

Nº 21  
Nº extraordinario 2020

# Gabilex

REVISTA DEL GABINETE  
JURÍDICO DE  
CASTILLA-LA MANCHA



## ANÁLISIS JURÍDICO DERIVADO DEL ESTADO DE ALARMA POR LA CRISIS SANITARIA OCACIONADA POR EL COVID-19

© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO  
DE CASTILLA-LA MANCHA  
Nº EXTRAORDINARIO**

**En colaboración con el Consejo Superior de Letrados  
y Abogados de Comunidades Autónomas**

**SUMMA OMNIUM**  
CONSEJO SUPERIOR DE LETRADOS Y  
ABOGADOS DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

## **Número 21. N° Extraordinario 2020**

**Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo  
Blanch**

**Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA**

**Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO**

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

[revistagabinetejuridico@jccm.es](mailto:revistagabinetejuridico@jccm.es)

Revista Gablex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.





## DIRECCIÓN

### **D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Belén López Donaire**

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

## CONSEJO DE REDACCIÓN

### **D. Roberto Mayor Gómez**

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

### **D. Jaime Pintos Santiago**

Doctor en Derecho y Abogado-Consultor especialista en contratación pública.

Funcionario del Cuerpo Superior Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en excedencia.

### **D. Leopoldo J. Gómez Zamora**

Director adjunto de la Asesoría Jurídica de la Universidad Rey Juan Carlos.

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



## COMITÉ CIENTÍFICO

### **D. Salvador Jiménez Ibáñez**

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

### **D. José Antonio Moreno Molina**

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

### **D. Isaac Martín Delgado**

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Alvarez*".

## CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

### **D. José Ramón Chaves García**

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

### **D<sup>a</sup> Concepción Campos Acuña**

Directivo Público Profesional.

Secretaria de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Vigo.



**D. Jordi Gimeno Bevia**

Profesor Dr. Derecho Procesal de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director Académico de Internacionalización de la Universidad de Castilla-La Mancha.

**D. Jorge Fondevila Antolín**

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y Justicia. Gobierno de Cantabria.

Cuerpo de Letrados.

**D. David Larios Risco**

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



## SUMARIO

### EDITORIAL

El Consejo de Redacción ..... 12

## **ARTÍCULOS DOCTRINALES**

### **SECCIÓN NACIONAL**

BREVE ESTUDIO DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS DURANTE EL ESTADO DE ALARMA PARA LA GESTIÓN DE LA SITUACIÓN DE CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19

D. Leopoldo J. Gómez Zamora ..... 19

EL CONTROL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS AL GOBIERNO Y LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA DURANTE EL ESTADO DE ALARMA

D. Víctor Ernesto Alonso Prada.....73

REALES DECRETOS DE DECLARACIÓN Y PRÓRROGA DEL ESTADO DE ALARMA: NATURALEZA JURÍDICA, CONTROL JURISDICCIONAL Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

D. Juan José González López ..... 109

CONTRATACIÓN PÚBLICA Y COVID-19. NORMATIVA COMPLETA Y TRAMITACIÓN DE EMERGENCIA ANTE LA CRISIS SANITARIA

D. Jaime Pintos Santiago y D. Jorge Pérez Bravo.....133





MEDIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA  
PARA PALIAR LAS CONSECUENCIAS DEL COVID-19.  
ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 34 DEL REAL DECRETO-LEY  
8/2020, DE 17 DE MARZO

D. Luis Manent Alonso .....185

IMPACTO DE LA CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR  
EL COVID -19 EN EL CONTROL INTERNO Y LA GESTIÓN  
ECONÓMICO FINANCIERA.

D<sup>a</sup> Matilde Castellanos Garijo..... 229

ANALISIS DE URGENCIA DEL REGIMEN SANCIONADOR  
EN CASO DE INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES  
Y MANDATOS DEL ESTADO DE ALARMA EN VIRTUD DEL  
REAL DECRETO 463/2020, DE 14 DE MARZO

D<sup>a</sup> Belén López Donaire.....265

MEDIDAS DE PROTECCIÓN A LAS PERSONAS MAYORES  
DURANTE LA CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR EL  
COVID-19

D<sup>a</sup> Beatriz Martin Lorenzo.....287

LA TERMINOLOGIA EMPLEADA RESPECTO DE LA  
SUSPENSIÓN-INTERRUPCIÓN DE LOS PLAZOS  
ADMINISTRATIVOS POR EL REAL DECRETO 463/2020,  
DE 14 DE MARZO

D. Francisco José Negro Roldan.....319

LA SUSPENSIÓN DE LOS PLAZOS DURANTE LA  
DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA

D. Fernando Nuñez Sánchez.....343

LA SUSPENSIÓN DE PLAZOS PROCESALES Y LA  
PRESCRIPCIÓN DE LOS DELITOS LEVES

D<sup>a</sup> Mariángeles Berrocal Vela.....379



EL CORONAVIRUS Y LOS CONTRATOS DE  
ARRENDAMIENTO DE LOCAL DE NEGOCIO – IMPACTOS  
EN LA RESTAURACIÓN  
D. Borja García Rato.....391

**BASES DE PUBLICACIÓN..... 399**

*Dedicamos este número a la memoria de todas las víctimas de la epidemia y a sus familiares, especialmente a nuestro compañero Raúl que prestó servicios durante los últimos años en el Gabinete Jurídico en Cuenca.*

**LEOPOLDO J. GÓMEZ ZAMORA**

*Director*

**Belén López Donaire**

*Coordinadora*

**ANALISIS JURIDICO DERIVADO DEL ESTADO DE  
ALARMA POR LA CRISIS SANITARIA OCACIONADA  
POR EL COVID-19**

Leopoldo J. Gómez Zamora

Víctor Ernesto Alonso Prada

Juan José González López

Jaime Pintos Santiago

Jorge Pérez Bravo

Luis Manent Alonso

Francisco José Negro Roldan

M<sup>a</sup> de los Ángeles Berrocal Vela

Borja García Rato

Beatriz Martín Lorenzo

Matilde Castellanos Garijo

Fernando Nuñez Sánchez

Belén López Donaire

## EDITORIAL

No quisiéramos haber tenido que publicar este número especial de la revista Gabilex, dedicado a la situación generada por el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 pero entendemos que es parte de nuestra función social el analizar las cuestiones jurídicas de nuestro tiempo.

No pretendemos agotar el tratamiento de todas las cuestiones relacionadas con el estado de alarma sino simplemente aportar análisis y visiones jurídicas sobre algunos aspectos que puedan ser relevantes y útiles para el operador jurídico.

Este número realizado en colaboración con el Consejo Superior de Letrados y Abogados de Comunidades Autónomas, comienza con un análisis introductorio de las principales medidas adoptadas durante el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19. Continúa con el control al Congreso de los Diputados y la actividad parlamentaria durante el estado de alarma y se analiza la naturaleza de los reales decretos del estado de alarma, control jurisdiccional e impugnación.

Se hace un estudio exhaustivo en materia de contratación pública y el control interno.

Se aborda en profundidad la suspensión de plazos administrativos, procesales y la prescripción de delitos leves.

También se hace un análisis del aspecto sancionador derivado de los incumplimientos derivados del estado de alarma.

Se estudian las medidas de protección a personas mayores y por último la incidencia en los contratos de arrendamiento.

Hemos trabajado duramente y de forma rápida para poder publicar el número en formato digital antes de que finalice el estado de alarma, pero al término del mismo publicaremos el número actualizado y definitivo.

Humildemente, deseamos que este número resulte interesante y útil.

El Consejo de Redacción







**REVISTA DEL GABINETE  
JURÍDICO  
DE CASTILLA-LA MANCHA**

**SECCIÓN NACIONAL**

**ARTÍCULOS DOCTRINALES**





**ANALISIS DE URGENCIA DEL REGIMEN  
SANCIONADOR EN CASO DE  
INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES Y  
MANDATOS DEL ESTADO DE ALARMA EN  
VIRTUD DEL REAL DECRETO 463/2020, DE 14  
DE MARZO**

**D<sup>a</sup> Belén López Donaire**

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración  
de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.  
Doctora en Derecho

**RESUMEN:** En el presente trabajo se aborda las principales consecuencias del régimen sancionador derivado del incumplimiento de las obligaciones y mandatos del estado de alarma. No obstante, como verá el lector rápidamente, abordamos una serie de dudas que desde nuestro punto de vista no arrojan respuesta por el Real Decreto 463/2020 ni por la normativa posterior, lo que crea una inseguridad jurídica para los ciudadanos.

**ABSTRACT:** In this paper, the main consequences of the sanctioning regime derived from non-compliance with the obligations and mandates of the state of alarm are addressed. However, as the reader will quickly see, we address a series of doubts that from our point of view do



not give an answer by Royal Decree 463/2020 or by subsequent regulations, which creates legal insecurity for citizens.

**PALABRAS CLAVE:** Estado de alarma, libertad de circulación, infracción y sanción.

**KEYWORD:** State of alarm, freedom of movement, infraction and sanction.

**SUMARIO:** I.Introducción. II.Naturaleza jurídica del Real Decreto 463/2020 y su impugnación. III. Infracciones y sanciones a aplicar durante la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas. IV. Garantías del procedimiento sancionador

## I.Introducción

La Organización Mundial de la Salud elevó el pasado 11 de marzo de 2020 la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19 a pandemia internacional. Previamente el 31 de enero de 2020 lo había declarado como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional.

La declaración fue la constatación de un “cisne negro”<sup>1</sup> en el ámbito de la salud pública que no supimos o no

---

<sup>1</sup> Fue desarrollada por el filósofo e investigador libanés Nassim Taleb.



podimos prever. Permítame el lector un pequeño paréntesis para expresar una inquietud y es, si en la gestión de los riesgos de salud pública podemos anticiparnos o prever los “cisnes negros<sup>2</sup>”, el impacto de lo altamente improbable, como en este caso el Covid-19.

---

La teoría del cisne negro o teoría de los sucesos del cisne negro es una metáfora que describe un suceso sorpresivo (para el observador), de gran impacto socioeconómico y que, una vez pasado el hecho, se racionaliza por retrospectión (haciendo que parezca predecible o explicable, y dando impresión de que se esperaba que ocurriera). Fuente Wikipedia. Fecha de consulta 21 de marzo de 2020.

Ejemplos de "cisnes negros" son el inicio de la Primera Guerra Mundial, el 11 M, los atentados del 11 de septiembre de 2001, o recientemente la pandemia causada por el COVID-19 o coronavirus.

<sup>2</sup> No podemos estar más de acuerdo con CONSUELO CALLE cuando afirma que “en un mundo de cambio constante como el actual, hay que estar preparado tanto para lo probable o posible, como para lo improbable o imposible. No basta con analizar lo ya conocido. Hay que investigar lo desconocido, esos riesgos y fuerzas ocultas que, juntas o por separado, mueven el mundo y lo que está gestándose en las profundidades. Hay que aportar prospectiva y no solo retrospectiva (...).” Ahora bien, la pregunta que debemos formularnos es, cómo se consigue, pues según NASSIM padecemos ceguera respecto a lo aleatorio. Lo sorprendente, no es la magnitud de nuestros errores de predicción, sino la falta de conciencia que tenemos de los mismos.

Pues bien, para CONSUELO CALLE la única manera de afrontar los cisnes negros en corrupción pasa por “adoptar una nueva visión y nuevas tecnologías para hacer una gestión más eficiente y efectiva de los riesgos, pero también más ágil y predictiva”.



Ante esta crisis sanitaria y debido a la rápida propagación en España del Covid-19, el Gobierno de la Nación aprobó, el pasado 14 de marzo de 2020, 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 adelante Real Decreto) y que entró en vigor el mismo día de su publicación en el BOE<sup>3</sup>.

---

Si tenemos en cuenta lo que señala NASSIM que los riesgos son dinámicos y que van cambiando, es fundamental aplicar tecnologías disruptivas de análisis de datos y aquí la inteligencia artificial puede ayudar a la gestión de riesgos para obtener mejores y más eficientes resultados.

La inteligencia artificial es desde luego uno de los grandes retos de la Administración pública como hemos señalado y debe apostarse por ella. Una combinación perfecta con la mente humana puede complementar y ayudar para identificar los cisnes negros antes de que sea demasiado tarde y en definitiva hacer administraciones públicas más eficientes, creando valor público.

<sup>3</sup> En el BOE de 28 de marzo se ha publicado el Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por 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.

Se añade una nueva disposición final sexta: *"De acuerdo con lo establecido en el apartado uno del artículo octavo de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, el Gobierno remitirá semanalmente al Congreso de los Diputados información documental estructurada de la ejecución de las distintas medidas adoptadas y valoración de su eficacia para contener el virus COVID-19 y mitigar su impacto sanitario, económico y social."*



Con su declaración, el Gobierno ha adoptado unas medidas drásticas (la imposición del confinamiento domiciliario general y forzoso) para proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública.

La vía legal empleada, esto es el estado de alarma, genera dudas para varios juristas que defienden que, dada la naturaleza de las medidas, sería más adecuado haber declarado un estado de excepción. En este sentido afirma AMOEDO-SOUTO *“Pero, con independencia de su finalidad sanitaria, la naturaleza de este confinamiento forzoso no es la de una simple limitación o compresión del ejercicio de estos derechos fundamentales en determinados lugares, momentos o espacios públicos, sino una suspensión general de los mismos. Suspensión que habría obligado como requisito previo a la declaración del estado de excepción, de conformidad con las habilitaciones previstas por el artículo 4 y 11 de la Ley Orgánica 4 1981, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio<sup>4</sup>”*.

No obstante, la inmensa mayoría de Comunidades Autónomas<sup>5</sup> había aprobado en los días previos, diversas

---

<sup>4</sup> ALMOEDO -SOUTO C.A: Vigilar y castigar el confinamiento forzoso. Problemas de la potestad sancionadora al servicio del estado de alarma sanitaria en *Revista EL Cronista del Estado social y democrático de Derecho*, nº 87, 2020, p 66.

<sup>5</sup> En Madrid, la ORDEN 338/2020, de 9 de marzo, de la Consejería de Sanidad, por la que se adoptan medidas preventivas y recomendaciones de salud pública en la Comunidad de Madrid como consecuencia de la situación y evolución del coronavirus (COVID-19).

En Aragón, la Orden de 14 de marzo de 2020, de la Consejera de Sanidad, por la que se adoptan medidas preventivas



medidas propias del estado de emergencia sanitaria, así por ejemplo en Castilla-La Mancha, el viernes 13 se publicó en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, el Decreto 8/2020, de 12 de marzo, del Presidente de la Junta de Comunidades, sobre medidas extraordinarias a adoptar con motivo del coronavirus (SARS-CoV-2)

El artículo cuarto, apartado b), de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, habilita al Gobierno para, en el ejercicio de las facultades que le atribuye el artículo 116.2 de la Constitución, declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzcan crisis sanitarias que supongan alteraciones graves de la normalidad.

Se trata de la segunda vez que en España se declara el estado de alarma<sup>6</sup> pues en 2010 se aprobó el Real Decreto 1673/2010, por el que se declaró el estado de alarma para la normalización del transporte aéreo ante la huelga de los controladores. El Real Decreto 1717/2010 lo prorrogó. El ámbito de aplicación

---

adicionales de salud pública en la Comunidad Autónoma de Aragón por la situación y evolución del COVID-19.

En Asturias, el Acuerdo de 12 de marzo de 2020, del Consejo de Gobierno, sobre medidas preventivas y recomendaciones relacionadas con la infección del SARS CoV-2 (COVID-19).

En Baleares, el Decreto de Presidencia del Consejo Insular de Formentera de fecha 16 de marzo de 2020, sobre actuaciones administrativas y organizativas del Consejo Insular de Formentera, como consecuencia del estado de alarma decretado por la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

<sup>6</sup> Real Decreto 1673/2010, por el que se declaró el estado de alarma para la normalización del transporte aéreo ante la huelga de los controladores y con el Real Decreto 1717/2010 que lo prorrogó.



comprendió, en todo el territorio nacional, a la totalidad de las torres de control de los aeropuertos de la red y a los centros de control gestionados por la entidad pública empresarial «Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA)».

El artículo 4 indica que, a los efectos del estado de alarma, la autoridad competente es el Gobierno. Bajo la superior dirección del Presidente del Gobierno, serán autoridades competentes delegadas, en sus respectivas áreas de responsabilidad:

- a) La Ministra de Defensa.
- b) El Ministro del Interior.
- c) El Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.
- d) El Ministro de Sanidad.

Estos cuatro Ministerios han ido publicando, en el Boletín Oficial del Estado diversas órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas que, en la esfera específica de su actuación, resultan necesarias para garantizar la prestación de todos los servicios ordinarios o extraordinarios, en orden a la protección de personas, bienes y lugares, mediante la adopción de cualquiera de las medidas previstas en el artículo 11 de la L.O.4/1981. Toda esta normativa es susceptible de impugnación ante el Tribunal Supremo, en virtud del artículo 12.1 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la jurisdicción contenciosa-administrativa y no ante la Audiencia Nacional, que sería el supuesto normal, puesto que estamos ante normas dictadas por





la autoridad delegada, siendo el Gobierno la única autoridad competente<sup>7</sup>.

Resulta también interesante que todos los actos, disposiciones y medidas que puedan dictar las autoridades delegadas en la esfera específica de su actuación, para garantizar la prestación de todos los servicios, ordinarios o extraordinarios, en orden a la protección de personas, bienes y lugares, no requiere tramitar procedimiento administrativo alguno.

El artículo 5 que regula la colaboración con las autoridades competentes delegadas establece que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de la CCAA y Corporaciones Locales quedan bajo las exclusivas órdenes del Ministro del Interior durante la crisis y podrán practicar las comprobaciones en las personas, bienes, vehículos, locales y establecimientos, necesarias para confirmar y, en su caso, impedir, el incumplimiento de las restricciones de las actividades conforme a lo previsto en la norma, imponiendo a la ciudadanía el deber de colaborar y no obstaculizar la labor de los agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones. Se prevé, además, por cuestiones de eficacia, que las autoridades competentes delegadas pueden requerir la actuación de las Fuerzas Armadas según lo dispuesto en

---

<sup>7</sup> en este sentido se ha emitido una nota por la abogacía general del estado sobre la competencia judicial para conocer de recursos contra las órdenes, Resoluciones, Disposiciones e Instrucciones interpretativas dictadas en aplicación del 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.



el artículo 15.3 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

El Real Decreto recoge un elenco de nuevas obligaciones, prohibiciones y posibles intervenciones de la Autoridad en sus artículos 7, 8, 10, 11, 13 y 15.

Nos detendremos en el artículo 7 sobre Limitación de la libertad de circulación de las personas. Este derecho reconocido en el artículo 17 de la Constitución española no es el único que se ve afectado. También afecta a otros derechos constitucionales como la libertad de empresa (artículo 38), libertad de culto de los individuos y comunidades (artículo 16) o el derecho a la educación (artículo 27), derecho de reunión y manifestación (artículo 21) y asociación (artículo 22).

Según el artículo 7 del Real Decreto, durante el estado de alarma las personas **solamente podrán circular por la vía pública para la realización de determinadas actividades consideradas esenciales o de primera necesidad** (adquisición de alimentos o fármacos, asistencia a centros sanitarios, desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial, retorno al lugar de residencia habitual, asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables, desplazamiento a entidades financieras y de seguros, por causa de fuerza mayor o situación de necesidad).

## **II. Naturaleza jurídica del Real Decreto 463/2020 y su impugnación**

Brevemente antes de adentrarnos en el estudio de la infracciones y sanciones derivadas del incumplimiento de las obligaciones y mandatos del estado de alarma,



resulta interesante hacer mención a la peculiar naturaleza jurídica del Real Decreto en cuestión. Para ello, la sentencia del Tribunal Constitucional 83/2016, de 28 de abril dictada a propósito de la impugnación del Real Decreto del Gobierno que declaró el estado de alarma para la normalización del transporte aéreo, como consecuencia del conflicto provocado por los controladores aéreo, invoca su doctrina recogida en el ATC 7/2012, y señala en sus fundamentos de derecho noveno y décimo, que la citada norma y su prórroga, tenían valor de ley, a pesar de haber dictados por el Gobierno, es decir, su valor normativo ha de ser equiparable al de las leyes y normas asimilables, cuya aplicación pueden excepcionar, suspender o modificar durante ese estado. Por esta razón, no pueden ser fiscalizados por la jurisdicción contencioso-administrativa, sin perjuicio de su control por el Tribunal Constitucional a través de los procedimientos de control de constitucionalidad de las leyes.

*Continúa la sentencia señalando "Sin perjuicio, como es evidente, de que los actos y disposiciones que puedan dictarse en su aplicación puedan impugnarse ante la jurisdicción ordinaria en cada caso competente (art. 3.2 LOEAES) y los órganos judiciales puedan, al enjuiciarlos, promover cuestión de inconstitucionalidad contras los actos, decisiones o resoluciones con valor de ley de los que son aplicación, cuando consideren que puedan ser contrarios a la Constitución (ATC 7/2012, FJ 3). Por consiguiente, la fiscalización por la jurisdicción constitucional de los Reales Decretos por los que se declara y se prorroga el estado de alarma no excluye, como no podría ser de otro modo, el control jurisdiccional por los Tribunales ordinarios de los actos y disposiciones que se dicten en su aplicación durante la vigencia del estado de alarma. Asimismo, las personas afectadas*



*podrán interponer recurso de amparo constitucional, previo agotamiento de la vía judicial ordinaria, contra los actos y disposiciones dictados en aplicación de aquellos Reales Decretos cuando los estimen lesivos de derechos fundamentales o libertades públicas susceptibles de protección a través de este proceso constitucional, facultad que le confiere el art. 55.2 LOTC”.*

### **III. Infracciones y sanciones a aplicar durante la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas.**

El artículo 20 del Real Decreto reza así: *“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 5 de junio”.*

La norma no establece un catálogo de infracciones y sanciones, pero sí hace una remisión expresa a la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio:

*“Artículo diez.*

*Uno. 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.*

*Dos. Si estos actos fuesen cometidos por funcionarios, las Autoridades podrán suspenderlos de inmediato en el ejercicio de sus cargos, pasando, en su caso, el tanto de culpa al juez, y se notificará al superior jerárquico, a los efectos del oportuno expediente disciplinario.*



*Tres. Si fuesen cometidos por Autoridades, las facultades de éstas que fuesen necesarias para el cumplimiento de las medidas acordadas en ejecución de la declaración de estado de alarma podrán ser asumidas por la Autoridad competente durante su vigencia”.*

La Ley Orgánica de alarma, excepción y sitio a su vez, hace un reenvío a “lo dispuesto en las leyes”, luego volvemos a la situación inicial de partida lo que puede generar confusión no sólo a la ciudadanía sino a los propios agentes de la autoridad habilitados que se ven obligados a hacer un juicio de tipicidad como si fueran verdaderos operadores jurídicos cuando en muchos casos carecen de esa formación jurídica para calificar el hecho descrito en el tipo legal, lo que auguramos un aluvión de recursos contenciosos administrativos una vez finalice la declaración del estado de alarma y sus prórrogas.

La remisión hay que entenderla con carácter general a las siguientes leyes:

**1.- Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.**

Infracciones muy graves (Sanciones entre 30.001 y 600.000.-euros)

La celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas quebrantando la prohibición o suspensión ordenada por la autoridad correspondiente por razones de seguridad pública

La negativa de acceso o la obstrucción deliberada de las inspecciones o controles reglamentarios, establecidos



conforme a lo dispuesto en esta Ley, en fábricas, locales, establecimientos, embarcaciones y aeronaves.

Infracciones graves (Sanciones entre 601 y 30.000.- euros)

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.

Infracciones leves (Sanciones entre 100 y 600.-euros)

La remoción de vallas, encintados u otros elementos fijos o móviles colocados por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para delimitar perímetros de seguridad, aun con carácter preventivo, cuando no constituya infracción grave.

## **2.- Ley 33/2011 de 4 de octubre General de Salud Pública**

Infracciones muy graves

La realización de conductas u omisiones que produzcan un riesgo o un daño muy grave para la salud de la población.

El incumplimiento, de forma reiterada, de las instrucciones recibidas de la autoridad competente, o el incumplimiento de un requerimiento de esta, si este comporta daños graves para la salud.



Infracciones graves (Sanciones entre 3001 y 60.000.- euros)

La realización de conductas u omisiones que puedan producir un riesgo o un daño grave para la salud de la población, cuando ésta no sea constitutiva de infracción muy grave.

La denegación de apoyo, auxilio o colaboración a los agentes de la autoridad sanitaria.

El incumplimiento de las instrucciones recibidas de la autoridad competente, si comporta daños para la salud, cuando no sea constitutivo de infracción muy grave.

La resistencia o la obstrucción de aquellas actuaciones que fueren exigibles, de acuerdo con lo previsto en esta ley.

### **3.- Ley 17/2015 de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil**

Infracciones muy graves (Sanciones entre 60.001 y 600.000.-euros)

El incumplimiento de las obligaciones derivadas de los planes de protección civil, cuando suponga una especial peligrosidad o trascendencia para la seguridad de las personas o los bienes.

En las emergencias declaradas, el incumplimiento de las órdenes, prohibiciones, instrucciones o requerimientos efectuados por los titulares de los órganos competentes o los miembros de los servicios de intervención y asistencia, así como de los deberes de colaboración a los



servicios de vigilancia y protección de las empresas públicas o privadas, cuando suponga una especial peligrosidad o trascendencia para la seguridad de las personas o los bienes.

Infracciones graves (Sanciones entre 3001 a 60.000.- euros).

El incumplimiento de las obligaciones derivadas de los planes de protección civil, cuando no suponga una especial peligrosidad o trascendencia para la seguridad de las personas o los bienes.

En las emergencias declaradas, el incumplimiento de las órdenes, prohibiciones, instrucciones o requerimientos efectuados por los titulares de los órganos competentes o los miembros de los servicios de intervención y asistencia, así como de los deberes de colaboración a los servicios de vigilancia y protección de las empresas públicas o privadas, cuando no suponga una especial peligrosidad o trascendencia para la seguridad de las personas o los bienes.

**4.- Código Penal.** Así, dentro del Título XXII sobre los Delitos contra el orden público, concretamente, en el Capítulo II, de los Atentados contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos, y de resistencia y desobediencia, se regula en el artículo 556 la desobediencia grave a la autoridad cuya sanción comprende la prisión de tres meses hasta un año y la multa de seis a dieciocho meses, según la gravedad de la infracción.

Pero también serían de aplicación aquellas leyes autonómicas que contuvieran un específico título





sancionador relacionado con emergencias o crisis sanitarias como la que padecemos.

Lógicamente, cuando las infracciones sean cometidas por funcionarios o autoridades, en el ejercicio de sus funciones, darán lugar a la apertura de los correspondientes expedientes disciplinarios. En este caso, a la lista de leyes citadas habría que traer a colación el Estatuto Básico de Empleo Público y las correspondientes leyes de empleo público aprobadas en cada Comunidad o en el caso de agentes de autoridad habilitados, la Ley 12/2007, de 22 de octubre del régimen disciplinario de la Guardia Civil o la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía.

Así por ejemplo, podría darse el caso, aunque improbable, que ante el incumplimiento grave de una obligación por parte de la Guardia Civil, se abriera que se aplicara, que prevé en su capítulo I y II el régimen de infracciones y sanciones. En concreto, constituye una infracción grave según lo previsto en el artículo 7.12 *"La no comparecencia a prestar un servicio, ausentarse de él o desatenderlo, cuando por su naturaleza y circunstancias sea de especial relevancia"*.

#### **IV. Garantías del procedimiento sancionador**

Teniendo en cuenta el valor o rango de ley del Real Decreto objeto de análisis, hubiera sido deseable que éste hubiera concretado el régimen sancionador, y hubiera centralizado el órgano competente para instruir y resolver, alterando de manera excepcional y sólo mientras durara el estado de alarma y sus prórrogas, la atribución ordinaria de competencia sancionadora que se



detalla en las distintas leyes sectoriales que resultan de aplicación. pues no olvidemos que estamos ante una de las potestades, la sancionadora, más enérgicas y de más intensidad de las que goza la Administración.

Ello desde luego hubiera contribuido a reducir la inseguridad jurídica actual. La diversa normativa publicada con posterioridad al Real Decreto por el Ministerio del Interior, no ha despejado las dudas generadas o al menos las que a mí me han ido surgiendo. Por ejemplo, al haber varios agentes de la autoridad que pertenecen a distintos Cuerpos policiales y de distintas Administraciones de procedencia, podría ocurrir que se infringiera uno de los principios esenciales de la potestad sancionadora, el "non bis in ídem". Pues es probable que un ciudadano ante una actitud poco respetuosa y solidaria ante la situación de crisis sanitaria que estamos viviendo, rompa su confinamiento y se vea sometido a diversos controles policiales, con el consiguiente riesgo de sufrir más de una sanción por los mismos hechos.

Recordemos que el principio de non bis in ídem, también denominado ne bis in ídem, es un aforismo de origen latino que significa etimológicamente no dos veces sobre lo mismo, y tiene por objeto otorgar seguridad y certeza a una persona de que el hecho por el cual ha sido sancionado o procesado previamente no va a ser revisado de nuevo, siempre que concurren una serie de circunstancias.

Este principio, cuyo marco de acción se encontraba originariamente en el procedimiento penal, resulta de aplicación al procedimiento sancionador y disciplinario, como manifestación del ius puniendi del Estado.



El principio de non bis in ídem si bien no está regulado expresamente en nuestra CE, se ha considerado por la jurisprudencia, de forma pacífica y consolidada, que tiene su fundamento en otros principios o de derechos constitucionales como son el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE) o el derecho a un proceso con todas las garantías (artículo 24.2 CE). Ello tiene una indudable importancia, por las consecuencias jurídicas que pueden derivarse en caso de inobservancia por parte del instructor de un procedimiento sancionador, ya que implica que la vulneración del principio non bis in ídem tiene relevancia constitucional por afectar a derechos fundamentales, siendo susceptible de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, y configurándose por tanto como causa de nulidad prevista en el artículo 47.1 a) Ley 39/2015. La Ley 40/2015, en el artículo 31, acoge el principio non bis in ídem, no permitiendo la doble sanción, ya sea administrativa o penal por los mismos hechos si hay identidad de sujeto y fundamento.<sup>8</sup>

Con los mismos argumentos antes expuestos, podría incurrirse en una vulneración del artículo 63.3 de la Ley 39/2015 que dispone: *"No se podrán iniciar nuevos procedimientos de carácter sancionador por hechos o conductas tipificadas como infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma continuada, en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora, con carácter ejecutivo"*.

---

<sup>8</sup> LOPEZ DONAIRE, B y AAVV: Manual práctico del instructor de procedimientos sancionadores administrativos y disciplinarios, obra colectiva dirigida por Angel Quereda Tapia, ed, Thomson Reuters Aranzadi, segunda edición, 2018, p 41.



La Orden 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, escasamente arroja algo de luz sobre el régimen sancionador, más allá de indicar en su artículo 3 que *“las medidas previstas en la presente Orden se aplicarán de acuerdo con los principios de proporcionalidad y necesidad, dirigidos a proteger la salud y seguridad de los ciudadanos y contener la progresión de la enfermedad”* y las medidas de coordinación y seguimiento a que hace referencia el artículo sexto. Interesante es lo previsto en su apartado 1d) del citado artículo *“Dentro de los criterios de dependencia jerárquica definidos en la Ley Orgánica 4/1981 y el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, con sujeción a las órdenes impartidas por el Ministro del Interior como Autoridad competente delegada, o bajo su autoridad, y sin perjuicio de las atribuciones conferidas en el marco de esta Instrucción a los Delegados y Subdelegados del Gobierno, en las Comunidades Autónomas con Cuerpos de Policía Propia las Comisiones de Seguimiento y Coordinación previstas en las correspondientes Juntas de Seguridad establecerán los mecanismos necesarios para la ejecución de las órdenes directas y los servicios impuestos, a los efectos del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el titular del Ministerio del Interior, así como para la comprobación de la observancia de las medidas restrictivas previstas en el mismo, y la prohibición y sanción de su infracción”*.<sup>9</sup> Esta

---

<sup>9</sup> Información a incluir en el parte diario de novedades remitido al CEPIC – Incidencia de contagios entre profesionales policiales: número de efectivos afectados por contagios de coronavirus. – Actuaciones realizadas o en curso –con



coordinación parece más bien referirse a efectos organizativos y no tanto procedimentales para el régimen sancionador, todo sin contar que el apartado incurre en conceptos jurídicos indeterminados como *“establecerán los mecanismos necesarios”*.

La tramitación del procedimiento sancionador debe sujetarse a los aspectos sustantivos y procedimentales de las Leyes 40/2015, de 1 de octubre, régimen jurídico

---

expresión de la fecha de inicio y finalización, en su caso– a requerimiento de las autoridades sanitarias o judiciales (notificaciones, acciones de cuarentena o aislamiento, etc). En este campo se deberá especificar el tipo de requerimiento solicitado, lugar y fecha de ejecución, actuación desarrollada y tipo de unidad o especialidad que ha intervenido. – Actuaciones específicas en materia de seguridad para garantizar el funcionamiento de servicios esenciales: • Número de dispositivos y efectivos movilizados para proteger centros sanitarios. • Número de dispositivos y efectivos movilizados para proteger centros de suministros de productos de primera necesidad (mercados centrales y otros centros alimentarios mayoristas o minoristas y centros logísticos). • Número de servicios de custodia establecidos para proteger el transporte y distribución de este tipo de productos). • Número de dispositivos y efectivos movilizados para custodiar las infraestructuras de transporte de viajeros. – Actuaciones específicas para garantizar el cumplimiento de las medidas decretadas en el Estado de Alarma: • Número de personas identificadas. • Número de personas detenidas por actos de desobediencia o resistencia penalmente sancionables. • Número de propuestas de sanción por infracciones, especialmente las contempladas en el artículo 36.4, 36.5, 36.6 y en el artículo 37 de la LO 4/2015, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. • Número de vehículos interceptados en vía pública, sin autorización para circular. – Cualquier otra incidencia de relevancia no incluida en las anteriores y relacionadas con el brote de nuevo coronavirus.



del sector público y 39/2015, de 1 de octubre, procedimiento administrativo común.

Debe recordarse, además, que de acuerdo con el principio de legalidad, la interpretación de las normas sancionadoras debe ser restrictiva (artículo 4.2 Código Civil), prohibiéndose igualmente la aplicación analógica, lo que significa, para el instructor del procedimiento, que debe ajustarse plenamente a los términos en que las infracciones se describen.

Igualmente citar el valor probatorio de las declaraciones de los agentes de autoridad tal y como establece el artículo 77.5 de la Ley 39/2015 que dispone: "*Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario*". En el mismo sentido se pronuncia el artículo 52 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. "*En los procedimientos sancionadores que se instruyan en las materias objeto de esta Ley, las denuncias, atestados o actas formulados por los agentes de la autoridad en ejercicio de sus funciones que hubiesen presenciado los hechos, previa ratificación en el caso de haber sido negados por los denunciados, constituirán base suficiente para adoptar la resolución que proceda, salvo prueba en contrario y sin perjuicio de que aquéllos deban aportar al expediente todos los elementos probatorios disponibles.*"

De conformidad con el artículo citado, el instructor del procedimiento ante la negativa de los hechos por el denunciado deberá siempre pedir la ratificación por los agentes actuantes del acta de denuncia para impedir que ante un eventual recurso contencioso administrativo la



sentencia sea estimatoria por vulneración del principio de presunción de inocencia, pues esta relevante omisión no podrá ser suplida por la Administración demandada aportando como prueba una ratificación del acta de cuya fecha sea posterior en el tiempo a la resolución impugnada en esta causa.

De igual modo será de aplicación lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley 39/2015 sobre bonificaciones por “pronto pago” y por “reconocimiento”, de la responsabilidad.

En mi opinión, podría no regir para la tramitación de los procedimientos sancionadores derivados del estado de alarma, la suspensión de los plazos administrativos que regula la disposición adicional tercera, apartado cuarto del Real Decreto, si la Administración motiva la continuación del procedimiento *“al referirse a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativo del estado de alarma.”*

En estos procedimientos, será de aplicación la previsión del artículo 21.3 de la Ley 39/2015 sobre la caducidad de los expedientes sancionadores dado que no se ha recogido ninguna mención en el Real Decreto.

Por último, como regla general, en la mayoría de los casos, los juzgados de lo contencioso administrativo serán los órganos competentes para conocer de los recursos contencioso-administrativos frente a las sanciones, por aplicación del artículo 8.2. b) de la Ley 29/98 de la Jurisdicción contenciosa administrativa.