



DECAIMIENTO DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES INICIADOS POR INCUMPLIMIENTO DE LAS DETERMINACIONES DEL ESTADO DE ALARMA

El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, ha suscitado dificultades de interpretación y aplicación desde el momento mismo de su expedición. Diversos comentaristas y aún diferentes órganos judiciales han examinado varios extremos de sus previsiones. Una de las más polémicas es la atinente a la imposición de sanciones por su incumplimiento.

El artículo 5.2 del citado Real Decreto establece que “los agentes de la autoridad podrán practicar las comprobaciones en las personas, bienes, vehículos, locales y establecimientos que sean necesarias para comprobar y, en su caso, impedir que se lleven a cabo los servicios y actividades suspendidas, salvo las expresamente exceptuadas. Para ello podrán dictar las ordenes y prohibiciones necesarias y suspender las actividades o servicios que se estén llevando a cabo”, imponiéndose a la ciudadanía la obligación de colaborar y no obstaculizar la labor de los agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones.

Por su parte, la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, dispone 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 Abogacía General del Estado ha expresado en un informe de 2 de abril de 2020 que las infracciones que se pueden cometer con ocasión del incumplimiento de las determinaciones del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, son incardinables, por razón de la materia, bien en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo de Protección de la Seguridad Ciudadana, en particular, en su artículo 36.6; bien en la legislación sanitaria, en especial en los artículos 57.2.b) 1º y 3º de la Ley 32/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública; bien en la de protección civil, en concreto en el artículo 45.3.b) de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.

Las incardinables en la Ley Orgánica 4/2015 de 30 de marzo, han sido las más polémicas. Entre ellas, se ha considerado que está el incumplimiento del confinamiento ordenado, afirmándose que es una conducta subsumible en su artículo 36.6. Este tipifica 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 faltos o inexactos en los procesos de identificación”. Ahora bien, han surgido discrepancias a la hora de determinar los requisitos precisos para subsumir la conducta en el tipo sancionable.

El Ministerio del Interior y sus órganos dependientes, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, las policías autonómicas y locales han optado por la interpretación más lesiva para los derechos fundamentales de los ciudadanos. Consideran que el mero incumplimiento del confinamiento es incardinable en el tipo legalmente descrito. Los medios de comunicación hablan de que han formulado más de seiscientas mil denuncias por este tipo de conductas.

La Abogacía del Estado ha expresado en el riguroso informe antes reseñado que dicha interpretación no es acorde con la Ley. Ha indicado que el artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, tipifica una infracción administrativa derivada, no de la mera contravención de una norma jurídica, sino del desconocimiento del principio de autoridad, que entraña un reproche o desvalor adicional. Por eso, concluye que la desobediencia sancionable precisa necesariamente de un requerimiento expreso o individualizado hecho por el agente de la autoridad e inatendido por su destinatario. Afirma pues que el mero incumplimiento de las limitaciones o restricciones durante el estado de alarma no puede ser calificado automáticamente como infracción de desobediencia del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015 y que ésta sólo es apreciable cuando, habiendo incumplido el particular las limitaciones fijadas, sea requerido para hacerlo por un agente de la autoridad y sea renuente a ello. En el mismo sentido se ha pronunciado una pléyade de comentaristas. El Defensor del Pueblo cavila lentamente entre una y otra interpretación.

Lo que es indudable es que cualquier acto administrativo sancionador impuesto con base en los preceptos legales antes citados por incumplimiento de las medidas contenidas o acordadas con base en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, tiene como causa el propio estado de alarma. Y es recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa (Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio).

La impugnación se podrá deducir cuando se levante la suspensión de los plazos administrativos y procesales establecidos en el propio Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.



En este orden de cosas, llama la atención que los que se han pronunciado sobre el alcance de las cuestiones derivadas de la ejecución de las medidas acordadas con ocasión del estado de alarma omitan toda referencia al artículo 1.Tres de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio.

Este precepto previene que “finalizada la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio *decaerán en su eficacia* cuantas competencias en materia sancionadora y en orden a actuaciones preventivas correspondan a las Autoridades competentes, así *como las concretas medidas adoptadas en base a éstas*”, lo cual es coherente con el carácter transitorio de dichos estados.

Ahora bien, la cuestión que se suscita entonces es la de si los procedimientos sancionadores iniciados y aún las sanciones impuestas durante el estado de alarma –si es que se pueden imponer, pues los procedimientos están suspendidos- quedan también sin efecto. Pudiere pensarse que esto no es así, pero el inciso final del precepto lo impide, pues solo excluye del decaimiento de la eficacia las sanciones firmes, al decir “*finalizada la vigencia de los estados ... decaerán en su eficacia* cuantas competencias en materia sancionadora y en orden a actuaciones preventivas correspondan a las Autoridades competentes, así como *las concretas medidas adoptadas en base a éstas, salvo las que consistieren en sanciones firmes*”. En otros términos, considera que son concretas medidas adoptadas por las autoridades competentes los procedimientos sancionadores y las sanciones impuestas. Y sólo excluye de la pérdida de eficacia indicada, debe insistirse, a las sanciones ya firmes al momento de finalizar la vigencia del estado de alarma.

Como se ha dicho, el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, suspende los plazos de impugnación en vía administrativa y contencioso-administrativa. Por tanto ninguna sanción impuesta durante el periodo de alarma dimanante del Covid-19 ha podido devenir firme.

Así las cosas, si esta última circunstancia se conecta con la previsión final del artículo primero.Tres de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, los procedimientos sancionadores iniciados y las sanciones eventualmente impuestas durante el estado de alarma decaerán en su eficacia al finalizar su vigencia.

Mario Martínez-Cardos Bada