

**TRABAJO FIN DE GRADO**

**Grado en Derecho**

**Facultad de Derecho**

**Universidad de La Laguna**

**Curso 2019/2020**

**Convocatoria: Septiembre**

# **RÉGIMEN SANCIONADOR DURANTE EL ESTADO DE ALARMA**

**En particular, los incumplimientos de los  
ciudadanos**

**SANCTIONING REGIME DURING THE ALARM STATE**

**In particular, the breaches of citizens**

Realizado por: Noelia Arteaga Martín

Tutorizado por el Profesor: Francisco José Villar Rojas

Departamento: Derecho Administrativo

Área de conocimiento: Derecho Administrativo

# ÍNDICE

## ABREVIATURAS

## RESUMEN

### **1. Introducción**

### **2. El Estado de alarma**

- 2.1 Concepto
- 2.2 Presupuestos de hecho
- 2.3 Declaración
- 2.4 Efectos

### **3. El Estado de alarma dictado por el Covid-19**

- 3.1 Razón de su declaración
- 3.2 Medidas que impuso

### **4. El régimen sancionador del estado de alarma. Problemática**

- 4.1 Problemática
- 4.2 El contenido genérico de los artículos 20 RDEA y 10 LOAES
- 4.3 El elemento subjetivo: incumplimiento por la autoridad o funcionarios
- 4.4 El elemento subjetivo: el problema del incumplimiento por los ciudadanos
- 4.5 La conducta sancionable: el incumplimiento de una orden concreta de la autoridad o sus agentes
- 4.6 En particular, el incumplimiento de las órdenes de la policía local
- 4.7 Otras cuestiones relevantes.

### **5. Conclusiones**

## **ABREVIATURAS**

CE	Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978.
LOAES	Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio
LOPSC	Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
RDEA	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
RCD	Reglamento del Congreso de los Diputados
TC	Tribunal Constitucional
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
OSP	Obligaciones de Servicio Público
FCSE	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado
BOE	Boletín Oficial del Estado

## RESUMEN

En este trabajo se pretende realizar un análisis de la regulación y aplicación del régimen sancionador que se ha impuesto durante la vigencia de uno de los estados de emergencia previstos en el artículo 116 de la Constitución Española, como ha sido el estado de alarma.

En el aspecto más teórico he comenzado analizando la propia figura del estado de alarma, por cuanto su declaración supone una legalidad excepcional que desplaza durante su vigencia la legalidad ordinaria en vigor, en la medida en que viene a excepcionar, modificar o condicionar durante ese periodo la aplicabilidad de determinadas normas, entre las que pueden resultar afectadas leyes, normas o disposiciones con rango de ley, cuya aplicación puede suspender o desplazar, y a mayor abundamiento, y a los efectos que nos ocupan, cuando afecta a la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas y la necesaria seguridad jurídica que debe predicarse de la actuación de éstas frente a los ciudadanos.

En la segunda parte del trabajo he realizado el régimen sancionador que se ha impuesto mediante el Real Decreto 463/2020, por el que se declara el estado de alarma, examinándolo a la luz de los principios que debe o debería atender, y a su vez haciendo referencia a las distintas polémicas que ha suscitado su aplicación, precedidas, como no puede ser de otra manera, por los incumplimientos y vulneraciones a la legalidad vigente durante este periodo excepcional.

En una última parte he hecho referencia a otras cuestiones que del mismo modo han surgido con ocasión de la aplicación del referido régimen sancionador, que ha provocado la necesidad de nuevas interpretaciones de ciertos principios o instituciones de nuestro ordenamiento jurídico, para así conciliarlas con la excepcionalidad que caracteriza al estado de alarma.

**Palabras clave:** Régimen sancionador, Estado de alarma, excepcional/ordinaria legalidad, vulneraciones.

## **ABSTRACT**

This work aims to analyze the regulation and application of the sanctioning regime that has been imposed during the validity of one of the states of emergency provided for Article 116 CE, such as the state of alarm.

In the more theoretical aspect, I have begun by analyzing the figure of the state of alarm itself, in so far its declaration implies an exceptional legality, that displaces the ordinary legality in force during its validity, in so far as it comes to exempt, modify, or condition the applicability of certain rules during that period, among which may be suspended or displaced, and to a greater extent, and to the effects that concern us, when it affects the sanctioning power of the Public Administrations and the necessary legal certainty that must be preached of the actions of these before the citizens.

In the second part of the work, I have carried out the sanctioning regime imposed by the Royal Decree 463/2020, which declares the state of alarm, examining it in the light of the principles that it must or should have attend to, and in turn making reference to the various controversies that its application has provoked, preceded, as can be expected, by the breaches and violations of the law in force during this exceptional period.

In a final part I have referred to other issues that have also arisen in connection with the application of the afore mentioned sanctioning regime, which has led to the need for new interpretations of certain principles or institutions of our legal system, in order to reconcile them with the exceptionality that characterizes the state of alarm.

**Key words:** Santioning regime, State of alarm, exceptional/ordinary legality, breaches.

## **1. Introducción**

El sábado 14 de marzo de 2020, se publicó en el Boletín Oficial del Estado (BOE), el Real Decreto 463/2020, aprobado esa misma tarde por el Consejo de Ministros, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de crisis sanitaria ocasionada por el Coronavirus (COVID-19).

El Real Decreto 463/2020, supone un supuesto de excepcionalidad constitucional, mediante el cual, el Estado reacciona frente a la situación de emergencia sanitaria que sufre el país.

Los países que deciden regirse por una Constitución como máxima expresión política, reflejan en ella toda una suerte de principios ordenadores del Estado, derechos y libertades de las personas, y las garantías de los mismos. La Constitución también recoge lo que conocemos como “Derecho excepcional”, una serie de criterios temporales que limitan o eliminan algunos de los derechos y libertades de la ciudadanía a favor de la defensa del estado ante amenazas que puedan desestabilizar el Estado y la propia Constitución Española.

En este marco, las medidas previstas en el Real Decreto 463/2020, se encaminan a proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, a contener la progresión del COVID-19 y a reforzar el sistema de salud pública.

En su texto legal se recogen una serie de medidas, entre otras muchas, de índole educativa y sanitaria basadas en el Derecho de Excepción, pero del mismo modo, otras muchas limitativas de los derechos y libertades públicas de los ciudadanos.

Por su parte, la obligatoriedad de las normas jurídicas hace necesario que se establezcan determinados mecanismos que operen frente a las conductas que las incumplan.

El Real Decreto 463/2020 establece en su artículo 20 el siguiente régimen sancionador:

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

La finalidad de este trabajo es la de analizar el régimen sancionador que se ha establecido durante este estado excepcional, teniendo en cuenta la remisión legal,

genérica e indeterminada que realiza el RDEA, lo que en su aplicación se ha traducido en la existencia de numerosas dudas, cuestiones y polémicas, las cuales se analizarán a lo largo del texto, principalmente, aquellas referidas a los incumplimientos.

## **2. El Estado de alarma**<sup>1</sup>

### **2.1 Concepto**

El Estado de alarma es un estado excepcional contemplado en el art. 116.2 de la Constitución Española (en adelante CE) desarrollado mediante su respectiva Ley Orgánica, 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (en adelante LOAES).

Su fundamento descansa en la necesidad de establecer un estado excepcional cuyo presupuesto de hecho- extraordinaria imposibilidad de mantener la normalidad- no obedezca a motivos políticos, de manera que para el restablecimiento de la normalidad anterior no sea necesaria la suspensión de derechos constitucionales.

### **2.2 Presupuestos de hecho**

De manera general, el artículo 1.1 de la referida LOAES establece una definición genérica de aquellas situaciones que podrían originar la declaración de los distintos estados excepcionales que la misma regula, disponiendo que procederá “cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes”.<sup>2</sup>

Por su parte es en el artículo 4 en el que se contemplan cuatro supuestos de hecho del estado de alarma.

---

<sup>1</sup> LAFUENTE BALLE, J. M<sup>o</sup> “Los estados de alarma, excepción y sitio”, en *Revista de Derecho Político*, nº 31, 1990, págs. 27-67.

PÉREZ ROYO J. “ El Derecho Constitucional de Excepción: los estados de alarma, excepción y sitio” en “ *Curso de derecho Constitucional*”, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Sao Paulo, 2016, págs. 846 y ss.

<sup>2</sup> A esta genérica definición la LOEAS añade la proclamación de determinados principios que deberán contemplarse a la hora de declarar cualquiera de los tres estados de emergencia amparados por la Constitución: principio de necesidad y proporcionalidad (art. 1.2), principio de temporalidad (art. 1.3), principio de vigencia inmediata y publicidad (art. 2) y por último, principio de responsabilidad (art. 3.2).

Muchas son las clasificaciones que se hacen al respecto, pudiendo destacar aquella realizada por BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, I.<sup>3</sup> que distingue entre:

1. Grandes calamidades originadas por causas naturales o técnicas, que incluye los apartados a) “Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud”, y el apartado b) “Crisis sanitarias tales como epidemias y situaciones de contaminación graves”.
2. En una segunda categoría se incluirían los apartados c) y d), que presentarían un carácter más ambiguo, que da lugar a la utilización del estado de alarma como instrumento para afrontar supuestos de alteración política o perturbación de la paz social: c) “Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos veintiocho, dos y treinta y siete, dos, de la Constitución, concurra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en ese artículo”, y d) “Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad”.

## **2.3 Declaración**

Su declaración aparece regulada en el art. 116.2 de la Constitución y desarrollada en los artículos 5 a 8 de la LOAES.

La legitimación activa para su declaración la ostenta en todo caso el Gobierno, si bien podrá solicitarse por parte del propio Consejo de Ministros, o por parte del Presidente de la Comunidad Autónoma afectada por alguno de los presupuestos de hecho anteriormente señalados, conforme al artículo 5 de la LOAES.

En todo caso su declaración adoptará la forma de Decreto, cuyo contenido habrá de determinar necesariamente cuatro aspectos: la autoridad competente, que será el Gobierno o, por delegación expresa de éste, el Presidente de una Comunidad Autónoma; el ámbito territorial afectado; su duración, que no podrá exceder de quince días, y sus efectos. Art. 6.2 de la LOAES.

---

<sup>3</sup> BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE: “Los estados de alarma, excepción y sitio. Comentario a la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio”, en *Revista de Política Comparada*, nº 5. Verano 1981. UIMP. Madrid 1981, págs. 101 a 105.



No obstante, existe cierta polémica entre la doctrina debido a la interpretación del requisito que contempla el art. 116.2 de la Constitución y que ha desarrollado el art. 8 de la LOAES, mediante el cual se impone al Gobierno la obligación de “dar cuenta al Congreso de los Diputados” del decreto mediante el que se declare el estado de alarma y demás decretos que se dicten durante su vigencia.

Tal polémica dio lugar a que el Tribunal Constitucional, en STC 83/2016, de 28 de abril, tuviera que pronunciarse sobre la naturaleza de este estado excepcional, el estado de alarma; concretamente sobre el control al que queda sujeta la actuación del Gobierno para su declaración, así como sobre la necesidad de autorización del Congreso de los Diputados, para su posterior prórroga.

En el año 2010, mediante RD 1673/2010, de 4 de diciembre se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo y, a continuación mediante el RD 1717/2010, de 17 de diciembre se acuerda su prórroga, precedido éste último Real Decreto por el respectivo acuerdo del Consejo de Ministros, en el que el Gobierno solicita al Congreso de los Diputados la autorización para declarar la referida prórroga del estado de alarma. Tal fue la polémica que estas disposiciones suscitaron que, como adelanté anteriormente, el Tribunal Constitucional tuvo que pronunciarse sobre el rango y valor de los referidos Reales Decretos para, a la luz de ello, determinar si quedarían o no, excluidos del ámbito de fiscalización que correspondería al orden jurisdiccional contencioso-administrativo.<sup>4</sup>

La declaración del estado de alarma corresponde, como ya se ha hecho referencia anteriormente, con carácter exclusivo al Gobierno, y deberá llevarse a cabo mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, a través del cual deberá determinarse el ámbito territorial de vigencia del estado de alarma, así como su duración (que no podrá ser superior a quince días), y los efectos de la declaración.

El Gobierno debe dar cuenta al Congreso de los Diputados, proporcionándole la información que le sea requerida, pero en ningún caso, esta dación de cuentas altera el carácter exclusivo de la competencia gubernamental para declarar inicialmente el estado de alarma.

---

<sup>4</sup> Como resultaría contrario sensu, de los artículos 116 CE y 1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

El control de esta Cámara por tanto, es *a posteriori*. El Reglamento del Congreso de los Diputados (a partir de ahora RCD) dispone que de la información remitida por el Gobierno se dé traslado a la Comisión competente, previéndose la posibilidad de que el asunto pueda ser sometido al Pleno de la Cámara o a la Diputación Permanente, si el Congreso estuviera disuelto o hubiera expirado su mandato (arts. 162 y 165 RCD)

Por otro lado, la intervención parlamentaria cambia radicalmente cuando se trata de un supuesto de prórroga del estado de alarma, porque en dicho caso, el art. 116.2 de la Constitución establece el requisito de la “previa autorización” del Congreso de los Diputados, al que el artículo 6.2 de la Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio, atribuye competencia para establecer “el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga”.

Esta competencia parlamentaria alcanza por ende e implícitamente el señalamiento de su duración para la cual no obstante, no se fija un plazo máximo, pero se entiende que por analogía, no debe superar los quince días previstos para la declaración del estado de alarma.

La intervención de la Cámara, en este caso y a diferencia de la prevista para la proclamación inicial de este estado excepcional, es previa a su declaración. De ahí que se configure como un instrumento de control político que adopta la forma de autorización, la cual no sólo se convierte en un presupuesto necesario para decretar la prórroga del estado de alarma, sino también como un elemento determinante del alcance, las condiciones y los términos de la misma, bien estableciéndolos la propia cámara directamente, bien, aceptando expresamente los propuestos en la solicitud de la prórroga.

El Tribunal Constitucional, para afrontar la discusión sobre el valor o rango de los decretos de declaración del estado de alarma y su prórroga hace referencia a la doctrina constitucional recogida en el Auto del Tribunal Constitucional 7/2012 del Pleno de ese mismo Tribunal.<sup>5</sup> La aplicación de esa doctrina ha llevado al Tribunal a señalar que

---

<sup>5</sup> ATC 7/2012. Este auto aborda el significado de las expresiones “fuerza de ley”, “valor de ley” y “rango de ley”, señalando que “es manifiesto que son de subsumir también en la misma, aquellas decisiones o actos parlamentarios que sin ser leyes o fuentes equiparadas a la ley, sí pueden, conforme a la propia Constitución, afectar a aquellas normas legales o asimiladas, esto es, excepcionarlas, suspenderlas o modificar su aplicabilidad legítimamente. Si la Constitución y el ordenamiento habilitan a determinados

“las locuciones “valor de ley”, “rango de ley” o “fuerza de ley” no quedan exclusivamente circunscritas en nuestro ordenamiento a actos o decisiones de origen exclusivamente parlamentario, pudiendo predicarse también la cualidad de la que son manifestación aquellas locuciones, sin necesidad de entrar ahora en consideraciones más detalladas, de actos, decisiones o disposiciones de procedencia gubernamental”<sup>6</sup>

Así, pues, considera el Tribunal Constitucional que la decisión del Gobierno de declarar el estado de alarma tiene un carácter normativo pues establece el concreto estado jurídico del estado que se declara, de modo que, aunque se formalice mediante decreto del Consejo de Ministros, dado su contenido normativo y efectos jurídicos, queda configurada como una decisión o disposición con rango o valor de ley.

Continúa señalando el Tribunal, en el mismo fundamento jurídico, que<sup>7</sup> “por idénticas razones no puede ser distinta la conclusión en relación con el rango o valor del decreto por el que se prorroga el estado de alarma. No obstante, en este caso, ha de resaltarse, además, la peculiaridad de que el decreto de prórroga constituye una formalización *ad extra* de la previa autorización del Congreso de los Diputados, esto es, su contenido es el autorizado por la Cámara.”

Tras todo lo expuesto, concluye el Tribunal Constitucional que los referidos Reales Decretos (de declaración y prórroga del estado de alarma) quedan excluidos del ámbito de fiscalización del orden jurisdiccional contencioso administrativo,<sup>8</sup> y dado que ello es consecuencia de su virtualidad como normas con rango y valor de ley, solo cabe impugnarlos ante el propio Tribunal Constitucional, que es el que tiene la función de control de la constitucionalidad de las leyes, disposiciones y actos con fuerza o valor de ley (arts. 161 y 163 CE, 27.2.b) Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

---

actos, decisiones o resoluciones parlamentarias para modificar de tal modo la aplicación de las leyes, no es de dudar que tales actos, decisiones o resoluciones ostenten ese genérico “rango” o “valor de ley”.

<sup>6</sup> STC 83/2016, de 28 de abril de 2016. Fundamento jurídico 10º.

<sup>7</sup> STC 83/2016, de 28 de abril de 2016. Fundamento jurídico 10º.

<sup>8</sup> No susceptible por tanto de recurso contencioso-administrativo. STC. 83/2016, de 28 de abril de 2016. Fundamento jurídico 6º “ya que aquellos Reales Decretos quedarían excluidos del ámbito de fiscalización que corresponde al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, como resulta contrario sensu de los arts. 106 CE y 1 LJCA.”

## **2.4 Efectos**

Los efectos del estado de alarma, contemplados en los artículos 9 a 12 de su Ley Orgánica, LOAES, varían según sea el fundamento constitucional de tal estado excepcional. De manera general se clasifican en tres categorías. Las dos primeras se tratan de reglas de concentración de competencias y limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales, que se apoyan en el art. 116.1 de la Constitución, que dice que “Una Ley Orgánica regulará los estados... y las competencias y limitaciones correspondientes”.

La tercera hace referencia a la regulación de deberes extraordinarios de los ciudadanos, en el art. 30.4 de la Constitución: “Mediante ley podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública”.

El principio de concentración de competencias aparece desarrollado en los artículos 9 y 10 de la LOAES y puede ser entendido como el principio de concentración de decisión, es decir de respuesta frente a una situación anómala.

El artículo 9 establece la sumisión de toda la Administración Pública no militar del territorio afectado a las órdenes directas de la autoridad declarada competente conforme al artículo 7, con la única excepción de que la autoridad competente fuera el Presidente de la Comunidad Autónoma afectada, ya que en dicho caso, la norma dispone expresamente que éstos “actuarán bajo la dirección de sus mandos naturales”.

En consecuencia, el art. 10 establece una normativa sancionadora del incumplimiento o resistencia por parte de funcionarios frente a lo que se dispone de su inmediata suspensión y notificación al superior jerárquico y en su caso, al Juez.

Por su parte, las limitaciones a los derechos fundamentales están doblemente delimitadas, por los artículos 53 y 55 de la CE.

Por un lado, el art. 55 excluye del estado de alarma el régimen de suspensión de derechos constitucionales, y por otro, el art. 53 condiciona el desarrollo legislativo de los derechos fundamentales al respeto de su contenido esencial.

Por lo tanto, las limitaciones que regula la LOAES no pueden suspender el ejercicio de derechos constitucionales ni afectar a su esencialidad.

En definitiva, las medidas que podrán adoptarse, de acuerdo con lo previsto en el artículo 11 de la LOAES son:

- a) Limitación de la circulación o permanencia de personas y vehículos en horas y lugares determinados.
- b) Practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias.
- c) Intervención y ocupación transitoria de industrias, fábricas, talleres y locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados.
- d) Limitación o racionalización del uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad.
- e) Impartir órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados.
- f) Movilización de personal de empresas.

### **3. Estado de alarma declarado por el COVID-19**

#### **3.1 Razón de su declaración**

La Organización Mundial de la Salud el día 11 de marzo de 2020 declaró la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19 como pandemia internacional.

Estas excepcionales circunstancias, junto con la rapidez de la evolución de los hechos, a nivel nacional e internacional, constituyen sin duda una crisis sanitaria de enorme magnitud, lo que, tal y como se establece en la exposición de motivos del RD 463/2020, de 14 de marzo, (en adelante RDEA) “requiere la adopción de medidas inmediatas y eficaces para hacer frente a esta coyuntura”.

Como se apuntó, el artículo cuatro de la LOAES, en su apartado b), habilita al Gobierno a declarar el estado de alarma, en ejercicio de las facultades que le atribuye la Constitución, art. 116.2, cuando se produzcan crisis sanitarias que supongan una grave alteración de la normalidad, consecuencia de lo cual, el pasado mes de marzo se dictó el ya citado RDEA, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Las medidas que contiene este Real Decreto, según el mismo, son “las imprescindibles para hacer frente a la situación”, por tanto, conformes con el principio de necesidad; “resultan proporcionadas a la extrema gravedad de la misma”, de acuerdo

con el principio de proporcionalidad; “y no suponen la suspensión de ningún derecho fundamental”, tal y como establece el artículo 55 de la Constitución.

### **3.2 Medidas que impuso**

El citado Real Decreto ha impuesto numerosas restricciones, unas de las más importantes han sido las referidas a la libre circulación de las personas, procurando su confinamiento y evitando las concentraciones y aglomeraciones humanas, para con ello disminuir los efectos y/o evitar la propagación del virus. En concreto se trata de las siguientes:

-Limitación de la libertad de circulación de las personas-

Limita el tránsito de las personas por las vías o espacios públicos a determinadas actividades, que deberán realizarse de manera individual, salvo que se acompañe de personas con discapacidad, menores, mayores u otra causa justificada.

Estas actividades son las siguientes:

- Adquirir alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad.
- Asistir a centros, servicios y establecimientos sanitarios.
- Desplazarse al lugar de trabajo, entidades financieras y de seguros.
- Regresar al lugar de residencia habitual.
- Asistir y cuidar a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.
- Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.

De la misma forma se permite el repostaje en gasolineras o estaciones de servicio para el ejercicio de estas actividades.

Por último, también se faculta al Ministro del Interior a acordar el cierre de carreteras o tramos de ellas por razones de salud pública, seguridad o fluidez del tráfico o la restricción del acceso de determinados vehículos por ese motivo.

-Medidas de contención en el ámbito de la actividad comercial-

Se suspende la apertura al público de los locales y establecimientos minoristas, a excepción de los establecimientos comerciales minoristas de:

- a) alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad
- b) establecimientos farmacéuticos, médicos, ópticas y productos ortopédicos

- c) productos higiénicos
- d) peluquerías
- e) prensa y papelería
- f) combustible para la automoción
- g) estancos
- h) equipos tecnológicos y de telecomunicaciones
- i) alimentos para animales de compañía
- j) comercio por internet, telefónico o correspondencia
- k) tintorerías y lavanderías

Además, se suspende cualquier otra actividad o establecimiento que a juicio de la autoridad competente pueda suponer un riesgo de contagio.

Del mismo modo se suspende el consumo en el propio establecimiento, de manera que la permanencia en ellos deberá ser la estrictamente necesaria para la adquisición de los productos.

Se evitarán así mismo aglomeraciones y se controlará que consumidores y empleados mantengan la distancia de seguridad.

Se suspende igualmente:

- a) la apertura al público de museos, archivos, bibliotecas, monumentos, así como de los locales y establecimientos en los que se desarrollen espectáculos públicos.
- b) las actividades deportivas y de ocio que se indican en el anexo del Real Decreto.
- c) las actividades de hostelería y restauración, pudiendo prestarse exclusivamente servicios de entrega a domicilio.
- d) las verbenas, desfiles y fiestas populares.

#### -Requisas temporales y prestaciones personales obligatorias-

Podrá acordarse que se practiquen requisas temporales de todo tipo de bienes, en particular para la prestación de los servicios de seguridad o de los operadores críticos y esenciales e imponerse la realización de prestaciones personales obligatorias necesarias para el cumplimiento de los fines previstos en el mencionado Real Decreto.

#### -Medidas de contención en el ámbito educativo y de la formación-

La actividad educativa presencial queda suspendida, si bien se mantendrá a través de las modalidades a distancia y “on line”, siempre que resulte posible, en todos los

centros y etapas, ciclos, grados, cursos y niveles, así como cualesquiera otras actividades educativas o de formación impartidas en otros centros públicos o privados.

-Medidas en materia de transportes-

En cuanto al transporte interior, los servicios de transporte público de viajeros por carretera, ferroviarios, aéreo y marítimo:<sup>9</sup>

- a) que no están sometidos a contrato público u obligaciones de servicio público (en adelante OSP), los operadores de transporte reducirán la oferta total de operaciones en, al menos, un 50%.
- b) que están sometidos a contrato público o OSP reducirán su oferta total de operaciones en, al menos, el 50%, salvo los servicios ferroviarios de cercanías, que mantendrán su oferta de servicios.

-Otras medidas-

- Medidas para reforzar el sistema sanitario: el Ministro de Sanidad tendrá bajo sus órdenes directas a las autoridades civiles de las Administraciones Públicas de todo el país, en particular las sanitarias; por tanto, todos los medios sanitarios civiles y militares, públicos y privados, se ponen a disposición del Ministro de Sanidad.<sup>10</sup>
- Medidas para asegurar el abastecimiento: en el ámbito sanitario se permite al Ministro de Sanidad impartir las órdenes necesarias para asegurar el

---

<sup>9</sup> Orden INT/262/2020, de 20 de marzo, por la que se desarrolla 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, en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor.

Orden TMA/230/2020, de 15 de marzo, por la que se concreta la actuación de las autoridades autonómicas y locales respecto de la fijación de servicios de transporte público de su titularidad.

Orden TMA/254/2020, de 18 de marzo, por la que se dictan instrucciones en materia de transporte por carretera y aéreo.

<sup>10</sup> Orden SND/232/2020, de 15 de marzo, por la que se adoptan medidas en materia de recursos humanos y medios para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Orden SND/275/2020, de 23 de marzo, por la que se establecen medidas complementarias de carácter organizativo, así como de suministro de información en el ámbito de los centros de servicios sociales de carácter residencial en relación con la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.



abastecimiento del mercado y el funcionamiento de los centros de producción todo lo necesario para la protección de la salud pública.<sup>11</sup>

- Medidas para el aseguramiento de bienes y servicios necesarios<sup>12</sup>: los operadores de servicios esenciales que gestionan infraestructuras críticas deberán adoptar las medidas necesarias para asegurar la prestación de servicios esenciales, lo que se extiende a aquellas empresas y proveedores que, no teniendo la consideración de críticos, deben asegurar el abastecimiento de la población o la prestación de tales servicios esenciales.

De todas las medidas que quedan descritas derivan deberes y obligaciones para los ciudadanos. Entre las muchas cuestiones que suscita esta regulación, una resulta especialmente controvertida: ¿qué pasa en caso de incumplimiento?, ¿la Administración puede sancionar al infractor?. ¿Cuál es el régimen sancionador aplicable?. Las páginas que siguen se centran en el análisis de esta polémica, teniendo en cuenta el marco normativo establecido por la declaración del estado de alarma.

## **4. El régimen sancionador del estado de alarma.**<sup>13</sup>

### **4.1 Problemática**

Durante la vigencia del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma, hemos podido ver imágenes- a través de medios de comunicación, redes sociales, etc. – de ciudadanos que han desobedecido e incumplido

---

<sup>11</sup> Orden SND/354/2020, de 19 de abril, por la que se establecen medidas excepcionales para garantizar el acceso de la población a los productos de uso recomendados como medidas higiénicas para la prevención de contagios por el COVID-19.

<sup>12</sup> Orden SND/274/2020, de 22 de marzo, por la que se adoptan medidas en relación con los servicios de abastecimiento de agua de consumo humano y de saneamiento de aguas residuales (BOE nº 81, de 24/03/2020).

<sup>13</sup> SANTAMARÍA PASTOR J.A., “La Potestad Sancionadora de la Administración: origen y situación”, en *Principios de Derecho Administrativo General II*, Iustel, Madrid, 4ª edición, 2016, págs. 423- 453.  
COSCULLUELA MONTANER L. “La Potestad Sancionadora”, en *Manual de Derecho Administrativo*”, Civitas, Madrid, 29ª edición, 2018, págs. 633-646.

las restricciones que el citado Real Decreto ha impuesto, principalmente las relativas a la movilidad de los ciudadanos.

Ello explica que las distintas autoridades hayan tenido que incoar expedientes sancionadores por saltarse el confinamiento, dando lugar incluso a la incoación de Diligencias Penales por delitos de desobediencia o resistencia a la autoridad.

El Decreto regulador del estado de alarma ha sido enormemente problemático y cuestionado, lo que por otro lado no sorprende, dada la situación tan anómala, inesperada y sin antecedentes ante la que nos hemos encontrado. El debate jurídico más relevante se ha centrado en si, a la vista de la gran incidencia en los derechos fundamentales que tienen las medidas adoptadas, lo procedente era declarar el estado de alarma o el de excepción. Sin embargo, la discusión mas sonora- la de mayor impacto para los ciudadanos de a pié- se ha centrado en el régimen sancionador.

La realidad es que el RDEA no contempla ningún régimen sancionador. No tipifica ninguna conducta como infracción ni prevé en absoluto ningún tipo de sanción. Su artículo 20 contiene una genérica remisión que señala que:

*“El incumplimiento o la resistencia a las órdenes de las autoridades competentes en el estado de alarma será sancionado con arreglo a las leyes en los términos establecidos en el art. 10 de la LO 4/1981, de 1 de junio”.*

A su vez, dicho artículo indica que:

*“El incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la Autoridad competente en el estado de alarma será sancionado con arreglo a lo dispuesto en las leyes”.*

La cuestión se centra por tanto en determinar a qué leyes se remite entonces el RDEA y la LOAES. Pues bien, en principio, dicha remisión debe entenderse referida a las siguientes disposiciones legales:

1. Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana.
2. Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública.
3. Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.
4. LO 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Las tres primeras leyes establecen sanciones en el ámbito administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades penales en las que se pueda incurrir.

El juego de remisiones apuntado ha suscitado numerosas cuestiones relativas, como se ha dicho, a cuál sea el régimen sancionador, a cómo castigar aquellas conductas que suponen el incumplimiento de las medidas impuestas por el Estado de Alarma; a su análisis se dedican las páginas que siguen, atendiendo, tal y como ha realizado CANO CAMPOS<sup>14</sup>, tanto al contenido completo del referido artículo 10 LOAES como a su ubicación sistemática.

## **4.2 El contenido genérico de los artículos 20 RDEA y 10 LOAES**

Debemos partir del punto de que los artículos 10 LOAES y 20 RDEA no hacen referencia al incumplimiento, sin más, de las limitaciones a la libertad de movimiento o a otros derechos fundamentales; estos artículos se limitan a hacer una remisión genérica e indeterminada a las leyes, no regulando ningún incumplimiento, por lo que no tipifican nada nuevo ni permiten sancionar lo que antes ya no estuviera sancionado.

A la vista de lo expuesto, es evidente que no incumplen los principios de legalidad ni de tipicidad,<sup>15</sup> sino que efectúan remisiones a otras normas. Distinto sería que estas

---

<sup>14</sup> CANO CAMPOS, T., “Estado de alarma, sanciones administrativas y desobediencia a la autoridad”, *Seguridad pública, derecho administrativo sancionador y derechos fundamentales*, 2020. <https://seguridadpublicasite.wordpress.com/2020/05/08/estado-de-alarma-sanciones-administrativas-y-desobediencia-a-la-autoridad/>

<sup>15</sup> Principio de legalidad: artículo 25.1 CE “nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyen delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en el momento”, no obstante, no existe una reserva de ley absoluta, pues el propio art. 27.3 de la Constitución señala que “las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de infracciones o sanciones establecidas legalmente, que sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes”

Por su parte, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP) hace también referencia a este principio en su artículo 25, el cual no puede entenderse sin tener en cuenta la irretroactividad de las normas sancionadoras, contemplado también a nivel constitucional en el artículo 25.1, principio complementario que también se recoge en la LRJSP, además en sus dos acepciones: de prohibición de la retroactividad, art. 26.1 y en su vertiente de retroactividad *in bonus*, art. 26.2.

otras normas no tengan rango suficiente (legalidad) o las conductas sean imprecisas (tipicidad), lo que no parece. Todo ello sin perjuicio de que las conductas- obligaciones- del estado de alarma no se correspondan con las tipificadas en esas leyes, en cuyo caso, podría surgir la infracción de los referidos principios, y en su caso, de la prohibición por aplicación por analogía.<sup>16</sup>

Precisamente, lo que hacen es corroborar que no se prevé ningún régimen específico o concreto respecto del incumplimiento de las órdenes de las autoridades competentes en el estado de alarma, ello teniendo en cuenta que no existía impedimento alguno que obstará la previsión de un régimen singular y específico.

Conforme a lo expuesto, y de acuerdo con los principios por lo que ha de regirse el sistema sancionador, concretamente atendiendo a los principios de su configuración, parece evidente que no se atiende, por ninguna de estas disposiciones, al principio de legalidad y más concretamente, al principio de tipicidad,<sup>17</sup> aunque sí lo hagan aquellas otras leyes a las que se remiten los preceptos analizados, de modo que pese a la genérica remisión que hacen, sin contemplar ninguna infracción- y consecuentemente, ninguna sanción,- no se vulnerarían los referidos principios.

---

Principio de tipicidad: este principio consiste en la obligación de que la norma cree la infracción y su consecuente sanción, describiendo específicamente las conductas que pueden ser sancionadas, así como el contenido material de las sanciones que puedan ser impuestas, del mismo modo que la correlación entre unas y otras.

Exigencia que deriva del primero de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico, la libertad, art. 1.1 CE, como del principio de seguridad jurídica, art. 9.3 también de la Constitución; ello a pesar de que la Constitución solo reconozca este principio de manera indirecta en su art. 25.1, mediante la coletilla “según la legislación vigente”, aunque esta interpretación ha sido fruto del Tribunal Constitucional (SSTC 11, 12 y 100/1988, 161, 200 y 219/1989, entre otras), y confirmada por el artículo 27 LRJSP, según el cual “sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley”.

Además este principio viene también complementado por el de interdicción de la analogía, también implícito en el art. 25.1 CE y contemplado del mismo modo por el artículo 27.4 LRJSP, al señalar que “las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica”.

<sup>16</sup> Art. 27.4 LRJSP “Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica”.

<sup>17</sup> Principio de legalidad: Art. 25.1 CE y 25 Ley 40/2015, de 1 de octubre.

Principio de tipicidad: Art. 25.1 CE (según SSTC 11, 12 y 100/1988, 161, 200 y 219/1989, entre otras), y 27 Ley 40/2015, de 1 de octubre.

### **4.3 El elemento subjetivo: incumplimiento por la autoridad o funcionarios**

Como queda transcrito, el artículo 10 LOAES, se refiere a la conducta-incumplimiento- de autoridad o funcionario, de las limitaciones a la circulación. En este caso, éste podría ser suspendido de inmediato en el ejercicio de sus cargos, abriéndose un expediente disciplinario. Si por su parte fuera una autoridad la que incumple las referidas normas, de conformidad, en este caso, con el apartado tercero del art. 10 LOAES, éstas perderían las facultades que ostentaran durante el estado de alarma.

Por otro lado, respecto de su ubicación sistemática, de acuerdo con CANO CAMPOS, el artículo 10 aparece como el respaldo sancionador de lo contenido en su artículo precedente, lo que sin embargo no implica que respalde igualmente los incumplimientos por parte de los particulares, pero en este caso, deberá tratarse de una orden concreta por parte de la autoridad, cuestión que se analizará más adelante.

Por tanto, no debemos olvidar que el art. 10 LOAES hace referencia únicamente a las órdenes de la autoridad, y no al incumplimiento genérico de las normas de conducta, lo que pone también de manifiesto el artículo 11, cuya dicción comienza: *“Con independencia de lo dispuesto en el artículo anterior...”*

Por tanto, estos dos preceptos, sin lugar a dudas, hacen referencia a cosas distintas y en concreto, al amparo del artículo 10 solo cabría sancionar las órdenes que pudiera incluir el propio RDEA, pero no el incumplimiento de sus concretas normas de conducta, en todo caso por autoridades o funcionarios.

### **4.4 El elemento subjetivo: el problema del incumplimiento por los ciudadanos**

Siendo todas relevantes, sin embargo, la cuestión más polémica y debatida- como resulta de lo que se va exponiendo- se refiere a cómo sancionar los incumplimientos de los ciudadanos, y, de modo particular, si resulta aplicable el art. 36.6 de la Ley de Seguridad Ciudadana (en adelante LOPSC).

Como ya se ha expuesto anteriormente, el RDEA no prevé en realidad régimen sancionador alguno, sino que hace una remisión a la LOAES, la cual a su vez se remite a las Leyes.<sup>18</sup>

Una de estas Leyes ha sido la mencionada Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, aludiendo a distintos preceptos de la misma, y consecuentemente castigándose como infracciones muy graves las previstas en su artículo 35.3 como infracciones graves las contempladas en el artículo 36, apartados 4-13y finalmente, como infracciones leves, las recogidas en el artículo 37, apartados 4-14. La cuestión más problemática, sin embargo, hace referencia a si encaja realmente el incumplimiento de las normas de conductas previstas en el RDEA en el tipo del artículo 36.6 LOPSC.

CANO CAMPOS<sup>19</sup> afirma que si subsumiéramos cualquier incumplimiento de normas de conductas dictadas durante el estado de alarma en el referido precepto estaríamos en realidad incurriendo en tres errores:

1. Calificaríamos como acto lo que es una norma.
2. Se realizaría una interpretación extensiva de una norma sancionadora.
3. Estaríamos transformando el bien jurídico que tratan de proteger las normas dictadas durante el estado de alarma.

Los artículos 10 LOAES y 20 RDEA se refieren al incumplimiento de órdenes de la autoridad, por tanto, de mandatos con naturaleza de acto administrativo. Por el contrario, las limitaciones a la libertad de circulación de las personas que contempla el art. 7 RDEA, o las denominadas medidas de contención en el ámbito de la actividad comercial, del art. 10, tienen naturaleza de normas jurídicas, de alcance general, dirigidas a un número indeterminado de sujetos. De ahí que si entendiéramos que su vulneración implica una infracción grave de desobediencia o resistencia a la autoridad, que es el supuesto que contempla el art. 36.6 LOPSC, estaríamos considerándolos

---

<sup>18</sup> Art. 10.1 LOAES: "El incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la Autoridad competente en el estado de alarma será sancionado con arreglo a lo dispuesto en las leyes."

<sup>19</sup> CANO CAMPOS, T., "Estado de alarma, sanciones administrativas y desobediencia a la autoridad", *Seguridad pública, derecho administrativo sancionador y derechos fundamentales*, 2020. <https://seguridadpublicasite.wordpress.com/2020/05/08/estado-de-alarma-sanciones-administrativas-y-desobediencia-a-la-autoridad/>

simples actos; del mismo modo, y conforme a este mismo razonamiento, incurriríamos en una interpretación extensiva *in peius*, contraria al artículo 25 CE, pues incluiríamos en el tipo infractor del art. 36.6 comportamientos o conductas que realmente no contempla. Con ello se estarían incumpliendo los principios de legalidad y tipicidad, porque se estaría equiparando una medida general con un acto u orden concreto, algo contrario a aquellas garantías.

No obstante, para comprender mejor este asunto es preciso tener claros los conceptos de desobediencia y resistencia a la autoridad o a sus agentes. Estos conceptos implican una negativa implícita o expresa a incumplir una orden legítima, usando oposición corporal o fuerza física ante el desarrollo de las competencias de la autoridad o sus agentes.

Por otra parte, la aplicación de este controvertido precepto resultaría así mismo desproporcionada, pues su aplicación lleva aparejada una multa de entre 600 y 30.000 euros, por lo que se observa en este punto que se vulneraría igualmente uno de los principios más importantes de aplicación del sistema sancionador, en principio de proporcionalidad.<sup>20</sup>

En última instancia, lo que se produciría es una mutación del bien jurídico que tratan de proteger las normas previstas en el RDEA, que evidentemente tratan de proteger la salud pública, mientras que el deber de obedecer y no resistirse a las órdenes de la autoridad o sus agentes hace referencia al principio de autoridad.

---

<sup>20</sup> Principio de proporcionalidad: de manera general consiste en la adecuación que debe existir entre la gravedad de los hechos o de la infracción que se ha cometido y la intensidad de la sanción que ha de imponerse.

No obstante, en el ámbito administrativo este principio se concreta en un doble orden de reglas: una de moderación y funcionalidad, según la cual las sanciones a imponer deben ser solo aquellas que sean necesarias para cumplir su doble función, represiva y preventiva. Una segunda, referida a la discrecionalidad, pero limitada y controlada, que implica que cuando el importe de la sanción a imponer ofrezca un margen cuantitativo, cierto es que podrá imponerse el *quantum* específico con cierta discrecionalidad, pero no absoluta, pues puede esta decisión ser revisada por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Su proclamación general se establece en el apartado 3 del artículo 29 LRJSP, que además, con el fin de lograr esa adecuación, establece determinados criterios de graduación de la sanción a imponer, como el grado de culpabilidad, o la continuidad o persistencia de la conducta infractora, entre otros.

## **4.5 La conducta sancionable: incumplimiento de una orden concreta de la autoridad o sus agentes.**

Se advierte, se sanciona- administrativamente-, se elabora atestado policial, se detiene y, en caso de dictarse sentencia condenatoria, se condena a pena de multa en aquellos supuestos de menor gravedad o a una pena de prisión en aquéllos otros de mayor entidad.

Son estos los pasos que han seguido las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (en adelante FCSE) para castigar a quienes no siguen las normas de conducta previstas por el RDEA, especialmente el confinamiento.

Según el Ministerio de Interior<sup>21</sup>, cuando un particular vulnera el confinamiento y transita por la vía pública, no tratándose de los supuestos justificados, se le deberá imponer una multa por desobediencia a las restricciones de movilidad.

No obstante, como ya se ha indicado anteriormente, que este incumplimiento pueda sancionarse por la vía del artículo 36.6 de la LO 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, ha sido enormemente cuestionado.

La polémica se centra principalmente en que, en el supuesto anunciado no existe en realidad una desobediencia a una orden directa de la Autoridad o sus agentes, lo cual es un elemento crucial, es decir, debe existir una orden directa de la Autoridad o sus agentes a través de la cual se exija al ciudadano una determinada conducta.

Supuesto distinto sería, tal y como reseña RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ<sup>22</sup>, que un agente de las FCSE pregunte a un particular que está en la vía pública, andando o en vehículo, por qué está fuera de su domicilio, y en caso de no tratarse de alguno de los supuestos amparados por el RDEA, le indicara que volviera a su domicilio y éste no obedeciera, desatendiendo la referida orden. En este caso, tal y como señala el autor, sí nos encontraríamos con la conducta tipificada en el artículo 36.6 LOPSC, que

---

<sup>21</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.

<sup>22</sup> RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, R. “Problemática sobre el régimen sancionador en el Estado de Alarma”, *Diario La Ley*, 20/4/2020. <https://diariolaley.laleynext.es/dll/2020/05/06/problematica-sobre-el-regimen-sancionador-en-el-estado-de-alarma>



conllevaría la imposición de una sanción administrativa, y es que- como quedó expuesto más atrás- el referido artículo 36.6 LOPSC tipifica una infracción administrativa derivada, no de la mera contravención de una norma jurídica (conducta que es reprobable y conlleva unas consecuencias jurídicas propias en Derecho), sino de la vulneración del principio de autoridad, lo que entraña un reproche mayor.

Por lo expuesto, la infracción de desobediencia precisa necesariamente de un requerimiento expreso e individualizado por parte del agente de la autoridad, y que el mismo no resulte atendido por el destinatario.

El mero incumplimiento de las limitaciones o restricciones impuestas durante el estado de alarma no puede ser calificado, automáticamente, como infracción de desobediencia y por ende, subsumido en el referido precepto de la LOPSC, pues tal infracción tendrá lugar cuando, habiendo incumplido el particular las limitaciones del estado de alarma, sea requerido para su cumplimiento por un agente de la autoridad y el particular desatienda dicho requerimiento.

Por otro lado, no podemos olvidar que en cualquier procedimiento sancionador deben, o deberían, cumplirse los principios básicos de configuración y aplicación del Derecho Administrativo Sancionador.<sup>23</sup>

Conforme a estos principios, el incumplimiento de una norma general, como es el confinamiento no da lugar, *per se*, a un delito de desobediencia. En palabras de RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ <sup>24</sup>, “haría falta un plus, cual es la desobediencia al cumplimiento de una orden directa dada por el agente”.

Además, indica también que respecto del delito de desobediencia sería necesario incluso otro plus, pues este delito se estaría cometiendo únicamente cuando se tratara de supuestos de desobediencia grave, lo cual en todo caso deberá valorarse en primer lugar por el Juez de Instrucción y seguidamente, en su caso, por el Magistrado que enjuicie el supuesto.

---

<sup>23</sup> Principios de la potestad sancionadora, Ley 40/2015, de 1 de octubre, artículos 25, 26, 27.4, 28, 29.

Principios del procedimiento sancionador, Ley 39/2015, de 1 de octubre, artículos, 53, 63, 89.2.

<sup>24</sup> RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, R. “Problemática sobre el régimen sancionador en el Estado de Alarma”, *Diario La Ley*, 20/4/2020. <https://diariolaley.laleynext.es/dll/2020/05/06/problematica-sobre-el-regimen-sancionador-en-el-estado-de-alarma>

## **4.6 En particular, el incumplimiento de las órdenes de la policía local**

En la realidad, partiendo del supuesto planteado en el epígrafe anterior- “Incumplimiento de una orden concreta de la autoridad o sus agentes”, se hace inevitable hacer referencia a la competencia sancionadora por incumplimiento de las órdenes de la Policía Local de aquellos ciudadanos que han vulnerado el confinamiento impuesto por la declaración del estado de alarma. Al respecto han surgido varios interrogantes; ¿corresponde tal competencia sancionadora al Alcalde, habida cuenta que la competencia de policía está entre las que regula la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local<sup>25</sup> (en adelante LRBRL), si se aplica la Ley 4/2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana?; ¿serían dos administraciones competentes para sancionar, entre ellas, la local?

Para afrontar estas cuestiones debemos tener en cuenta que son agentes de la autoridad, a efectos del RDEA, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los miembros de los cuerpos policiales autonómicos y locales, y los miembros de las Fuerzas Armadas que, durante el estado de alarma, pudieran ser requeridos al efecto conforme al artículo 5.6 RDEA.<sup>26</sup>

Por su parte, la Orden INT/226/2020, de 15 de marzo, persigue, entre otros, el objetivo de “Garantizar una acción concertada de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los Cuerpos de la Policía Autonómicos, las Policías Locales y el personal y empresas de seguridad privada, para la implantación y el cumplimiento, en todo el territorio nacional, de las medidas previstas en el Real Decreto 463/2020”<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Artículo 21. 1. “El Alcalde es el Presidente de la Corporación y ostenta las siguientes atribuciones: i) Ejercer la jefatura de la Policía Municipal.”

Artículo 124.4 “En particular, corresponde al Alcalde el ejercicio de las siguientes funciones: j) La Jefatura de la Policía Municipal”

<sup>26</sup> Artículo 5.”Colaboración con las autoridades competentes delegadas. 6. Para el eficaz cumplimiento de las medidas incluidas en el presente real decreto, las autoridades competentes delegadas podrán requerir la actuación de las Fuerzas Armadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 15.3 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.”

<sup>27</sup>Orden INT/226/2020, de 15 de marzo,Primero. *Destinatarios, objeto y criterios de actuación.*

De ahí que se pueda concluir señalando que la competencia sancionadora por incumplimiento de las órdenes de la Policía Local de aquellos ciudadanos que no cumplen el confinamiento impuesto por el RDEA corresponda al Alcalde, siempre que las infracciones se cometieran en espacios públicos municipales o afecten a bienes de titularidad local,- autoridad competente en aplicación de la LOPSC, según la habilitación que hace en la materia el RDEA, desarrollado por la ya citada Orden INT/226/2020. Esto explica, a título de ejemplo, que las distintas Comunidades Autónomas hayan aprobado unas normas aclarando la competencia sancionadora, en especial la municipal.<sup>28</sup>

#### **4.7 Otras cuestiones relevantes**

La discusión que sobrevuela el RDEA no sólo afecta a las cuestiones hasta ahora planteadas, aunque sí son las de mayor importancia, sino que existen también otras cuestiones que, igualmente desde el punto de vista sancionador, han planteado serios problemas.

En primer lugar debemos abarcar aquella que hace referencia a la vulneración del principio de prohibición de analogía *in peius*; es decir, cabe preguntarse si el inciso final del artículo 7.1 que permite llevar a cabo “cualquier otra actividad de análoga naturaleza”, vulneraría la prohibición de analogía *in peius* contemplada por el artículo 27.4 de la LRJSP.<sup>29</sup>

Al respecto se debe señalar que artículo 7.1.h no es una norma sancionadora, sino que, por el contrario, permite a los ciudadanos ejercer su libertad de circulación en todos los supuestos análogos a los enumerados anteriormente, constituyendo por tanto el supuesto de hecho de una norma sancionadora, de modo que estaríamos en realidad ante

---

<sup>28</sup> DECRETO ley 14/2020, de 4 de septiembre, por el que se establece el régimen sancionador por incumplimiento de las medidas de prevención y contención frente a la COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Canarias.

<sup>29</sup> Art. 27.4 LRJSP. “Principio de tipicidad. Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica.”

una analogía *in bonus*, no una desfavorable, que es la prohibida por el artículo 25.1 CE.  
30

No obstante, las causas de autorización son tan laxas, que otorgan a cualquier agente de la autoridad la potestad de decidir si una persona está saliendo legítimamente o no de casa y, por tanto, si puede o no sancionarla. La propia letra h) del artículo 7, aparentemente necesaria para dar flexibilidad al confinamiento forzoso, vulnera lo dispuesto por el artículo 27.4 de la Ley 39/2015: “*Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica*”. Además, algunas comunidades autónomas han aprobado instrucciones para introducir interpretaciones que flexibilizan en ciertos casos la permisividad de actividades.<sup>31</sup>

En segundo lugar, como otra de las discusiones que han tenido lugar como consecuencia de la aplicación del RDEA ha sido la relativa a su artículo 5.2, el cual impone un deber de colaboración específico de la ciudadanía con la labor de los agentes de autoridad en el ejercicio de estas funciones. Literalmente, “*A tal fin, la ciudadanía tiene el deber de colaborar y no obstaculizar la labor de los agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones*”. De ello cabe deducir la existencia de un deber específico de denuncia de todos los comportamientos que presuntamente puedan conculcar las prohibiciones fijadas por el Real Decreto<sup>32</sup>, y cabría cuestionarse si debiera aplicarse las previsiones del artículo 62 de la LPAC, en particular la obligación de identificación

---

<sup>30</sup> Art. 25.1 CE: “Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento.

<sup>31</sup> Por ejemplo, la Resolución de 21 de marzo de 2020, de la Secretaría General Técnica de la Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia de la Xunta de Galicia, por la que se da publicidad al Acuerdo del Centro de Coordinación Operativa (Cecop), de 21 de marzo de 2020 (Diario Oficial de Galicia n.o 56, de 22 de marzo), que establece en su punto décimoprimeros una “*aclaracion sobre desplazamientos desde o al lugar de trabajo*”.

<sup>32</sup> Recuérdese en este sentido que el artículo 9.1 de la Ley 33/2011, general de salud pública, establece que “*Las personas que conozcan hechos, datos o circunstancias que pudieran constituir un riesgo o peligro grave para la salud de la población los pondrán en conocimiento de las autoridades sanitarias, que velarán por la protección debida a los datos de carácter personal*”. Nótese, sin embargo, que este deber se limita a los riesgos o peligros graves para la salud pública. Es razonable interpretar que los riesgos de contagio por COVID-19 lo son.

personal del denunciante y la posibilidad del “*programa de clemencia*” del denunciante que también fuese infractor, en virtud del cual y a grandes rasgos, cuando el denunciante haya participado en la comisión de una infracción administrativa y existan otros infractores, el órgano competente para resolver el procedimiento deberá eximir al denunciante del pago de la multa que le correspondería u otro tipo de sanción de carácter no pecuniario, cuando se cumplan las siguientes condiciones:

- Sea el primero en aportar elementos de prueba que permitan iniciar el procedimiento o comprobar la infracción.
- Siempre y cuando en el momento de aportarse aquellos elementos de prueba el órgano competente no disponga de elementos suficientes para ordenar la misma.
- Se repare el perjuicio causado.

Al respecto se ha concluido señalando que el artículo 5.2 RDEA no impone un deber general de denunciar; simplemente el deber de colaborar y no obstaculizar aquéllas labores de vigilancia y verificación que lleven a cabo los agentes de la autoridad, tal y como se contempla en la Orden Ministerial INT/226/2020, de 15 de marzo, por la que se establecen criterios de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en relación con el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.<sup>33</sup>

La tercera cuestión planteada, se refiere a la suspensión de los plazos procesales y administrativos, y del mismo modo, la suspensión de los plazos de prescripción y caducidad de cualquiera acción o derecho.

Se ha tratado de dilucidar si es razonable o no aplicar a los expedientes sancionadores tramitados durante el estado de alarma lo contenido en el artículo 95.4

---

<sup>33</sup> Orden INT/226/2020, de 15 de marzo, “Quinto. Régimen sancionador. 1. La ciudadanía tiene el deber cívico de colaborar y no obstaculizar la labor de los agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones, y conforme establecen el artículo 10 de la Ley Orgánica 4/1981, y el artículo 20 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la Autoridad competente será sancionado con arreglo a lo dispuesto en las leyes.”

LPAC<sup>34</sup>, según el cual “podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición o esclarecimiento”.

Para abarcar esta cuestión debemos partir del punto de que lo contenido en el artículo 95.4 LPAC hace referencia solamente a aquellos procedimientos que hayan sido iniciados a instancia de parte, no los que comienzan de oficio, cuales son los procedimientos sancionadores, ya que en ellos, la caducidad, tal y como ha señalado el Tribunal Supremo, se configura como una técnica de protección de los ciudadanos que impone un límite temporal a la “eficacia intrínsecamente punitiva” que posee, por su propia naturaleza, cualquier procedimiento sancionador, sirviendo al mismo tiempo como mecanismo de penalización de la falta de diligencia de la Administración a la hora de cumplir los plazos que la ley contempla para la resolución de tales procedimientos.

Respecto a los plazos administrativos, su regulación original, en la Disposición Adicional Tercera, fue modificada por el Real Decreto 465/2020, por el que se modifica el RDEA<sup>35</sup>. La suspensión de plazos administrativos se regula en dichos Reales Decretos de manera directa e indirecta:

De manera directa en la referida Disposición Adicional Tercera<sup>36</sup>, modificada como se ha indicado, a partir del 17 de marzo en su apartado 4 y añadidos los apartados 5 y 6.

---

<sup>34</sup> Artículo 95.4: “Podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento.”

<sup>35</sup> Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modifica 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

<sup>36</sup> Disposición adicional tercera. Suspensión de plazos administrativos.

1. Se suspenden términos y se interrumpen los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público. El cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el presente real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo.
2. La suspensión de términos y la interrupción de plazos se aplicará a todo el sector público definido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Por otro lado, también de manera indirecta en la Disposición adicional cuarta <sup>37</sup>, de manera indirecta en este caso porque, pese a que esta Disposición adicional ya se prevea para cualquier tipo de acción o derecho de nuestro ordenamiento jurídico, también afecta a plazos puramente administrativos, como a plazos de prescripción para el ciudadano <sup>38</sup>, o para la Administración<sup>39</sup>, así como a plazos de caducidad.

Sin embargo, en la Disposición adicional tercera se habla de términos y de plazos, por lo que es conveniente establecer la diferencia entre unos y otros. El maestro VILLAR PALASÍ J.L.<sup>40</sup> explica la doble influencia del tiempo con respecto a los actos de procedimiento administrativo que *“En segundo lugar, determina límites temporales dentro de los cuales se tiene que realizar el acto en un momento determinado (término) o se puede realizar en un espacio de tiempo especialmente señalado (plazo)”*.

---

3. No obstante lo anterior, el órgano competente podrá acordar, mediante resolución motivada, las medidas de ordenación e instrucción estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado en el procedimiento y siempre que éste manifieste su conformidad, o cuando el interesado manifieste su conformidad con que no se suspenda el plazo.

4. Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores, desde la entrada en vigor del presente real decreto, las entidades del sector público podrán acordar motivadamente la continuación de aquellos procedimientos administrativos que vengan referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, o que sean indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios.

5. La suspensión de los términos y la interrupción de los plazos a que se hace referencia en el apartado 1 no será de aplicación a los procedimientos administrativos en los ámbitos de la afiliación, la liquidación y la cotización de la Seguridad Social.

6. La suspensión de los términos y la interrupción de los plazos administrativos a que se hace referencia en el apartado 1 no será de aplicación a los plazos tributarios, sujetos a normativa especial, ni afectará, en particular, a los plazos para la presentación de declaraciones y autoliquidaciones tributarias.

<sup>37</sup> Disposición adicional cuarta. Suspensión de plazos de prescripción y caducidad.

Los plazos de prescripción y caducidad de cualesquiera acciones y derechos quedarán suspendidos durante el plazo de vigencia del estado de alarma y, en su caso, de las prórrogas que se adoptaren.

<sup>38</sup> Por ejemplo el plazo de prescripción de la acción de reclamación de responsabilidad patrimonial (1 año según el art. 67 de la LPAC).

<sup>39</sup> Por ejemplo el plazo de ejecución de los actos administrativos al que, según jurisprudencia, se le aplicará el plazo de prescripción de las acciones penales (STS de 20.01.2020 EJ 6/2018).

<sup>40</sup> VILLAR PALASÍ J.L. *“Apuntes de Derecho administrativo: parte General”*, Dykinson, Madrid, 1977.

En función de la referida Disposición, se suspenden los términos y se interrumpen los plazos, de modo que quedarían paralizados ambos, señalándose que se reanuda el cómputo de los mismos en el momento en que pierda vigencia el Real Decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo.

Además de esto, también se debe esclarecer a quién, en concreto, afecta la suspensión de términos y la interrupción de los plazos. Según señala el artículo 2 de la LPAC será “ a todos los integrantes del sector público”, que viene conformado, a tenor del mismo artículo, por:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- c) Las entidades que integran la Administración Local.
- d) El sector público institucional, del que forman parte a su vez:
  - d.1) Cuales quiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.
  - d.2) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas.
  - d.3) Las Universidades públicas.

Pero, además de determinar el ámbito subjetivo, también se debe hacer referencia a qué procedimientos administrativos afecta.

Tras la modificación del apartado 4 y el añadido de los apartados 5 y 6 de la Disposición, queda la misma configurada mediante una regla general, que hace referencia a la suspensión e interrupción de términos y plazos, respectivamente, en todos los procedimientos administrativos, salvo excepciones, y por determinadas excepciones, algunas totales y otras parciales.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Excepciones totales ope legis: No les afectará la suspensión y paralización a:

Los procedimientos administrativos en los ámbitos de la afiliación, la liquidación y la cotización de la Seguridad Social (apartado 5°)

Los plazos tributarios, sujetos a normativa especial, ni afectará, en particular, a los plazos para la presentación de declaraciones y autoliquidaciones tributarias (apartado 6°).

Excepciones parciales que se pueden acordar mediante resolución motivada:

- a) En cualquier tipo de procedimiento:



Otra de las cuestiones claves del asunto es cuándo empieza y cuándo acaba la suspensión o la interrupción de términos y plazos. Para responder a esta cuestión se debe atender a la vigencia del propio Real Decreto, pues es la norma que ha acordado esta medida: con respecto a su entrada en vigor, de su Disposición Final tercera<sup>42</sup> se desprende que fue el mismo 14 de marzo el primer día de la suspensión acordada por el Real Decreto, y en cuanto a su vigencia, el art. 3<sup>43</sup> establece que la duración del estado de alarma será de quince días, por lo tanto, el último día de esos 15 días naturales habrá sido el 28 de marzo (ello sin perjuicio de las prórrogas que con posterioridad se acordaron).

Finalizada la vigencia del Real decreto ( y sus respectivas prórrogas) se suscitaron dudas sobre la forma en la que había de procederse a la hora de reanudar todos los términos y plazos que se habían visto interrumpidos y suspendidos.

Fue la subdirección general de los servicios consultivos de la Abogacía del Estado la que mediante informe<sup>44</sup>, dio respuesta a este interrogante, mediante una interpretación sistemática y finalista del apartado 1 de la disposición adicional tercera, mediante la cual se da prioridad a la expresión de “suspensión” frente a la de

---

Se puede acordar llevar a cabo las medidas de ordenación e instrucción:

- estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado en el procedimiento y siempre que éste manifieste su conformidad
- o cuando el interesado manifieste su conformidad con que no se suspenda el plazo.

Con las cautelas debidas entiendo que se pueden notificar actuaciones realizadas antes de la suspensión; eso sí, modificando el pie de recursos para hacer saber cuál es el plazo que tiene el interesado.

b) En procedimientos administrativos que vengan referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, o que sean indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios:

Se podrá acordar su continuación como si no hubiese habido suspensión y paralización.

<sup>42</sup> Disposición final tercera. Entrada en vigor: El presente real decreto entrará en vigor en el momento de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

<sup>43</sup> Artículo 3. Duración. La duración del estado de alarma que se declara por el presente real decreto es de quince días naturales.

<sup>44</sup> Informe sobre la forma en la que habrá de procederse en el momento que pierda vigencia la suspensión de los plazos previstos por el RD 463/2020. Interpretación de la disposición adicional tercera. [https://www.icaib.org/wpcontent/uploads/2020/03/Informe\\_AE\\_sobre\\_reanudaci\\_n\\_de\\_plazos\\_suspendidos\\_1584725927.pdf.pdf.pdf.pdf](https://www.icaib.org/wpcontent/uploads/2020/03/Informe_AE_sobre_reanudaci_n_de_plazos_suspendidos_1584725927.pdf.pdf.pdf.pdf)

“interrupción” (tras haber expuesto la diferencia entre uno y otro concepto), además señalando que a continuación se hace referencia a la “reanudación”, lo que implica que volverá a contar el tiempo por el que reste en el momento en el que hubiera quedado suspendido, sin que vuelva a comenzar desde el inicio. Concluyendo con que por tanto los plazos “ se reanudan, pero no se reinician”.

## **5. Conclusiones**

A modo de síntesis se presentarán a continuación una serie de conclusiones extraídas a partir del estudio realizado de los diferentes aspectos del régimen sancionador que se ha aplicado durante el Estado de alarma y que se han analizado a lo largo de este trabajo.

1. El Estado de alarma es uno de los tres estados excepcionales que contempla la Constitución Española en su artículo 116 y de cuyo desarrollo se ocupa la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio. El fundamento de este estado excepcional descansa en la extraordinaria imposibilidad de mantener la normalidad, lo que obliga a establecer un estado de emergencia y excepcional, el cual, por su propia naturaleza supone la modificación, o desplazamiento de la legalidad ordinaria en vigor durante su periodo de aplicabilidad.

2. La declaración del Estado de alarma corresponde, de manera exclusiva a el Gobierno, y deberá adoptar la forma de Decreto, cuyo contenido, en todo caso, deberá determinar cuatro aspectos: la autoridad competente, el ámbito territorial afectado, su duración y sus efectos.

El Congreso de los Diputados podrá llevar a cabo un control de esta declaración que será *a posteriori*. Distinto es este control de aquella intervención parlamentaria cuando se trate de autorizar la prórroga del Estado de alarma, estableciendo en este segundo supuesto, el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga.

3. Como consecuencia de la crisis sanitaria que ha sufrido nuestro país, el 14 de marzo de 2020 se publica en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto 463/2020, por el que se declara el estado de alarma en todo el territorio español. Conforme al propio Real Decreto, las medidas que se imponen son las imprescindibles para hacer frente a la situación; resultan proporcionadas a la extrema gravedad de la misma, y no suponen la

suspensión de ningún derecho fundamental, de acuerdo por tanto con los principios de necesidad, proporcionalidad y finalmente también con el artículo 55 de la CE.

4. Entra las numerosas medidas que impuso el Real Decreto, una de las más importantes fue la limitación de la libre circulación de las personas, procurando su confinamiento para evitar o disminuir con ello la propagación del virus. El problema más sonoro ha girado en torno al régimen sancionador que se ha aplicado como consecuencia del incumplimiento de las medidas impuestas por el estado de alarma, principalmente, en relación con la referida limitación de la libre circulación de las personas.

5. La realidad es que el Real Decreto no contempla ningún régimen sancionador, ya que no tipifica ninguna conducta como infracción ni prevé ningún tipo de sanción. Su artículo 20 hace una genérica remisión a las leyes y al artículo 10 de la Ley Orgánica reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio, el cual a su vez, reproduce esa genérica e indeterminada remisión a las leyes, lo que ha hecho que la cuestión, en un primer lugar, se centre en determinar a qué leyes se remiten estos artículos.

6. Determinadas cuáles son esas leyes generales a las que se remiten el RDEA y la LOAES, la cuestión que mayor polémica ha suscitado ha sido la relativa al modo de sancionar los incumplimientos de los ciudadanos, particularmente si es correcta la aplicación del artículo 36.6 de la Ley de Seguridad Ciudadana. Por un lado, se expone que, si subsumiéramos los incumplimientos al RDEA en este precepto, estaríamos considerándolos como una infracción grave de desobediencia o resistencia a la autoridad, lo cual implicaría convertir estos incumplimientos en simples actos- cuando en realidad se vulneran normas jurídicas, de alcance general-. Además incluiríamos en el tipo infractor del artículo 36.6 comportamientos o conductas- incumplimientos- que realmente no contempla, e igualmente, en última instancia, se produciría una mutación del bien jurídico, pues no coincide aquél que las normas previstas en el RDEA tratan de proteger con el que protege el referido precepto de la Ley de Seguridad Ciudadana.

7. Por otra parte, también se ha examinado la conducta que puede sancionarse. La tipificación de la infracción es la desobediencia recogida en el artículo 36.6 LOPSC, por lo que es preciso un requerimiento expreso e individualizado por parte del agente de la autoridad que no resulte atendido por el destinatario de dicho requerimiento, de modo que dicha infracción concurrirá cuando, habiendo incumplido el particular las

limitaciones del estado de alarma, sea requerido para su cumplimiento por el agente de la policía local y el particular desatienda dicho requerimiento, ya que este precepto tipifica una infracción administrativa, no de la mera contravención de una norma, sino de la vulneración del principio de autoridad.

8. Por otro lado, la competencia sancionadora por incumplimiento de las órdenes de la Policía Local de aquellos ciudadanos que no cumplen con el confinamiento debido al estado de alarma le corresponde al Alcalde, cuando las infracciones se cometieran en espacios públicos municipales, o afecten a bienes de titularidad local. Será autoridad competente en aplicación de la LOPSC, según habilitación que hace en la material el RDEA, desarrollado por la Orden INT 226/2020.

9. Con respecto al también cuestionado artículo 7 del RDEA, en su apartado 1.h, no se contiene una norma sancionadora, sino por el contrario, el mismo permite a los ciudadanos ejercer su libertad de circulación en todos los supuestos que puedan entenderse análogos a aquéllos otros que expresamente contempla el Real Decreto- los cuales justifican el incumplimiento del confinamiento-, de modo que se trata de un supuesto de analogía *in bonus*, aunque cierto es que al dejarse tan abierta esta interpretación correspondería a la autoridad la potestad apreciar tal analogía o similitud.

10. Por su parte, el artículo 5.2 no impone un deber general de denunciar, sino simplemente el deber de colaborar y no obstaculizar las labores de vigilancia y verificación que lleven a acabo los agentes de la Autoridad, de modo que no ha de entenderse la imposición mediante este precepto, de un deber específico de denuncia de aquellos comportamientos que presuntamente puedan conculcar las prohibiciones fijadas por el Real Decreto.

11. En última instancia, en relación a la suspensión e interrupción de los plazos procesales y administrativos que establece la Disposición Adicional Tercera del Real Decreto, en todo caso debe entenderse que se hace referencia a una suspensión de los referidos plazos, los cuales, terminado el estado de alarma se reanudarán, no comenzando a contar desde el inicio en ningún caso, es decir, no reiniciándose, tal y como expuso la Abogacía del Estado mediante el respectivo informe.

## BIBLIOGRAFÍA

1. BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, J. (1981). Los estados de alarma, excepción y sitio. Comentario a la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio . *Revista De Política Comparada*, (nº 5), 101 a 105.
2. CANO CAMPOS T. (2020). Estado de alarma, sanciones administrativas y desobediencia a la autoridad. 13 septiembre, 2020, <https://seguridadpublicasite.wordpress.com/2020/05/08/estado-de-alarma-sanciones-administrativas-y-desobediencia-a-la-autoridad/>
3. COSCULLUELA MONTANER, L. (2018). *Manual de Derecho Administrativo*(29th ed.). Madrid: Thomson Reuters-Civitas.
4. GÓMEZ FERNÁNDEZ, D. (2020). La suspensión de plazos administrativos por la crisis de la COVID-19. 13 septiembre 2020, <https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es/blog>
5. LAFUENTE BALLE, J. (1990). Los estados de alarma, excepción y sitio. *Revista De Derecho Político*, (nº 31), 27-67.
6. MARTÍN FERNÁNDEZ C. (2020). ¿Es posible sancionar en virtud de la Ley de Seguridad Ciudadana a quienes incumplen las limitaciones de circulación durante el estado de alarma?. 13 septiembre 2020, <https://seguridadpublicasite.wordpress.com/2020/04/25/es-posible-sancionar-en-virtud-de-la-ley-de-seguridad-ciudadana-a-quienes-incumplen-las-limitaciones-de-circulacion-durante-el-estado-de-alarma/>
7. PÉREZ ROYO, J. (2018). *Curso de derecho constitucional* (16th ed.). Madrid, Barcelona Buenos Aires, Sao Paulo: Marcial Pons.

8. RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, R. (2020). Problemática sobre el régimen sancionador en el Estado de Alarma. 13 septiembre 2020,<https://diariolaley.laleynext.es/dll/2020/05/06/problematika-sobre-el-regimen-sancionador-en-el-estado-de-alarma>
  
9. SANTAMARÍA PASTOR, J. (1990). *Principios de derecho administrativo* (pp. 423- 453). Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
  
10. VILLAR PALASÍ, J. (1977). *Apuntes de Derecho Administrativo: parte General*. Madrid: Dykinson.