



CIUTADANIA / DRETS I LLIBERTATS / GENERAL

La discutible legalidad de las sanciones por incumplimiento del confinamiento durante el estado de alarma – Jaume Alonso-Cuevillas i Sayrol

🕒 19 de maig de 2020 👤 EAPC 💬 1 COMENTARI



Como es notoriamente conocido, el **Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo**, por el que se declaró el estado de alarma, **limitó el derecho a la libre circulación de las personas**.

Dicha limitación se estableció en el artículo 7 del citado Real Decreto sin regular empero las eventuales sanciones

que podría comportar el incumplimiento de las restricciones.

Ante la **ausencia de una previsión específica en el citado Decreto estableciendo el estado de alarma**, el incumplimiento de dicha limitación –quebrantamiento del confinamiento– **está siendo**

objeto de denuncias al amparo de lo previsto en el artículo 36.6 de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana (comúnmente conocida como **Ley Mordaza**).

Sin embargo, dicho artículo 36 tipifica, como infracción grave, la siguiente conducta:

“La desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito, así como la negativa a identificarse a requerimiento de la autoridad o de sus agentes o la alegación de datos falsos o inexactos en los procesos de identificación”.

Observemos pues que **la Ley de Seguridad Ciudadana no prevé sanción ninguna específicamente aplicable al quebrantamiento del confinamiento decretado por el estado de alarma**, sino que regula, con carácter general, la desobediencia o resistencia a la autoridad y la negativa a identificarse.

Si observamos ahora lo que está sucediendo desde la vigencia del estado de alarma, comprobaremos con facilidad que **la mayoría de sanciones que se están imponiendo carecen de la más mínima cobertura legal**. Como ya hemos dicho, **saltarse el confinamiento no es sancionable por la sencilla –y potente– razón de que la ley no lo prevé**.

El quebrantamiento del confinamiento es una conducta cívicamente reprobable, pero no es jurídicamente sancionable porque el legislador –seguramente por precipitación o impericia legislativa– no lo previó. Recordemos el clásico principio *nulla poena sine lege praevia*. No puede imponerse ninguna sanción sin previa norma escrita que expresamente lo prevea. Se trata de un elemental principio jurídico, expresamente proclamado en el artículo 25.1 de la Constitución:

“Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”.

Recordemos asimismo que, técnicamente hablando, los agentes de policía no *imponen multas*. Los agentes *interponen denuncias*, que, previo el seguimiento del correspondiente procedimiento administrativo, pueden dar lugar a la imposición de una sanción de multa.

Cuando empiecen a llegar las notificaciones de las denuncias a los ciudadanos, comprobaremos cuál es la infracción en la que se sustentan. Si lo hacen en el quebrantamiento del confinamiento, como ya hemos dicho, no ha lugar a la imposición de sanción ninguna porque, repetimos, dicha sanción no está prevista en el ordenamiento jurídico.

Pero si, como parece, esas presuntas infracciones pretenden ampararse en el artículo 36 de la Ley de Seguridad Ciudadana, conforme prevé el antes transcrito citado precepto, será requisito legal que se haya producido una desobediencia o negativa a identificación.

Sin embargo, como sabemos, **en la mayoría de los casos no ha existido un previo requerimiento expreso del agente**, que pudiera por ende ser calificado como desobediencia, sino que los agentes de policía se han limitado a denunciar el quebrantamiento del confinamiento.

Es decir, se pretende sancionar **el incumplimiento de lo dispuesto en el Real Decreto 463/2020**, cuando como hemos repetido, –incomprensiblemente– dicho incumplimiento no comporta sanción ninguna.

Conforme ha sido interpretación indiscutida con anterioridad del actual estado de alarma, la infracción tipificada en el artículo 36 de la LSC era **la desobediencia a órdenes de “la autoridad o sus agentes”**. No la desobediencia a las genéricas órdenes establecidas en el ordenamiento jurídico. Lo contrario sería entender que cualquier incumplimiento de lo dispuesto en las leyes o reglamentos podría ser susceptible de integrar, por sí mismo, la infracción administrativa descrita.

Así lo había entendido incluso –como mínimo, hasta ahora– **el propio Ministerio del Interior**, en cuya Instrucción 13/2018, de 17 de octubre, iba incluso más allá, estableciendo los siguientes criterios:

“TERCERA.- Desobediencia o resistencia a la autoridad o a sus agentes (artículo 36.6).

*1.- Los conceptos de desobediencia y de resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito, deben ser interpretados conforme a la jurisprudencia existente al efecto, que, con carácter resumido, los definen como una acción u omisión que constituya una negativa implícita o expresa a cumplir una orden legítima, **usando oposición corporal o fuerza física** ante el desarrollo de las competencias de la autoridad o sus agentes.*

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

El criterio era pues claro y contundente. Sin embargo, **el Ministerio del Interior parece haber cambiado ahora de criterio.**

En efecto, en el documento titulado “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” el Ministerio entiende ahora **que el mero incumplimiento de las órdenes dictadas por el Gobierno pueden subsumirse en la infracción administrativa tipificada en el artículo 36.6 de la LSC**. Interpretación que, como venimos explicando, a nuestro juicio es **jurídicamente insostenible.**

A similares conclusiones –de las que son expuestas en este breve artículo– llega la Abogacía del Estado, que opta expresamente por mantener el idéntico criterio interpretativo hasta la fecha imperante. Así se ha pronunciado la Abogacía General del Estado en el documento denominado “Consulta sobre tipificación y competencia administrativa para tramitar y resolver procedimientos sancionadores por incumplimiento de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma”:

“El artículo 36.6 de la ley Orgánica 4/2015 tipifica una infracción administrativa derivada no de la mera contravención de una norma jurídica (conducta que, como se ha indicado, es reprobable y conlleva unas consecuencias jurídicas propias en Derecho), sino del desconocimiento del principio de autoridad,

que entraña un reproche o desvalor adicional. *Cuando quien actúa investido legalmente de la condición de autoridad no es obedecido por un particular, esa conducta merece un reproche adicional al que conlleva el previo incumplimiento de la normativa vigente. Por lo expuesto, la infracción de desobediencia precisa necesariamente de un requerimiento expreso e individualizado por parte del agente de la autoridad, que no resulte atendido por el destinatario de dicho requerimiento”.*

Recapitulando, conforme la interpretación que hemos desarrollado, coincidente además con la de la Abogacía General del Estado, el mero incumplimiento de lo dispuesto en el Real Decreto 463/2020 – orden genérica de confinamiento– no es, por sí solo, constitutivo de infracción administrativa de ninguna clase. La infracción prevista en el artículo 36.6 de la Ley de Seguridad Ciudadana requiere una contumaz negativa a cumplir las órdenes o requerimientos expresos de los agentes de la autoridad, en los términos en que ha venido siendo interpretado dicho precepto con anterioridad al estado de alarma, que nada ha cambiado al respecto.

Recordemos además que los agentes de policía no *imponen multas*, sino que se limitan a *interponer denuncias*. Las sanciones, en su caso, se impondrán previo seguimiento del correspondiente procedimiento administrativo en el que, preceptivamente, debe darse trámite de audiencia al interesado, que podrá formular alegaciones, tanto de hecho, como de derecho.

Si la descripción de los hechos contenida en la denuncia no incluye acciones u omisiones susceptibles de ser calificadas como desobediencia a los agentes de la autoridad, esa simple alegación jurídica deberá bastar para que el expediente finalice sin imposición de sanción.

En el caso de que la denuncia contuviera una descripción de hechos que no se ajuste a la realidad de lo ocurrido, el interesado debería discutir ese relato fáctico pudiendo aportar asimismo los elementos de prueba de los que dispusiera –testigos, grabaciones, etc.–.

Si, pese a ello, finalmente se impusiera una sanción, debe recordarse que, como actos administrativos que son, todas las sanciones pueden ser recurridas judicialmente ante los tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Jaume Alonso-Cuevillas i Sayrol

Catedràtic de Dret Processal de la Universitat de Barcelona

Advocat – Economista

🔍 AUTORITAT, CONFINAMENT, DESOBEDIÈNCIA, ESTAT D'ALARMA, INFRACCIÓ, JAUME ALONSO-CUEVILLAS, LEGALITAT, LLEI DE SEGURETAT CIUTADANA, POLICIA, SANCIÓ

ENTRADA PRÈVIA

Legislatura europea en temps de covid-19 – Sergi Barrera

ENTRADA SEGÜENT

RIS3CAT 2021-2027 and transformative innovation policy –
Tatiana Fernández and Alberto Pezzi

Comentaris a La discutible legalidad de las sanciones por incumplimiento del confinamiento durante el estado de alarma – Jaume Alonso-Cuevillas i Sayrol

Els 10 articles més llegits del 2020 – EAPC blog ha dit:

RESPON ↩

12 DE GENER DE 2021 A LES 7:02 AM

[...] La discutible legalidad de las sanciones por incumplimiento del confinamiento durante el estado de a... [...]

S'està carregant...

Deixa un comentari

Subscriu-te!

[Subscripció al blog](#)

Categories



Darrers posts

[Els 10 articles més llegits del 2023](#)

[L'Àrea de Sistemes d'Informació del CatSalut aposta per les metodologies àgils per al desenvolupament de productes – Maria Girona](#)

[Recerca *La governança del Codi ètic del servei públic de Catalunya. Fonaments i proposta.* L'experiència de participar com a mentor institucional en l'equip de recerca – Isidre Obregon](#)

[El padró, un deure que és un dret – Adam Majó Garriga](#)

Enllaços de l'Escola

[Web Escola d'Administració Pública de Catalunya](#)

[Blog de la Revista Catalana de Dret Públic](#)

[Blog de la Revista de Llengua i Dret](#)

Segueix-nos a Twitter

Els meus tuits

Etiquetes

aprenentatge comunicació dades obertes direcció pública Ester Manzano Peláez

formació gestió governança govern obert **innovació** Ismael Peña-López Jordi

Puigneró lideratge mentoria **Mònica Sabata** obrint finestres participació polítiques

públiques premis alfons ortuño **recerca serveis públics** smart city Smart City Expo World Congress

Tatiana Fernández tecnologia teletreball transformació digital **transparència** valors ètica

Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya

Avís legal

D'acord amb l'article 17.1 de la Llei 19/2014, la **Generalitat de Catalunya** permet la reutilització dels continguts i de les dades sempre que se'n citi la font i la data d'actualització i que no es desnaturalitzi la informació (article 8 de la Llei 37/2007) i també que no es contradigui amb una llicència específica.

PÀGINES

Informació

Informació i presentació de posts

Información y presentación de entradas

Information about and presentation of posts

Information et présentation de billets de blog

ETIQUETES

aprenentatge comunicació dades obertes direcció pública Ester Manzano Peláez **formació** gestió
governança govern obert **innovació** Ismael Peña-López Jordi Puigneró lideratge mentoria **Mònica**
Sabata obrint finestres participació polítiques públiques premis alfons ortuño **recerca** serveis públics smart city
Smart City Expo World Congress Tatiana Fernández tecnologia teletreball transformació digital **transparència**
valors ètica

Powered by WordPress.com. de CrestaProject.