

Problemática sobre el régimen sancionador en el Estado de Alarma

Ricardo Rodríguez Fernández

(Doctor en Derecho, Académico Correspondiente de la Academia de Jurisprudencia y Legislación, Magistrado, Columnista y Consultor Internacional)

Diario La Ley, Nº 9626, Sección Doctrina, 6 de Mayo de 2020, **Wolters Kluwer**

Comentarios

El RD que aprobó el estado de alarma remite a la LSC e para la aplicación de las sanciones previstas en el mismo (especialmente, la prevista en el art. 36.6º) en los casos de incumplimiento de la regla general de confinamiento de los ciudadanos. Después de analizar tanto el RD por el que se decreta el estado de alarma, la Ley de Seguridad Ciudadana y los artículos del Código Penal que tipifican los delitos de desobediencia grave, resistencia y atentado, se concluye que el simple incumplimiento de la orden de confinamiento impuesta a todos los ciudadanos, salvo en los supuestos tasados que permite la estancia puntual en la vía pública de un ciudadano, no constituye infracción sancionadora en los términos recogido en el art. 36.6º de la LSC y para incurrir en un delito de desobediencia grave se exige un plus, debiendo analizarse las circunstancias concurrentes.

I. INTRODUCCIÓN

El régimen sancionador en el estado de alarma en que nos encontramos, desde el 14 de marzo, está regulado en la Orden INT/226/2020, de 15 de marzo (LA LEY 3358/2020), por la que se establecen criterios de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en relación con el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo (LA LEY 3343/2020), por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (Ministerio del Interior, BOE núm. 68, de 15 de marzo de 2020)

Según esta Orden Ministerial:

- 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 art. 10 LO 4/1981 (LA LEY 1157/1981), y el art. 20 RDo 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.
- 2.** Si estos actos señalados en el punto anterior fuesen cometidos por empleados públicos, se tramitará el correspondiente atestado o se incoará procedimiento sancionador, notificándolo al superior jerárquico a efectos disciplinarios, y se pondrá en conocimiento inmediato de la Secretaría de Estado de Seguridad, para su traslado a la Autoridad competente, que podrá suspenderlos de inmediato en el ejercicio de sus cargos.
- 3.** De acuerdo con ello, sin perjuicio de otros delitos o infracciones en los que se pueda incurrir, conviene recordar que el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la Autoridad competente pueden ser constitutivos de delitos de atentados contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos, y de resistencia y desobediencia, tipificados de forma específica en los artS. 550 a (LA LEY 3996/1995) 556 del Código Penal (LA LEY 3996/1995).

Igualmente, el artículo 36.6 de la LO 4/2015, de 30 de marzo (LA LEY 4997/2015), de protección de la seguridad ciudadana, considera como infracción grave:

- 1.** la desobediencia o la resistencia a la autoridad o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito; así como
- 2.** 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.

II. ADVERTENCIAS Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Advertencia, sanción administrativa, atestado y detención y prisión (preventiva) y, caso de dictarse sentencia condenatoria, condena, a pena de multa en casos menos graves o pena de prisión en casos graves.

Los Jueces que están en funciones de guardia durante el estado de alarma han dictado ya decenas de condenas contra ciudadanos

Esta es la secuencia que están siguiendo las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE) y los Tribunales para castigar a quienes se saltan de forma reiterada el confinamiento decretado por el Gobierno. Los Jueces que están en funciones de guardia durante el estado de alarma han dictado ya decenas de condenas contra ciudadanos que han sido sorprendidos varias veces en la calle sin poder alegar una de las excepciones que permiten la circulación por la vía pública. La mayoría de las veces, el infractor acepta el delito y la pena se queda en una multa, pero en los tribunales empiezan a acumularse

también las condenas de cárcel y algunos acusados han sido enviados a prisión preventiva tras enfrentarse a los agentes o intentar huir.

● ADVERTENCIA

Fue la primera intervención de las FCSE en el primer día del estado de alarma. Apercibir e informar por cuanto muchos ciudadanos pensaban que:

- el Decreto del Gobierno sobre la declaración del estado de alarma entraba en vigor el lunes 16 y no el 14; o
- no tenía claros los supuestos en que podían salir a la calle; o, en suma
- eran turistas que desconocían lo que estaba ocurriendo.

● SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN LA LEY DE SEGURIDAD CIUDADANA

La Ley de Seguridad Ciudadana (LO 4/2015 de 30 de marzo (LA LEY 4997/2015)) entró en vigor el 1 de julio de 2015, sustituyendo a la anterior LO sobre protección de la seguridad ciudadana del año 1992, recoge una serie de sanciones y multas, por las infracciones cometidas en su Capítulo 5 denominado «Régimen sancionador», arts. 30 al 42. La sanción económica dependerá del tipo de infracción realizada.

Las infracciones muy graves (art. 35) se castigan con una sanción que va desde los 30.001 a 600.000 euros, las infracciones graves (art. 36) con sanción de 601 a 30.000 euros, y las leves de 100 a 600 euros (1).

Además, la multa puede llevar aparejada: la retirada de armas, licencias, el decomiso de bienes e instrumentos, la suspensión temporal de licencias, autorizaciones y permisos o la clausura de locales, fábricas, etc.

En algunos casos será necesario la reposición, indemnización o reparación de los objetos o bienes dañados y siempre existe la responsabilidad civil por parte del infractor (art. 42).

— Grados de las sanciones.

Cada una de estas infracciones tiene tres tipos de grados, que se dividen en grado máximo, medio y mínimo, las circunstancias para que se aplique un grado u otro se recogen en el artículo 33.2, se tendrán en cuenta las siguientes circunstancias comunes para valoración del grado:

- Valoración del riesgo producido para los ciudadanos.
- El perjuicio económico producido.
- La alteración que se provoque en los servicios públicos o abastecimiento a la población.
- El grado de culpabilidad del o los responsables.
- Valoración del beneficio económico que se obtenga por realizar la infracción.
- Capacidad económica del responsable.

El grado máximo se aplica sólo en los casos que los hechos tengan una especial gravedad, y se demuestre cuando concurren varias circunstancias de las mencionadas en este artículo 33.

El grado medio se aplicará cuando concorra mínimo 1 de las circunstancias siguientes:

- Reincidencia, cuando se haya cometidos en el período de 2 años una infracción de la misma naturaleza.
- Uso de violencia, intimidación o amenaza.
- Uso de prendas u objetos que cubran el rostro durante la infracción, impidiendo su identificación.
- Utilización de menores o personas incapaces en la infracción.

El grado mínimo se aplica cuando no sea ni grado máximo ni medio.

— *La cuantía de la multa en cada grado*

Se recogen en el art. 39 de la LO. Así:

1. Las infracciones muy graves se sancionarán con multa de 30.001 a 600.000 euros; las graves, con multa de 601 a 30.000 euros, y las leves, con multa de 100 a 600 euros.

— Para las infracciones muy graves, el grado mínimo comprenderá la multa de 30.001 a 220.000 euros; el grado medio, de 220.001 a 410.000 euros, y el grado máximo, de 410.001 a 600.000 euros.

— Para las infracciones graves, el grado mínimo comprenderá la multa de 601 a 10.400; el grado medio, de 10.401 a 20.200 euros, y el grado máximo, de 20.201 a 30.000 euros.

2. La multa podrá llevar aparejada alguna o algunas de las siguientes sanciones accesorias, atendiendo a la naturaleza de los hechos constitutivos de la infracción:

a) La retirada de las armas y de las licencias o permisos correspondientes a las mismas.

b) El comiso de los bienes, medios o instrumentos con los que se haya preparado o ejecutado la infracción y, en su caso, de los efectos procedentes de ésta, salvo que unos u otros pertenezcan a un tercero de buena fe no responsable de dicha infracción que los haya adquirido legalmente. Cuando los instrumentos o efectos sean de lícito comercio y su valor no guarde relación con la naturaleza o gravedad de la infracción, el órgano competente para imponer la sanción que proceda podrá no acordar el comiso o acordarlo parcialmente.

c) La suspensión temporal de las licencias, autorizaciones o permisos desde seis meses y un día a dos años por infracciones muy graves y hasta seis meses para las infracciones graves, en el ámbito de las materias reguladas en el capítulo IV de esta Ley. En caso de reincidencia, la sanción podrá ser de dos años y un día hasta seis años por infracciones muy graves y hasta dos años por infracciones graves.

d) La clausura de las fábricas, locales o establecimientos, desde seis meses y un día a dos años por infracciones muy graves y hasta seis meses por infracciones graves, en el ámbito de las materias reguladas en el capítulo IV de esta Ley. En caso de reincidencia, la sanción podrá ser de dos años y un día hasta seis años por infracciones muy graves y hasta dos años por infracciones graves.

III. DELITOS (DESOBEDIENCIA GRAVE, RESISTENCIA Y ATENTADO)

Los delitos de atentado, resistencia y desobediencia contra la autoridad vienen regulados en los arts. 550 (LA LEY 3996/1995) al 556 del Código Penal (LA LEY 3996/1995). Así:

- DELITO DE DESOBEDIENCIA Y RESISTENCIA (Art. 556 CP (LA LEY 3996/1995)).

Podemos distinguir entre:

- *Delito de desobediencia grave a la Autoridad o sus agentes*

El art. 556.1 del Código Penal (LA LEY 3996/1995) (con la redacción establecida en el nuevo Código Penal con vigencia a partir del 1 de junio de 2015) establece:

«Serán castigados con la pena de PRISIÓN DE TRES MESES A UN AÑO o MULTA DE SEIS A DIECIOCHO MESES, los que, sin estar comprendidos en el artículo 550, resistieren o desobedecieren gravemente a la autoridad o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, o al personal de seguridad privada, debidamente identificado, que desarrolle actividades de seguridad privada en cooperación y bajo el mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.»

- *Delito de desobediencia leve a la Autoridad (no a los agentes)*

Al eliminarse las «faltas» en el actual Código Penal (vigente a partir del 1.07.2015), la falta de respeto y consideración a la autoridad ha pasado a convertirse en DELITO LEVE, previsto en el artículo 556.2 del actual Código Penal (LA LEY 3996/1995), castigándose con la pena de multa de uno a tres meses.

- *Elementos.*

Los elementos característicos del delito de desobediencia y resistencia son:

- El sujeto pasivo del delito será la autoridad o sus agentes en el ejercicio de sus funciones (no los funcionarios públicos).
- La desobediencia exige que previamente exista una orden directa y terminante de la autoridad o sus agentes, dictada con las formalidades legales y por la que se imponga al particular una conducta activa o pasiva. No hace falta que al dictar la orden se le advierta al sujeto que de no cumplirla podrá incurrir en un delito de desobediencia.
- La orden ha de llegar a conocimiento del particular. No se incurrirá en una infracción penal por desobediencia si no se conoce la orden que ha de cumplirse.
- Negativa a cumplir la orden. La oposición voluntaria al mandato de la autoridad también es considerado como negativa.
- Se exige gravedad en cuanto a la desobediencia. Si no existiera la gravedad, aunque se hubiese desobedecido, estaríamos frente a un delito leve (antigua falta).

- DELITO DE ATENTADO O DE RESISTENCIA GRAVE.

- *Tipos delictivos*

La TS2ª S 837/2017, de 20 de diciembre, distingue los supuestos de resistencia pasiva grave y los de resistencia activa que no alcancen tal intensidad (que entrarían dentro del delito de resistencia) y aclara los requisitos necesarios para apreciar la existencia de un delito de atentado

1. La resistencia activa grave, entendida como aquella que se realiza con intimidación grave o violencia, constituye el delito atentado del art. 550 CP. (LA LEY 3996/1995)
2. La resistencia activa no grave (o simple) y la resistencia pasiva grave siguen siendo subsumibles en el delito de resistencia art. 556 CP. (LA LEY 3996/1995) Aunque la resistencia del art. 556 CP (LA LEY 3996/1995), es de carácter pasivo, puede concurrir alguna manifestación de violencia o intimidación, de tono moderado

y características más bien defensivas y neutralizadoras, cual sucede, por ejemplo, en el supuesto del forcejeo del sujeto con los agentes de la autoridad.

3. La resistencia pasiva no grave (o leve) contra la autoridad supone un delito leve de resistencia.

4. La resistencia pasiva no grave (o leve) contra agentes de la autoridad ha quedado despenalizada (y puede ser aplicable la LO. 4/2015 de 30 de marzo (LA LEY 4997/2015), *de Protección a la Seguridad Ciudadana*) (TSª Pleno 837/2017, de 20 de diciembre).

◦ *Tipo básico.*

— *Sujeto pasivo Autoridad, agente de la Autoridad y asimilados.*

Viene regulado en el art. 550.1: «*Son reos de atentado los que agredieren o, con intimidación grave o violencia, opusieren resistencia grave d, a sus agentes o funcionarios públicos, o los acometieren, cuando se hallen en el ejercicio de las funciones de sus cargos o con ocasión de ellas*».

En el párrafo segundo de este art. 550.1, se amplía el sujeto pasivo a los funcionarios docentes o sanitarios que se hallen en el ejercicio de las funciones propias de su cargo, o con ocasión de ellas.

Y en el art. 554, a:

- Los miembros de las Fuerzas Armadas que, vistiendo uniforme, estuviera prestando un servicio que le hubiera sido legalmente encomendado.
- Las personas que acudan en auxilio de la autoridad, sus agentes o funcionarios.
- Los bomberos o miembros del personal sanitario o equipos de socorro que estuvieran interviniendo con ocasión de un siniestro, calamidad pública o situación de emergencia, con la finalidad de impedirles el ejercicio de sus funciones.
- El personal de seguridad privada, debidamente identificado, que desarrolle actividades de seguridad privada en cooperación y bajo el mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.»

— *Penalidad (art. 550.2).*

- Si el atentado fuera contra autoridad, penas de prisión de uno a cuatro años y multa de tres a seis meses y
- Si el atentado fuere contra agente de la Autoridad y asimilados, prisión de seis meses a tres años en los demás casos.

— *Subtipo agravado (art. 550.3)*

Si la autoridad contra la que se atentare fuera miembro del Gobierno, de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, del Congreso de los Diputados, del Senado o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones locales, del Consejo General del Poder Judicial, Magistrado del Tribunal Constitucional, Juez, Magistrado o miembro del Ministerio Fiscal, se impondrá la pena de prisión de uno a seis años y multa de seis a doce meses.»

— *Subtipo hiperagravado (art. 551).*

Si al cometer el atentado concurren cualquiera de las siguientes circunstancias, la pena se agrava:

1. Haciendo uso de armas u otros objetos peligrosos.
2. Cuando el acto de violencia ejecutado resulte potencialmente peligroso para la vida de las personas o pueda causar lesiones graves. En particular, están incluidos los supuestos de lanzamiento de objetos contundentes o líquidos inflamables, el incendio y la utilización de explosivos.
3. Acometiendo a la autoridad, a su agente o al funcionario público haciendo uso de un vehículo de motor.
4. Cuando los hechos se lleven a cabo con ocasión de un motín, plante o incidente colectivo en el interior de un centro penitenciario.»

En estos casos, las penas serían:

- Si el sujeto pasivo fuere agente de la Autoridad o asimilado, pena de prisión de tres años y un día a cuatro años y medio de prisión.
- Si fuere Autoridad, de seis años y un día a nueve años de prisión y multa de doce meses y un día a dieciocho meses.

La TS2ª S 294/2012, de 26 de abril, explica el concepto del uso de armas o medios peligrosos. Esto cualifica, por ejemplo, el delito de robo en el artículo 242.2 CP (LA LEY 3996/1995) y la agresión con armas u otro medio peligroso aquí contemplado y cuando se amenaza con la exhibición del arma o medio peligroso hay uso, pero para que pueda hablarse de agresión tiene que existir algo más, algún acto de acometimiento que, cuando de arma de fuego se trate, puede consistir en el hecho de disparar.

La doctrina entiende que agredir equivale a cometer agresión, que según el DRAE significa «*acto de acometer a alguno para matarlo, herirlo o hacerle daño*», ya que acometimiento significa embestir o arrojar con ímpetu hacia una persona. Si hay acometimiento existe atentado, por muy leve que sea.

La agravación se funda en el mayor riesgo que implica para la integridad física del agredido una agresión que se lleve a cabo con los instrumentos mencionados en el artículo, sin que sea necesaria la producción de un resultado lesivo ni haya propósito de lesionar mediante un uso eficaz del arma dirigido a tal fin.

◦ Requisitos

Los requisitos exigidos jurisprudencialmente (*vid.*, por todas, TS2ª S 338/2017, de 11 de mayo) para entender la concurrencia de un delito de atentado son:

1. El carácter de autoridad, agente de la misma o funcionario público en el sujeto pasivo, conforme aparecen definidos estos conceptos en el art. 24 CP. (LA LEY 3996/1995)
2. Que el sujeto pasivo se halle en el ejercicio de las funciones de su cargo o con ocasión de ellas.
3. Un acto típico constituido por el acometimiento, empleo de fuerza, intimidación grave o resistencia activa también grave. Acometer equivale a agredir y basta con que tal conducta se dé con una acción directamente dirigida a atacar a la autoridad (a sus agentes o a los funcionarios), advirtiendo la jurisprudencia que el atentado se perfecciona incluso cuando el acto de acometimiento no llegar a consumarse. Lo esencial es la embestida o ataque violento. Por ello, se ha señalado que este delito no exige un resultado lesivo del sujeto pasivo, que si concurre se penará independientemente, calificando el atentado como delito de pura actividad, de forma que aunque no se llegue a golpear o agredir materialmente al sujeto pasivo, tal

delito se consuma con el ataque o acometimiento, con independencia de que tal acometimiento se parifica con la grave intimidación, que puede consistir en un mero acto formal de iniciación del ataque o en un movimiento revelador del propósito agresivo.

4. Conocimiento por parte del sujeto activo de la cualidad y actividad del sujeto pasivo cuya protección no puede depender del uso del uniforme en el momento en que se ejerce la autoridad, dado que el uniforme sólo permite el inmediato reconocimiento del agente, siendo indiscutible que habiéndose identificado el agente como tal y haber tenido conocimiento de ello el acusado, se cumplieron todas las exigencias del elemento cognitivo del mismo.

5. Dolo de ofender, denigrar o desconocer el principio de autoridad. Este dolo va ínsito en los actos desplegados cuando no constan circunstancias concurrentes que permitan inferir otra motivación ajena a las funciones públicas del ofendido, entendiéndose que quien agrede, resiste o desobedece conociendo la condición del sujeto pasivo «*acepta la ofensa de dicho principio como consecuencia necesaria cubierta por dolo directo de segundo grado*» (o de consecuencias necesarias), matizándose que la presencia de un *animus* o dolo específico puede manifestarse de forma directa, supuesto de perseguir el sujeto con su acción la ofensa o menoscabo del principio de autoridad o de la función pública, o merced al dolo de segundo grado, también llamado de consecuencias necesarias, cuando, aun persiguiendo aquél otras finalidades, le consta la condición de autoridad o funcionario del sujeto pasivo y acepta que aquel principio quede vulnerado por causa de su proceder.

En resumen, en el delito de atentado del art. 550 CP (LA LEY 3996/1995) cuando el empleo del arma o del instrumento peligroso exceda de una exhibición realizada como medio comisivo en la modalidad típica del atentado intimidatorio y se empuña o esgrime peligrosamente en el atentado de acometimiento físico, la agresión que esta representa debe considerarse verificada con armas, en la medida que origine riesgo físico y de aplicación entonces el subtipo agravado del art. 552.1 CP. (LA LEY 3996/1995)

◦ *Provocación, conspiración y proposición*

Según lo establecido en el artículo 553 CP (LA LEY 3996/1995), la provocación, la conspiración y la proposición para cualquiera de los delitos previstos en los artículos anteriores, será castigada con la pena inferior en uno o dos grados a la del delito correspondiente.

IV. CONCLUSIONES Y REFLEXIÓN FINAL

El art. 7.1 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo (LA LEY 3343/2020), dispone que durante la vigencia del estado de alarma las personas únicamente podrán circular por las vías de uso público para la realización de las siguientes actividades:

- a)** adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad;
- b)** asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios;
- c)** desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial;
- d)** retorno al lugar de residencia habitual;
- e)** asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables;
- f)** desplazamiento a entidades financieras y de seguros;
- g)** por causa de fuerza mayor o situación de necesidad, o
- h)** cualquier otra actividad de análoga naturaleza.

Y agrega el apartado 2 de este artículo que igualmente se permitirá la circulación de vehículos particulares por las vías de uso público para la realización de las actividades referidas en el apartado anterior o para el repostaje en

gasolineras o estaciones de servicio

Son más de 750.000 las denuncias por desobedecer el estado de alarma interpuestas por los miembros de la FCSE interpuestas desde su inicio —14 de marzo— a fecha de 17 de abril. Los atestados por delito de desobediencia grave, resistencia y antenado, también se cuentan por miles (2) .

El Ministerio de Interior, en una reciente comunicación (3) , ha dictado unas bases para para unificar criterios de graduación de las sanciones administrativas al amparo de la LSC. Así:

- Desplazamiento no autorizado sin circunstancias concurrentes, 601 €.
- Actitud inapropiada del infractor:
 - Menosprecio, 2.000 €.
 - Intimidación, cuando no constituya infracción penal, 3.000 €.
 - Violencia o amenaza, cuando no constituya infracción penal, 10.400 €.
- Persistencia referida a restricciones a la libre circulación, con variabilidad en razón a la persistencia (esto es, conducta reiterativa), 1.200 €.
- Persistencia referida a realización de actividades no permitidas en establecimientos comerciales o industriales, hasta 2.000 €.
- Presencia de menores, personas con discapacidad o en situación de vulnerabilidad, en especial en el vehículo sin causa justificada, 1.500 €.
- Desplazamiento no autorizado en vehículo, con dos o más ocupantes, 1.500 €.
- Desplazamiento no autorizado hacia una segunda residencia, 1.500 €.
- No identificación inicial debido a dificultades propiciadas dolosamente por la persona infractora, 700 €
- Actuación deliberada del infractor para evitar o dificultar su identificación, 1.500 €.
- Organización o participación en actividades en común, festejos, celebraciones, etc., valorándose el nivel de riesgo en virtud de número de personas, circunstancias y proximidad, hasta 10.400 €.

En suma, y **según el criterio del Ministerio de Interior, si un ciudadano incumple el estado de confinamiento en su domicilio y sale a la vía pública y que no esté amparado por alguno de los supuestos permitidos por el RD que acordó el estado de alarma, se le está imponiendo una multa por desobediencia a las restricciones de movilidad estipuladas en ese RD (4) .**

Pero es que —a mi juicio— **la sanción grave por desplazamiento no autorizado por una vía pública no es sancionable** por la vía señalada por el Ministerio del Interior, esto es, por la vía del art. 36.6 de la LO 4/2015, de 30 de marzo (LA LEY 4997/2015), *de Protección de la Seguridad Ciudadana*, **por cuanto no hay una desobediencia a una orden directa de la Autoridad o sus agentes**, elemento esencial que hemos ya reseñado *ut supra*; esto es, que exista una orden directa y terminante de la autoridad o sus agentes, dictada con las formalidades legales y por la que se imponga al particular una conducta activa o pasiva.

Cuestión distinta sería que un agente de las FCSE pregunte a una persona que está en la vía pública, caminando o en un vehículo, a donde va y comprobado que no es uno de los supuestos previstos en el RD que acordó el estado de alarma, le requiriese para que volviese a su domicilio o diese la vuelta, respectivamente, y no lo hiciera, desatendiendo el requerimiento efectuado —que se resistan a obedecerles—, por cuanto, en tal caso, sí nos encontraríamos con la conducta tipificada en la sanción administrativa (art. 36.6 de la L Seguridad Ciudadana).

Pero, se reitera, en el supuesto de que el viandante o el conductor ante el requerimiento de los agentes de la Autoridad les hicieren caso y volvieran a su domicilio o dieran la vuelta con su vehículo, falta el elemento esencial de la sanción administrativa, cual es la desobediencia a una orden directa de la Autoridad o sus agentes (5) . **Cuestión distinta que, requerido el ciudadano, para que retornase a su vivienda, desobedeciera al agente policial, en cuyo caso, sí estaríamos ante el supuesto de la sanción administrativa comentada.** Si la desobediencia fuera grave o se resistiere estaríamos ya, conforme a lo expuesto *ut supra*, en un delito de desobediencia grave, resistencia o, incluso atentado si intentare o llegare a acometer al agente (6) .

Debe recordarse que **los principios básicos del Derecho Administrativo Sancionador** son los mismos que los existentes en Derecho Penal, tales son —y referentes al supuesto analizado— los de **legalidad y tipicidad**. Tipicidad

que, conforme a lo expuesto, no concurre en las sanciones que están imponiendo las FCSE.

Incumplir una norma general, como es el confinamiento decretado por el estado de alarma, no da lugar *per se* a un delito de desobediencia

Y, conforme a estos principios, —básicos y esenciales en la aplicación del Derecho Administrativo Sancionador, en especial, y del Derecho Penal en general— incumplir una norma general, como es el confinamiento decretado por el estado de alarma, no da lugar *per se* a un delito de desobediencia. **Hace falta un plus, cual es la desobediencia al cumplimiento de la orden directa dada por el agente.**

Esto es, para incurrir en una sanción administrativa por desobediencia a un agente, en los términos recogidos en el art. 36.6 LSC es necesario:

1. Que previamente exista una orden directa y terminante de la autoridad o sus agentes, dictada con las formalidades legales y por la que se imponga al particular una conducta activa o pasiva. No hace falta que al dictar la orden se le advierta al sujeto que de no cumplirla podrá incurrir en un delito de desobediencia, pero sólo se desobedece un mandato concreto dirigido a una persona determinada.
2. La orden ha de llegar a conocimiento del particular. No se incurrirá en una infracción penal por desobediencia si no se conoce la orden que ha de cumplirse. Y, por último,
3. Negativa a cumplir la orden. La oposición voluntaria al mandato de la autoridad también es considerada como negativa.

Y, respecto al delito de desobediencia, es necesario otro plus. Recuérdense que sólo la desobediencia grave a los agentes de la Autoridad es delito (cuestión distinta sería la desobediencia —en los términos ya examinados— fuera a la Autoridad, en que bastaría que fuese una desobediencia leve). Debe, por tanto, ser una desobediencia grave

Así las cosas, siendo **las propuestas de sanciones impuestas por los agentes de las FCSE por incumplimiento del confinamiento establecido en el RD que acordó el estado de alarma**, y acordadas por la Autoridad administrativa competente en vía administrativa recurribles ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, **auguro serán anuladas. Miles y miles de sanciones administrativas anuladas.**

De igual forma, la desobediencia a la orden de la Autoridad, aunque sea concreta, directa, llegue a conocimiento del ciudadano y conste su negativa a cumplirla, no constituye *per se* una desobediencia grave, tipificada en el art. 550 del Código Penal (LA LEY 3996/1995), debiéndose valorar —primero, por el Juez instructor y, después y en su caso, por el Magistrado encargado del enjuiciamiento— las circunstancias concretas del incumplimiento para determinar si existió esa desobediencia y si la misma fue grave o no.

(1) Infracciones de la Ley de Seguridad Ciudadana

Las infracciones en la Ley de Seguridad Ciudadana se dividen en leves, graves y muy graves dependiendo de la gravedad del hecho cometido.

- *Infracciones muy graves*: aparecen recogidas en el art. 35 (son cuatro)
- *Infracciones graves*: aparecen recogidas en el art. 36 (son 22). Es importante la recogida en el número 6º:

«La resistencia y desobediencia a la autoridad o agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no constituya delito del artículo 556 del Código Penal (LA LEY 3996/1995), así como negarse a identificarse o la alegación de datos falsos o inexactos en el momento de la identificación».
- *Infracciones leves*: aparecen recogidas en el art. 37 (15 conductas)

Y, respecto a la prescripción de las infracciones (art. 38 LSC), las infracciones de la ley de seguridad ciudadana prescriben a los 6 meses cuando sea leve, al año cuando sea grave y a los 2 años cuando sea muy grave. Empezará a contar desde el día que se realice la infracción y cuando sean continuadas (durante varios días) se contará desde el último día de la infracción. La prescripción se paraliza cuando haya cualquier actuación administrativa y se retoma cuando estuviera paralizado más de 1 mes sin que fuera una causa imputable al presunto infractor. Igualmente se paralizará cuando haya un procedimiento penal y hasta que la autoridad competente comunique la finalización del mismo.

(2) Según datos del Ministerio del Interior de 19 de abril de 2020, las propuestas de multas por saltarse el confinamiento impuestas por los diferentes cuerpos policiales superan las 635.000, mientras arrecia la polémica por la legalidad de su legalidad, que equivale al 1,35% de la población, y además se han practicado 5.568 detenciones.

(3) Comunicación del Ministro de Interior, de 16 de abril de 2020, a los Delegados de Gobierno sobre incoación de procedimientos sancionadores por presunta infracción del art. 36.6 de la LO 4/2015, de 30 de marzo (LA LEY 4997/2015), de *Protección de la Seguridad Ciudadana*, y criterios de propuestas de sanción.

(4) Justificándola, según la referida Comunicación del Ministro del Interior en que «Frente a la resistencia a las órdenes de la autoridad o de sus agentes, que exige un requerimiento previo del agente de la Autoridad a la persona y la negativa de ésta a su cumplimiento (contumacia), resulta, pues, que la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio (LA LEY 1157/1981), y el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo (LA LEY 3343/2020), en relación con el artículo 36.6 de la LOPSC, contemplan como conducta sancionable administrativamente al amparo de este último precepto la desobediencia o incumplimiento de las órdenes de la autoridad, no sólo de sus agentes. Y como incumplimiento de tales órdenes de la autoridad debe calificarse la mera inobservancia por la ciudadanía, no precisada

de requerimiento previo de los agentes de aquélla, de las medidas adoptadas por el Gobierno como autoridad competente vigente el estado de alarma».

(5) En el mismo sentido el Informe de la Abogacía General del Estado de 2 de abril de 2020 al precisar que «el art. 36.6 LO 4/2015 (LA LEY 4997/2015) 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). Dicha infracción concurrirá 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».

(6) Y en los mismos términos de dudas sobre la legalidad de la sanción impuesta por incumplimiento del confinamiento ha expresado el Defensor del Pueblo al solicitar al Gobierno, el pasado 17 de abril, datos sobre las multas tramitadas, así como las instrucciones que las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado han recibido al respecto. De esta forma, según un comunicado de la oficina, se trasladaron recomendaciones a fin de proteger a los ciudadanos ante las restricciones de derechos.
