencias en lo que se refiere a la aplicación de las multas, suele haber una multa, y, en el caso de sanciones muy graves se suelen incluir multas complementarias como cierres o inhabilitaciones que, en función de la CCAA, se aplican a unas sanciones u otras. Por ejemplo, en el caso de Cataluña, en el Art. 8 del Decreto-ley 30/2020, se prevén estas sanciones complementarias en casos de infracciones graves y muy graves<sup>72</sup>, mientras que en Andalucía, el Art. 10 del Decreto-ley 21/2020, solo contempla estas sanciones accesorias en las infracciones muy graves.<sup>73</sup>

Por otro lado, el procedimiento sancionador recogido en estas disposiciones autonómicas es bastante parecido en general, ya que, todos los Decretos-leyes contienen una remisión al procedimiento sancionador regulado en las leyes 39/2015 y 40/2015.<sup>74</sup> Sin embargo, hay casos en los que, a pesar de remitirse también al procedimiento previsto en las leyes administrativas estatales, se prevén procedimientos especiales abreviados. Por ejemplo, en el Decreto-ley 13/2020 de 22 de julio, se establece un procedimiento especial y abreviado para los casos de infracciones leves con multa. Además, otro ejemplo de estos procedimientos alternativos se encuentra en la regulación canaria, en el Art. 13 del Decreto-ley 14/2020 de 4 de septiembre, en el cual se establece de nuevo, un procedimiento abreviado y especial para infracciones leves y para algunas graves con hechos poco complejos. Sin embargo, en estos dos ejemplos también existe la remisión a las leyes estatales, por tanto, en la mayoría de los casos el procedimiento sancionador a aplicar será el recogido en la ley 39/2015 y 40/2015.

Por último, podrían mencionarse algunas diferencias en las autoridades competentes para dirigir los procedimientos administrativos sancionadores. La tendencia principal es, que

---

<sup>72</sup> Comunidad Autónoma de Cataluña, Decreto-ley 30/2020 de 4 de agosto

<sup>73</sup> Comunidad Autónoma de Andalucía, Decreto-ley 21/2020 de 4 de agosto

<sup>74</sup> Por citar algún ejemplo, Art. 13 Decreto-ley 21/2020 de Andalucía, Art. 17 del Decreto-ley 8/2020 de la Región de Murcia, Art.11 Decreto-ley 11/2020, de Islas Baleares.

la competencia para gestionar los procedimientos sancionadores se otorgue a la autoridad autonómica competente<sup>75</sup>. Sin embargo, en los diversos Decretos-leyes autonómicos se reconocen también otras autoridades competentes, por ejemplo, en el Decreto 14/2020 de las Islas Canarias, en el Art.16 se otorga la competencia por infracciones leves a los Ayuntamientos, es decir, a una autoridad local. En otros casos, como se recoge en el Art. 14 del Decreto 30/2020 de Cataluña, para algunas sanciones muy graves de cuantía superior a 450.000 euros, se otorga la competencia del procedimiento sancionador al Gobierno autonómico.

### **3.3.- LAS MEDIDAS CAUTELARES Y LAS RESTRICCIONES DERIVADAS DEL COVID**

Con la pandemia los efectos económicos sobre muchos negocios y empresarios fueron devastadores y, además, en la época de nueva normalidad la situación no mejoró demasiado debido a las muchas restricciones que tuvieron que soportar, como, por ejemplo, limitaciones de aforos o restricciones de horarios. Esta delicada situación económica provocó, que muchas de las sanciones fueran difíciles de pagar, o comprometieran mucho la viabilidad del negocio en cuestión. Situaciones como la descrita pueden favorecer la solicitud de medidas cautelares, como se verá en el caso descrito a continuación.

En una sentencia del TSJ de Madrid de 2022, se discutía la procedencia o no de medidas cautelares para evitar la imposición de una sanción por incumplir repetidamente las normas de aforos en los negocios de hostelería durante la época del COVID. El argumento principal sobre el que sostenía la solicitud era los perjuicios económicos que la sanción podía causar, apoyándose en el *periculum in mora*. En este caso, el TSJ de Madrid no estima procedente la alegación del *periculum in mora*, pero lo más relevante es, que, aunque hubiera estimado esta alegación, tampoco se habrían acordado las medidas cautelares. El perjuicio económico es innegable, la sanción era un cierre de 6 meses, lo que impedía al recurrente hacer frente a las deudas derivadas de su negocio, y la infracción se consideró como muy grave.

El TSJ de Madrid no estimó procedente conceder las medidas cautelares, al considerar que el interés público y el de terceros tenía prevalencia como criterio, incluso aunque la sanción no fuera directamente económica.<sup>76</sup> El hecho de haber incumplido repetidamente las

---

<sup>75</sup> SUAY RINCÓN, J. "El Derecho administrativo sancionador ante la crisis causada por la COVID-19",

<sup>76</sup> TSJ de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, Sentencia núm. 3/2022 de 10 de enero

normas COVID, indicaba una ignorancia constante de la situación delicada en la que se estaba, y generaba dudas en relación con la posible reincidencia en la conducta. Además, la infracción resultaba mucho más relevante por la necesidad de distancia social, y de evitar la propagación del virus, por ello, su comisión provocaba poner en riesgo la salud de muchas personas.

Por todo esto, el TSJ, valora que el daño económico que pueda causar una sanción por infringir la normas COVID no puede estar por encima del interés público de no poner en riesgo la salud de las personas, más aún, cuando es la propia hostelera la que con su actuación crea el riesgo. En definitiva, se concluye que no se pueden conceder las medidas cautelares por prevalecer el interés general frente a los intereses económicos de la sancionada, que, además, es ella la que con su actuación pone en riesgo este mismo interés general que se pretende proteger.

En una situación tan excepcional como la que ha habido en los dos últimos años, las dificultades económicas de muchos negocios han provocado que, ante sanciones por infringir la normativa COVID, muchos hayan optado por pedir la suspensión cautelar de la misma para evitar así un perjuicio económico más grave del que ya habían sufrido. Sin embargo, como se verá en otro caso, los tribunales han optado generalmente por rechazar esta solicitud. En otra sentencia del TSJ de Madrid, se recurre un auto que denegaba la suspensión cautelar a un cierre de seis meses, por no permitir a unos agentes realizar una inspección dentro de un bar. El recurrente pedía la suspensión cautelar basándose en los perjuicios económicos que esta le podía causar, y, como consecuencia de estos, se derivaría también la ineficacia de una hipotética sentencia a su favor. El auto del JCA núm. 29 de Madrid del 27 de agosto de 2021, denegó esta suspensión cautelar con una serie de argumentos que se analizarán a continuación. El JCA consideró, que el cierre del establecimiento durante seis meses causaba al sancionado unos perjuicios económicos evidentes e innegables, la cuestión es, si estos pueden justificar la suspensión cautelar de la sanción. En este caso, el juzgado entendió, que este criterio no podía prevalecer frente a otros como los intereses generales. Se ponderó este perjuicio económico con los intereses de los vecinos afectados por la actividad de este establecimiento y, además, se tuvo en cuenta los intereses generales de prevención del virus.<sup>77</sup> Relacionado con esto, se trató de proteger también la autoridad y el respeto que se le debe tener a la autoridad, que es uno de los elementos importantes para colaborar en la prevención y control de las medidas sanitarias. Considerando todos estos intereses, que

---

<sup>77</sup> JCA núm.29 de Madrid, pieza de medidas cautelares 373/2021, de 27 de agosto 2021

podrían decirse son públicos o de interés general frente a los intereses económicos del perjudicado, se decide no atender la solicitud de suspensión cautelar.

Posteriormente, en el recurso que se presenta ante el TSJ, este ahonda más en las razones específicas para no conceder las medidas cautelares. El argumento principal del recurrente, que eran los perjuicios económicos que se le causaban, y que, en su opinión podían afectar una hipotética resolución a su favor, no eran incompatibles con la sanción impuesta. El TSJ, estima que estos perjuicios que se iban a producir se podían compensar económicamente en caso de una sentencia a favor del sancionado en el futuro y, por ello, no son un obstáculo para aplicar el cierre de seis meses. Además, se planteó la pérdida de competitividad del establecimiento ante un cierre de tanta duración, sin embargo, se consideró este argumento como algo incierto y futurible, no una certeza clara que permitiera apoyar la suspensión cautelar. Incide también el TSJ, en la protección del respeto a la autoridad que se puede considerar de interés general.<sup>78</sup>

En definitiva, como se puede ver en estas dos resoluciones, los perjuicios económicos que pueden causar las sanciones administrativas derivadas de las medidas de prevención del COVID no suelen prevalecer frente a los intereses generales. Estos intereses pueden ir desde la prevención del propio virus, hasta el respeto a la autoridad encargada de controlar que las medidas sanitarias sean cumplidas. De hecho, aunque no existieran estos criterios prevalentes, sería discutible la suspensión cautelar en base a estos menoscabos económicos, ya que, estos no tienen por qué afectar a la efectividad de una futura resolución y podrían ser compensables si se diera el caso.

En los casos anteriores, se vieron medidas cautelares como respuesta a una sanción administrativa, pero, en otros casos estas medidas cautelares han actuado como una manera de sancionar por decirlo de alguna manera, a los ciudadanos. Este es el caso de un auto de JCA de Santiago de Compostela, en el cual se acuerda una medida cautelar de búsqueda y aislamiento obligatorio a una persona infectada por COVID-19. Sin embargo, en casos de medidas sanitarias que sean *“urgentes y necesarias para la salud pública”*, y que puedan afectar a DDFF se necesitará que estas sean confirmadas por los JCA, conforme a lo dispuesto en el Art. 8.6 LJCA. Un aislamiento obligatorio afecta sin duda a los DDFF del afectado y, por tanto, se requiere una ratificación judicial de la medida, en la cual se deberán examinar una serie de presupuestos para comprobar que la medida sea conforme a derecho. En primer lugar, debe tener un fin *“constitucionalmente legítimo”*, además, debe haber un

---

<sup>78</sup> TSJ de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 2ª, núm. 7/2022 de 14 de enero.

respaldo de una norma con rango de ley, algo que, en este caso se da gracias al Art. 2 de la ley 3/1986 de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública. Por otro lado, se exige, que la decisión que acuerde la medida esté motivada, y que se supere el criterio de proporcionalidad en su triple vertiente: idoneidad, necesidad, y proporcionalidad.<sup>79</sup> En el supuesto descrito, el JCA de Santiago consideró que se cumplían todos los requisitos anteriormente descritos, por lo que autorizó la medida cautelar de búsqueda y aislamiento. De nuevo, los JCA se amparan en el criterio de proteger la salud pública para establecer medidas cautelares, criterio que, como se ha visto en los anteriores casos descritos, prevalece frente a otros criterios como los económicos o los mismos DDF.

---

<sup>79</sup> JCA de Santiago de Compostela, Auto 00055/2020 de 23 de octubre.

## 4.- CONCLUSIONES

Durante la pandemia del COVID-19 se ha podido comprobar que el Derecho Administrativo Sancionador no estaba preparado para afrontar un desafío como una pandemia, faltaba claridad en las normas sancionadoras, y certeza en la normativa aplicar que aportara seguridad jurídica.

Durante el estado de alarma, ha quedado claro que los tribunales contencioso-administrativos se equivocaron al tipificar los meros incumplimientos de restricciones como desobediencia con arreglo a la LOPSC, ya que, el comportamiento que tipificaba esta ley no era acorde a la infracción que estaba siendo cometida por los ciudadanos. Sin embargo, había otros problemas de fondo que generaron esta tipificación errónea. En primer lugar, los Reales Decretos que declararon el estado de alarma carecían de un régimen sancionador, lo que provocaba una inseguridad jurídica grave a la hora de conocer y aplicar las sanciones. Además, el problema no era solo la falta de un régimen sancionador, sino también, una remisión difusa a las leyes, que provocó que muchos juristas se acabarán remitiendo erróneamente a los preceptos de la desobediencia. Todos estos problemas podrían haber sido resueltos de existir un régimen sancionador.

El hecho de crear un régimen sancionador ha generado debate dentro de la doctrina, pero como se ha visto en algún epígrafe del trabajo, podría sostenerse su creación desde un punto de vista legal, ya que, el Real Decreto que declara el estado de alarma tiene rango de ley. Podría plantearse la creación de un catálogo de sanciones general para casos como el actual, que luego pueda ser perfilado con sanciones específicas a través de Reales Decretos para adaptarse al supuesto concreto, pero, si hubiera una base normativa en lo que a sanciones se refiere para casos de emergencias, se dotaría de una mayor seguridad jurídica al problema en cuestión. Esto permitiría, que tanto juristas como ciudadanos pudieran conocer con mayor facilidad como tipificar las infracciones y las sanciones que se deriven de estas, lo que evitaría problemas como los vistos durante el estado de alarma.

Por otro lado, durante este trabajo se han estudiado las sanciones administrativas fuera de los periodos de los estados de alarma, por lo tanto, hay que hacer referencia a otro tipo de infracciones y sanciones, como, por ejemplo, los cierres de hostelería, restricción de aforos y horarios o, la obligación de llevar mascarilla. En la mayoría de las situaciones se optó por tipificar las infracciones dentro de la LGSP que, aunque sí que es más apropiada que la LOPSC no está exenta de problemas. La LGSP contiene disposiciones muy vagas en las que no se recogen conductas concretas, algo que puede ser suficiente ante determinados supuestos, como, por ejemplo, si no se lleva mascarilla. Para esta infracción hay un consenso

en que es una sanción leve, pero, si se cometen otras infracciones más graves, podría ser más difícil delimitar si es una sanción leve, grave, o muy grave. En la llamada nueva normalidad, la regulación no fue uniforme, se intentó con una ley, la 2/2021, pero en muchos casos demostró ser insuficiente, y por ello, las CCAA decidieron establecer sus propios decretos, con infracciones y sanciones concretas. El resultado ha sido, una diversidad de regulaciones con distintas sanciones e infracciones en función de la CCAA, lo que no contribuye a garantizar la seguridad jurídica tan importante en el ordenamiento jurídico. De nuevo, quizás con una regulación centralizada y con un régimen de sanciones claro para casos como el actual, podría haberse asegurado una regulación más uniforme en lo que se refiere a sanciones administrativas.

## 5.- BIBLIOGRAFÍA

ALONSO CUEVILLAS i SAYROL, J. *“La discutible legalidad de las sanciones por incumplimiento del confinamiento durante el estado de alarma”*, 2020

ALONSO RIMO, A., “Aspectos esenciales del delito y la infracción administrativa de desobediencia a la autoridad (más allá de la pandemia de COVID-19)”, *Diario La Ley*, núm. 9689, 2020

ÁLVAREZ GARCÍA, V., ARIAS APARICIO, F., HERNÁNDEZ- DÍEZ, E. *“Coronavirus y Derecho (XXIX): la necesaria reforma del Derecho sancionador para los supuestos del estado de alarma”*, 2020, pp.1

AMOEDO SOUTO, C.A., *La genealogía autoritaria del régimen sancionador del estado de alarma*, 2020, pp.5

AMOEDO SOUTO, C.A., “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*, núm. 86-87, 2020, pp. 66-77

ANGULO CARZARO, A., “Estado de alarma y Covid-19: el régimen administrativo sancionador en la Comunidad Autónoma de Euskadi”, en *Revista vasca de Administración Pública*, núm. 117, 2020, pp.482

BAÑO LEÓN, J.M., *“Covid-19, Confinamiento y Multas: ¿qué es desobediencia?”*, 2020.

BAUZÁ MARTORELL, F.J., CAMPANER MUÑOZ, J., *“El régimen punitivo derivado del estado de alarma. Mas sombras que luces”*, 2020

BRAGADO LORENZO, M.A., *Problemática del Régimen Sancionador derivado del Real Decreto 463/2020: Fundamentación Jurídica y Legalidad*, 2020, pp. 10-12

CANO CAMPOS, T., “Las sanciones en el estado de alarma”, REBOLLO PUIG, M., HUERGO LORA, A., GUILLÉN CARAMÉS, J., CANO CAMPOS, T.; DIRECTORES, *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2021*, Civitas, Pamplona, 2021, pp. 790

CANO CAMPOS, T., “Sanciones Administrativas”, (Coord.). Por Francisco Velasco Caballero, Beatriz Gregoraci Fernández, *Anuario de la facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, Madrid, 2021, pp.225-227

COSTA PILLADO, J.L. *“Informe CCG 263/2020, de 14 de octubre. Cuestiones relativas a la potestad sancionadora en relación con el COVID-19”*, 2020, pp.20



- GAMERO CASADO, E., *“El caos de las multas en el estado de alarma”*, 2020
- HUERGO LORA, A. “Fuentes del Derecho” VELASCO CABALLERO, F., GREGORACI FERNÁNDEZ, B. (Coord.), *Derecho y política ante la pandemia: reacciones y transformaciones, Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid Extraordinario, 2021*, tomo I, págs. 173-187
- IZQUIERDO CARRASCO, M., *“Criterios Administrativos divergentes sobre la infracción por desobediencia del confinamiento”*, 2020, pp.3
- LÓPEZ DE LA RIVA CARRASCO, F.A., CARBAJO DOMINGO, M.A., VEGA FELGUEROSO, J. “La posible inconstitucionalidad del RD 463/2020” *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm.5, 2020.
- LOZANO CUTANDA, B., “¿Qué se puede sancionar en el incumplimiento del estado de alarma?”, *Diario La Ley*, núm. 9636, 2020, p.4
- MARTÍN FERNÁNDEZ, C. “¿Es posible sancionar en virtud de la Ley de Seguridad Ciudadana a quienes incumplen las limitaciones de circulación durante el estado de alarma?”, 2020.
- MORENO REBATO, M. “Circulares Instrucciones y órdenes de servicio: Naturaleza y Régimen Jurídico”, *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1998, Pp.169
- NIETO GARCÍA, A., “Derecho Administrativo Sancionador 5º edición”, Madrid, Tecnos, 2012, pp. 276-277
- PRESNO LINERA, M., GARCÍA MAJADO, P., “Breve aproximación a la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el primer estado de alarma”, *IberlCONect*, 2021.
- PRESNO LINERA, M. “Sobre la STC de 27 de octubre de 2021, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declaró el segundo estado de alarma de alcance genera y las resoluciones de prórroga”, 2021
- ROCA DE AGAPITO, L., “Las normas no se desobedecen, se infringen”, *Diario La Ley*, núm. 9632, 2020.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, R., “Problemática sobre el régimen sancionador en el Estado de Alarma”, *Diario La Ley*, núm. 9626, 2020, pp.8

SANTAMARÍA PASTOR, J.A., “Notas sobre el ejercicio de las potestades normativas en tiempos de pandemia”, BLANQUER, D., (Coord.) *COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)*, Tirant lo Blanch, España, 2020, p. 234-235

SUAY RINCÓN, J. “El Derecho administrativo sancionador ante la crisis causada por la COVID-19, 2021

TRAYTER JIMÉNEZ, J.M., “Derecho Administrativo sancionador, estado de alarma y COVID-19”, D. BLANQUER, (Coord.) *COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)*, Tirant lo Blanch, España, 2020, pp. 280-281

VELASCO CABALLERO, F. “*Sanciones administrativas por incumplimientos del mandato de confinamiento*”, 2020.

## **INFORMES**

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO, “Consulta sobre tipificación y competencia administrativa para tramitar y resolver procedimientos sancionadores por incumplimiento de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma”, 2020.

COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID “*Procedimiento sancionador durante la vigencia del estado de alarma. Problemas de tipificación y competencia*”, Madrid, 2020,

Comunicación del Ministerio del Interior a los delegados del Gobierno sobre incoación de procedimientos sancionadores por presunta infracción del Art. 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de Seguridad Ciudadana, y criterios para las propuestas de sanción.

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

SECRETARÍA DE ESTADO DE SEGURIDAD, Instrucción 13/2018 de 17 de octubre.

## **JURISPRUDENCIA y DISPOSICIONES NORMATIVAS**

ATC 7/2012, de 13 de enero 2012.

Decreto-ley 30/2020 de 4 de agosto, Comunidad Autónoma de Cataluña,

Decreto-ley 21/2020 de 4 de agosto, Comunidad Autónoma de Andalucía

Decreto-ley 8/2020, de 16 de julio, de la Región de Murcia

Decreto-ley 11/2020, de 10 de julio, de Islas Baleares.

JCA de Pontevedra, núm. 254/2021 de 4 de noviembre 2021.

JCA de Salamanca, núm. 275/2021 de 10 diciembre.

JCA de Santiago de Compostela, Auto 00055/2020 de 23 de octubre.

JCA de Vigo 84/2021, de 15 de abril.

JCA núm.29 de Madrid, pieza de medidas cautelares 373/2021, de 27 de agosto 2021

Ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

RD 900/2020, de 9 de octubre por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

RD 926/2020, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-Cov-2.

SJCA 1994/2020 de Bilbao, 2 de noviembre 2020.

SJCA 2003/2020 de Oviedo, de 22 de septiembre 2020.

SJCA 1810/2020 Vigo, de 9 de octubre de 2020.

SJCA 1816/2020 de Vigo, de 19 de octubre de 2020.

SJCA 2015/2020 de Vigo, 20 noviembre 2020.

STC 83/2016, de 28 abril de 2016.

STC 3/1988, de 21 enero de 1988.

STC, 30/2017 de 27 de febrero de 2017.

STC 183/2021 de 27 de octubre 2021.

TC, recurso de inconstitucionalidad, núm.2054-2020

TSJ de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, Sentencia núm. 3/2022 de 10 de enero

TSJ de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 2ª, núm. 7/2022 de 14 de enero.

TSJ de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª, núm. 781/2021 de 11 de junio, TSJ de Islas Canarias, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, núm. 119/2021 de 13 de abril

TSJ de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª, núm. 703/2021 de 27 de mayo