

LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD Y EL RÉGIMEN SANCIONADOR ACTIVADO PARA VELAR POR EL CUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS FRENTE A LA COVID-19

IVÁN HORMIGOS MARTÍNEZ

COMANDANTE. ESTADO MAYOR. DIRECCIÓN ADJUNTA OPERATIVA DE LA GUARDIA CIVIL
DOCTORANDO EN DERECHO EN EL PROGRAMA DE UNIÓN EUROPEA DE LA UNED

RESUMEN

La crisis sanitaria derivada de la pandemia originada por la COVID-19 no solo ha supuesto un reto en el ámbito de la salud pública, sino también en el de la seguridad, centrado en la vigilancia y control del cumplimiento de las medidas de protección para prevenir su contagio y transmisión. En esta faceta, la contribución de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ha sido clave gracias a las capacidades y experiencia en cuanto a velar por el cumplimiento de las disposiciones generales por parte de la ciudadanía. En el marco de esta supervisión, el establecimiento de un régimen sancionador ágil y robusto es imprescindible para que el mismo genere el necesario efecto disuasorio entre la población, facilitando el cumplimiento de las medidas. En este artículo se analizará el marco legal en el que se han sustentado las medidas de protección adoptadas y la evolución del régimen sancionador aplicado para velar por su cumplimiento, con especial atención al encaje de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad como agentes de la autoridad sanitaria.

Palabras clave: COVID, régimen sancionador, medidas de protección, confinamiento, fuerzas y cuerpos de seguridad

ABSTRACT

The health crisis derived from the pandemic caused by COVID-19 has not only been a challenge in the field of public health, but also in the field of public security, focused on the surveillance and control of compliance with protection measures to prevent its contagion and transmission. In this facet, the contribution of the Security Forces has been a key point thanks to their capacities and experience in ensuring compliance with the legal provisions by citizens. Within the framework of this supervision, the establishment of an agile and robust sanctioning regime is essential for it to generate necessary deterrent effect among the population, facilitating implementation of the measures. This article will analyze the legal framework in which the protection measures adopted have been sustained and the evolution of the sanctioning regime applied to ensure compliance, with particular attention to the fit of the members of the Security Forces and Bodies as agents of the health authority.

Key words: COVID, sanctioning regime, protection measures, lockdown–confinement, security forces.

1. INTRODUCCIÓN AL MODELO POLICIAL ESPAÑOL

El sistema de seguridad pública español es en la actualidad cuanto menos complejo, presentando una naturaleza eminentemente descentralizada, como ocurre con el resto de la Administración, si bien no con el mismo nivel de intensidad en todas las regiones y municipios. A modo de ejemplo, cabe señalar que no se verifica el mismo modelo de respuesta en Comunidades Autónomas como País Vasco, Cataluña, Navarra o Islas Canarias, que cuentan con un Cuerpo Policial propio, que en aquellas otras donde esta singularidad no se presenta, o dentro de la misma región entre municipios que cuenten con Cuerpo de Policía Local o no.

La Constitución Española (en adelante la CE) define un Estado descentralizado, configurado en tres niveles, uno estatal, otro regional para cada Comunidad Autónoma y otro local, lo cual se traslada a la Administración que lo sustenta y sirve. De esta forma, se conjugan materias cuya competencia está reservada en exclusiva al estado, como la seguridad pública (Artículo 149.1.29ª) *“sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica”* y la *“sanidad exterior - bases y coordinación general de la sanidad y legislación sobre productos farmacéuticos”* (Artículo 149.1.16ª), y con otras de nivel autonómico, como *“la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones”* y *“la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica”* (Artículo 148.1. 22ª) y en *“sanidad e higiene”* (Artículo 148.1.21ª). La CE también recoge, por un lado, en su artículo 126, que *“la policía judicial depende de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, en los términos que la ley establezca”* y, por el otro, en su artículo 104, que *“las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”* y que *“una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”*. El marco se completa a nivel local con lo recogido en sus artículos 140 a 142 para definir su autonomía y capacidad.

La regulación constitucional, tal y como señala su propio articulado, requiere para su desarrollo en estas materias de la concurrencia de una Ley Orgánica, extremo que se verificó con la promulgación de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de febrero, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en adelante LOFCS), que vino a consagrar un modelo de seguridad en el que, por un lado, se da cabida al desarrollo de Cuerpos de Policía Autonómicos y, por el otro, se integra la función de policía judicial como una más a desarrollar por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en adelante FCS), separándose de modelos como el portugués, que cuenta con cuerpos específicos para el desarrollo de esta función, diferenciados de aquellos otros destinados a velar por la seguridad ciudadana.

No obstante, la aseveración anterior relativa a la función de policía judicial es una primera aproximación un tanto simplista, ya que en esta función concurrirán otros actores según se ha recogido en otras normas sectoriales, como son, por ejemplo, la Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera (por Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando) o los Agentes Forestales (por la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes). Si bien estos actores lo serán en el ejercicio

de sus competencias en los ámbitos específicos que estas normas legales regulan y nunca con carácter general como las FCS.

Aparte de la función de policía judicial, las FCS son las encargadas constitucionalmente de “*garantizar la seguridad ciudadana*”, tal y como se ha reseñado, siendo esta función desarrollada mediante la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (en adelante LOPSC). En esta norma legal se regulan las especiales facultades de la FCS para, entre otras, “*identificación de personas*”, “*restricción del tránsito y controles en las vías públicas*”, “*comprobaciones y registros en lugares públicos*” y “*registros corporales externos*”, así como se establece las infracciones y su régimen sancionador. Esta regulación, junto con la correspondiente al Código Penal (Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre), en el que se configuran los delitos y sus penas, debe constituir un sistema de respuesta integral y progresiva en el ámbito de la seguridad, teniendo a las FCS como su actor de referencia.

En este punto, y para lo que puede interesar relacionado con el régimen sancionador, la LOPSC establece en su artículo 52 la presunción de veracidad de los “*agentes de la autoridad en ejercicio de sus funciones que hubiesen presenciado los hechos*”, salvo prueba en contra. Esta presunción de veracidad en favor de las FCS, en el específico ámbito de la seguridad ciudadana, tiene su reflejo en otros ámbitos, como el de la vigilancia del tráfico, tal y como recoge el artículo 88 del Real Decreto Legislativo, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial a favor de los “*agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico, en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas*”. Por su parte, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas recoge la regulación general en esta materia en su artículo 77.5 al indicar que “*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 aquellos harán prueba de estos salvo que se acredite lo contrario*”. Como conclusión de lo anterior, se puede afirmar que, la presunción de veracidad en favor de un agente de la autoridad, se activa cuando precisamente actúe en el marco de competencias o responsabilidades de esa autoridad, según recojan las normas legales de ese ámbito. En el caso que nos ocupa, si el procedimiento sancionador se enmarca en la LOPSC, los agentes de la autoridad de referencia para esta norma serán los miembros de las FCS, pero si se enmarca en otra Ley habrá que estar a los agentes de la autoridad que defina esa norma legal, para que gocen de la presunción de veracidad.

La LOFCS configura un modelo policial en el que concurren con diferentes funciones los de nivel estatal, los de nivel autonómico que se creen y los de nivel local en aquellos municipios que se hayan creado. A nivel estatal, establece la coexistencia de la Policía Nacional, de naturaleza civil, y de la Guardia Civil, de naturaleza militar, con una serie de competencias generales (artículo 11) que ejercen territorialmente, mediante un reparto de áreas de responsabilidad basado fundamentalmente en el municipio, y otras específicas (artículo 12) que ejercen en todo el territorio nacional. A nivel regional, las Comunidades Autónomas pueden crear su propio cuerpo policial para contribuir a la seguridad pública, como es el caso de las Islas Canarias, concurriendo con las de nivel estatal, mediante un reparto de funciones. No obstante lo anterior, los casos de País Vasco, Cataluña y Navarra son

diferentes, en tanto en cuanto la propia norma les dedica una referencia concreta en las correspondientes Disposiciones Finales, determinando un régimen peculiar para cada una de ellas, completado por la normativa autonómica y no sometido a los límites generales establecidos para el resto de los supuestos.

Concretando a lo que interesa al presente artículo, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (en adelante FCSE), Policía Nacional y Guardia Civil, cuentan entre sus funciones a ejercer en el territorio bajo su respectiva responsabilidad con las siguientes: *“velar por el cumplimiento de las Leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciban de las Autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias”, “prevenir la comisión de actos delictivos e investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal competente y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes” o “colaborar con los servicios de protección civil en los casos de grave riesgo, catástrofe, o calamidad pública, en los términos que se establezcan en la legislación de protección civil”.*

2. LAS FCS EN LA RESPUESTA FRENTE A LA COVID-19

Las competencias señaladas en el apartado anterior han sido clave para determinar una participación significativa de las FCSE en la respuesta frente la actual crisis sanitaria derivada de la pandemia asociada a la COVID-19. En este sentido, cabe señalar que el ámbito de la salud pública es un aspecto más a tener presente en el concepto actual de seguridad, tanto en lo que se refiere a su conceptualización como *“seguridad humana”* como en su más actual marco de la *“seguridad nacional”*. En concreto, respecto al segundo concepto, la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional (en adelante LSN) recoge entre los ámbito de especial interés (Artículo 10) el de la *“seguridad sanitaria”*, así como la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 (aprobada mediante Real Decreto 1008/2017, de 1 de diciembre) lo especifica como *“seguridad frente a pandemias y epidemias”*. Teniendo en cuenta que la citada LSN determina como uno de los componentes fundamentales de la seguridad nacional a la seguridad pública, junto a la defensa nacional y la acción exterior, parece evidente también que, desde esta perspectiva normativa, en la respuesta en el ámbito de la seguridad frente a pandemias y epidemias las FCS van a ser un actor clave.

La LSN también recoge aspectos que podrían tener calado para articular la respuesta legal frente a las pandemias como la derivada de la COVID, al regular la *“situación de interés para la seguridad nacional”* (artículo 23) en el marco más general de la gestión de crisis. Se define la situación de interés para la Seguridad Nacional como *“aquella en la que, por la gravedad de sus efectos y la dimensión, urgencia y transversalidad de las medidas para su resolución, requiere de la coordinación reforzada de las autoridades competentes en el desempeño de sus atribuciones ordinarias, bajo la dirección del Gobierno, en el marco del Sistema de Seguridad Nacional”*. En cuanto a las facultades que otorga su declaración, la LSN establece que *“se afrontará con los poderes y medios ordinarios de las distintas Administraciones Públicas y en ningún caso podrá implicar la suspensión de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos”*. Este último aspecto limitativo de su alcance, junto a la remisión que la propia norma hace a la

regulación específica de los estados de alarma y excepción (artículo 2) y la clara explicación aportada en su preámbulo en el que se indica que *“la regulación de la situación de interés para la Seguridad Nacional prevé que no se ejerzan en ella las potestades propias de los estados de alarma y de excepción, de modo que si ello fuere necesario habría que proceder a su declaración y al sometimiento a su normativa específica”* ha conducido a su descarte como fórmula de articulación legal de la respuesta más contundente frente a la pandemia, requerida de medidas limitativas como el confinamiento.

De esta forma, la respuesta frente al COVID-19 basada, entre otras, en la activación de medidas limitativas de derechos fundamentales, se ha articulado a través del sometimiento a la regulación de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (en adelante LOEAES), en especial en cuanto se refiere al primero de ellos, el estado de alarma, en aplicación de la previsión del artículo 4.b (*“alteraciones graves de la normalidad derivadas de crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves”*).

La LOEAES regula el alcance del estado de alarma en su artículo 11, donde entre las medidas que recoge se encuentra: la limitación de la *“circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos”*, la práctica de *“requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias”*, la intervención y ocupación transitoria de *“industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados”*, la limitación o racionamiento del *“uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad”* y la impartición de *“las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios”*. Este marco de respuesta se completa con las capacidades otorgadas en el artículo 9 a la autoridad competente estatal de coordinar, entre otros, a todas las FCS y, en caso de delegación a la máxima autoridad autonómica (presidente), de requerir *“la colaboración de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, que actuarán bajo la dirección de sus mandos naturales”*, en ambos casos con la posibilidad de *“imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza”*.

Para respaldar el cumplimiento de las medidas impuestas, la LOEAES establece, en su artículo 10, 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”*. En el caso que nos ocupa estas leyes con contenido sancionador serían la LOPSC, la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional Protección Civil (en adelante LSNPC) y la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública (en adelante LGSP)¹.

La opción de aplicar una u otra norma no es baladí, ya que determina *“la competencia de una u otra Administración territorial para tramitar y resolver los correspondientes procedimientos sancionadores”* (Jaime Moreno Verdejo y Pedro Díaz Torrejón, 2020).

1 La *“Consulta sobre tipificación y competencia administrativa para tramitar y resolver procedimientos sancionadores por incumplimiento de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma”* de la Abogacía General del Estado (02 de abril de 2020) analiza las posibilidades de sanción de los incumplimientos de medidas, con la aplicación del artículo 36.6 de la LOPCS, artículo 57.2.a), b) y c) de la LGSP, artículo 45.3.b) y 45.4.b) de la LSNPC.

3. LA RESPUESTA DE LAS FCS EN LOS ESTADOS DE ALARMA

Desde que se declarara la crisis sanitaria asociada al COVID, en España se han declarado tres estados de alarma por el Gobierno, mediante los Reales Decretos que se detallan a continuación:

- Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y sus sucesivas prórrogas hasta las 00:00 horas del día 21 de junio de 2020. En este caso, el estado de alarma tuvo un alcance territorial nacional, siendo las autoridades delegadas nacionales (ministro de Sanidad, ministro de Defensa, ministro de Interior y ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana) contemplando como medidas más características la del confinamiento domiciliario (limitación de la circulación por las vías de uso público para la realización de actividades tasadas), la de limitación de actividades económicas o profesionales y la suspensión de la actividad educativa presencial.
- Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, vigente hasta las 16:47 horas del 24 de octubre de 2020. Este estado de alarma se caracterizó por no determinar autoridades delegadas y tener un ámbito territorial limitado a los municipios de la Comunidad Autónoma de Madrid de Alcobendas, Alcorcón, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Madrid, Móstoles, Parla y Torrejón de Ardoz. Limitaba las medidas a implementar el confinamiento de los municipios reseñados (restricción de la entrada y salida de personas), salvo supuestos tasados.
- Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, prorrogado mediante Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, hasta las 00:00 horas del día 9 de mayo de 2021. Este estado de alarma de alcance territorial nacional se caracteriza, hasta el momento, además de por su amplia prórroga, por la designación como autoridades delegadas de los presidentes de las Comunidades Autónomas y la capacidad de estos de adaptar el alcance y amplitud de las medidas a su ámbito de responsabilidad. Como medidas de referencia se recoge el confinamiento de municipios o territorios (incluye el cierre de toda la Comunidad Autónoma) salvo para supuestos tasados de movilidad, la restricción nocturna de movilidad (confinamiento domiciliario nocturno) y la limitación de las reuniones en grupo.

3.1. ESTADOS DE ALARMA CON AUTORIDAD COMPETENTE ESTATAL

Como se ha reseñado, en el primer caso verificado de declaración de estado de alarma como respuesta al COVID, en marzo de 2020, la autoridad competente fue el Gobierno, delegando en autoridades igualmente estatales, siendo una de ellas, a lo que interesa a la materia que nos ocupa, el ministro del Interior. Como una de las autoridades competentes, el ministro del Interior gozaba de la capacidad para coordinar a todas las FCS, para lo cual dictó la Orden INT/226/2020, de 15 de marzo, por la que se establecían criterios de actuación para las FCS. Entre otros aspectos de interés, la citada norma centraba, en su apartado 5º, el régimen sancionador de referencia en el artículo 36.6 de la LOPSC, tanto para *“la desobediencia o la resistencia a la autoridad o sus agentes en el ejercicio de sus funciones”* como para *“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”*. Todo ello, en el entendido que los incumplimientos de medidas establecidas en normas o instrucciones de las

autoridades competentes, debidamente publicadas y difundidas, completan el tipo sancionador sin necesidad de concurrencia de apercibimiento previo de los agentes de la autoridad, en este caso, precisamente de los integrantes de las FCS.

Siguiendo estos criterios iniciales, se emitieron miles de propuestas de sanción por infracción por parte de las FCS, elevadas a las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno o los órganos correspondientes de aquellas CC. AA. con competencia en la materia. La publicación el 2 de abril de 2020 de la Consulta de la Abogacía del Estado, que recogía la opinión de este organismo sobre el régimen sancionador aplicable, vino a abrir el debate sobre esta materia, al optar por el recogido en la LGSP por circunscribirse mejor al ámbito sanitario marcado por la pandemia del COVID-19, alejándose de lo establecido por el Ministerio del Interior.

El debate se centra, en concreto y en lo que respecta a la aplicación de la LOPSC, en cuanto a desobediencia, a la necesidad de que concurra un requerimiento previo de la autoridad o sus agentes para completar la conducta infractora. Esta disyuntiva que, si bien tuvo mayor número de casos en el ámbito sancionador administrativo, se trasladaba igualmente al penal, donde se iban sustanciando procedimientos por delitos de desobediencia grave, ante casos de reiteración en la conducta o mayor gravedad en la misma. En este ámbito penal, se fueron verificando sentencias de tribunales o juzgados en ambos sentidos, tanto a favor de la imputación como en contra, bien al no verificarse un requerimiento previo del agente o bien por no considerar la reiteración suficiente sin acreditar una voluntad infractora mayor.

A modo de ejemplo de estos últimos puede referirse la sentencia de un Juzgado de lo Penal de Vitoria², en la cual se señala que *“la jurisprudencia³ del Tribunal Supremo ha indicado de forma reiterada que el delito de desobediencia solo podrá entenderse cometido cuando exista un previo requerimiento personal, hecho nominalmente a la persona concreta que supuestamente desobedece, para que modifique su comportamiento”*. En esta sentencia, aun no siendo objeto de la misma, también se recoge que *“podrá ser sancionada, a lo sumo y con ciertas dudas (si, como en el presente caso, no ha existido un requerimiento expreso e individualizado al ciudadano por parte de la autoridad o sus agentes para que cumpla las limitaciones impuestas por el estado de alarma), desde un punto de vista administrativo en base el artículo 36.6”* de la LOPSC.

Al criterio sancionador establecido en la reseñada Orden INT/226/2020, de 15 de marzo, respecto a la desobediencia tampoco ayuda que el Ministerio del Interior, con carácter previo, mediante Instrucción 13/2018, de 17 de octubre, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se interpretan determinadas infracciones y cuestiones procedimentales en relación con la LOPSC, determinara como criterio interpretativo, primero, que para que exista desobediencia debe verificarse *“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”* y, segundo y más claro si cabe, que *“debe entenderse que una leve o*

2 Sentencia 101/2020 (Juicio rápido) Juzgado de lo Penal 2 de Vitoria.

3 Sentencias del Tribunal Supremo de 13 de enero de 2010; nº394/2007, de 4 de mayo; nº285/2007, de 23 de marzo; nº 1219/2004, de 10 de diciembre; de 6 de julio de 2003; nº 821/2003, de 5 de junio; de 24 de noviembre de 2000; y de 10 de junio de 1998). Añadiendo la reciente sentencia del Tribunal Supremo, sección 1ª, nº459/2019, de 14 de octubre, recurso 20907/2017, las sentencias de 23 de enero de 2019 y 22 de marzo de 2017

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”.

Finalmente, el análisis de las instrucciones de sanidad decretadas por el Gobierno durante el estado de alarma y, en especial, para regular la denominada como “desescalada” o “vuelta a la normalidad”, parece que recogen la propia apuesta por circunscribir el régimen sancionador al ámbito sanitario, perdiendo sentido de facto las orientaciones establecidas por el Ministerio del Interior el 15 de marzo. En este sentido, cabe señalar, a modo de ejemplo, que prácticamente la totalidad de las citadas instrucciones recogían en relación al régimen sancionador que los “servicios de inspección municipales, autonómicos o de policía especial, en el ámbito de sus competencias, serán los encargados de vigilar el cumplimiento de las medidas recogidas en esta orden, correspondiendo la instrucción de los procedimientos sancionadores que procedan a las autoridades competentes, de acuerdo con la legislación sectorial aplicable”. Sin entrar a valorar lo que supone, parece evidente concluir que esta nueva regulación cierra otra puerta al respaldo de las actuaciones sancionadoras de las FCS enmarcadas en la LOPSC, permitiendo en su caso su reorientación a las leyes sanitarias y a su posible configuración como policías administrativas especiales, en un escenario donde la competencia es autonómica.

Entrando en el segundo estado de alarma referenciado, y que tuvo como protagonistas a algunas localidades de la Comunidad de Madrid, cabe referir que recogiendo el RD de su declaración la misma remisión en su régimen sancionador, en este caso no hubo instrucciones concretas del Ministerio del Interior, al no ser designada ninguna autoridad delegada. En este sentido, el régimen sancionador de referencia fue encuadrado en la normativa de salud pública, bien la LGSP o aquella normativa autonómica en la materia, al ser una competencia de este nivel autonómico.

3.2. ESTADOS DE ALARMA CON AUTORIDADES COMPETENTES AUTONÓMICAS DELEGADAS

La entrada en juego de la normativa autonómica está siendo, si cabe, más relevante con el actual estado de alarma, en el cual, como se ha reseñado, los presidentes de las CC. AA. son autoridades delegadas, responsabilidad que se une a la que tienen en la gestión sanitaria, según establece la CE.

En este sentido, cabe señalar que son numerosas las CC. AA. que han actualizado sus regímenes sancionadores en esta materia, para adecuarlos a las nuevas medidas aplicadas a la protección frente al COVID-19, aportando mayor seguridad jurídica a la actuación de, entre otros posibles actores, las FCS. A modo de ejemplo y sin ánimo de ser exhaustivos, se pueden citar: el Decreto-Ley 7/2020, de 23 de julio, de la Comunidad de Castilla y León, el Decreto-ley 13/2020, de 22 de julio, por el que se modifica la Ley 7/2011, de 23 de marzo, de salud pública de Extremadura, la Instrucción de 26 de octubre de 2020, de la Consejera de Sanidad de la Comunidad Autónoma de Aragón o el Decreto-ley Foral 9/2020, de 16 de septiembre, en la Comunidad Foral de Navarra.

Ahora bien, la apuesta por normas específicas del ámbito de la salud pública para articular la respuesta sancionadora separa la misma del ámbito ordinario de actuación

de las FCS, donde sus miembros gozan de la condición de agentes de la autoridad y de la presunción de veracidad tan importante para la eficacia sancionadora. Como se ha analizado hasta el momento, las normas sanitarias son las mejor posicionadas del ordenamiento para sustentar el régimen sancionador, si bien quedaría completarlas con la participación de las FCS, no solo como colaboradores necesarios en la inspección del cumplimiento de las medidas sino también con la cualidad de agentes de la autoridad que les dote de seguridad jurídica en su actuaciones, especialmente las de tipo sancionador.

En este sentido, en algunas CC. AA. han sido conscientes de esta necesidad, contemplando en sus actualizaciones normativas una referencia expresa a las FCS, como por ejemplo el caso de Extremadura que, mediante la norma reseñada anteriormente, establece que la *“incoación del procedimiento se determinará mediante denuncia formulada por los agentes inspectores y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas por las autoridades sanitarias autonómicas... las denuncias formuladas por dichos agentes en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas tendrán valor probatorio, salvo prueba en contrario, de los hechos denunciados*. Esto es, refleja claramente y sin necesidad de mayor interpretación la concesión de la presunción de veracidad en favor de los miembros de las FCS asimilándolos a agentes inspectores de sanidad, lo cual es lógico, ya que son los que tienen las capacidades y recursos para velar por el cumplimiento de los confinamientos y las medidas limitativas económicas y de todo tipo.

En cambio en otras, como es el caso de Castilla y León, se opta por una referencia más vaga; así en el artículo 9 de la norma reseñada previamente, se recoge que *“las Administraciones públicas con competencias en las materias afectadas por el presente decreto ley deberán desarrollar sus respectivas funciones de vigilancia, inspección y control, debiendo además prestarse mutuamente la asistencia y colaboración requerida para garantizar su cumplimiento y eficacia, incluyendo la cooperación y apoyo de las FCSE y de las policías locales”*. Estas normas siguen el modelo general establecido en el artículo 53.4 de la LGSP estatal, en el que se indica se podrá *“incluso requerir, en caso de estricta y urgente necesidad y para el mejor cumplimiento de la legislación vigente, el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado u otros agentes de la autoridad que tengan encomendadas funciones de seguridad”*. En estos casos, la redacción es mucho más ambigua, debiendo hacer una interpretación muy extensiva para asignar la cualidad de agente de la autoridad sanitaria a las FCS y, más aún, de su presunción de veracidad. Habrá que estar a lo que decidan los diferentes tribunales una vez se recurran las sanciones impuestas a raíz de denuncias interpuesta por las FCS en las que se haya aplicado la presunción de veracidad como fundamento para su tramitación.

4. LA RESPUESTA DE LAS FCS FUERA DEL MARCO DE LOS ESTADOS DE ALARMA

En el apartado anterior se ha analizado la respuesta frente al COVID-19 mediante la aplicación de la herramienta de los estados de alarma, si bien cabe señalar que los mismos han estado vigentes entre determinadas fechas, siendo además uno de ellos restringido a determinadas localidades de la Comunidad de Madrid.

La respuesta aplicada en los restantes periodos de tiempo, en los que no se encontraba activo el estado de alarma, ha estado articulada a través de la aplicación de la normativa de salud pública desarrollada mediante instrucciones o resoluciones de las autoridades autonómicas competentes en esta materia sanitaria.

La normativa estatal de referencia que ampara a estas autoridades sanitarias autonómicas, competentes constitucionalmente en esta materia, insistimos, a la hora de establecer posibles medidas limitativas de derechos fundamentales, como confinamiento, es la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública (en adelante LOMEMSP) y no otra, al requerir estas limitaciones precisamente de una Ley Orgánica. A este respecto, cabe añadir que podría concurrir también la LGSP, de carácter ordinario, que completa en su artículo 54 la relación de medidas de la anterior, pero poco aporta en materia de confinamiento, siendo, eso sí, referente para el establecimiento del régimen sancionador administrativo que va a velar por el cumplimiento de las medidas de una y otra ley.

En el ámbito sanitario, existen otras dos normas de referencia que cabe al menos mencionar y acotar, como son la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que contiene alguna referencia a medidas y a régimen sancionador derivado, de escaso alcance para lo que interesa al presente artículo; y la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, que regula, entre otras, las *“actuaciones coordinadas en salud pública y en seguridad alimentaria”* (artículo 65⁴), determinando al Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud como *“el órgano permanente de coordinación, cooperación, comunicación e información”* con capacidad para *“la declaración de la necesidad de realizar las actuaciones coordinadas en materia de salud pública”*. Ahora bien, estas normas no permiten ni amparan las medidas limitativas de derechos fundamentales, al no tener el carácter de ley orgánica necesaria, tal y como ha señalado algún órgano judicial recientemente⁵.

Volviendo a lo que interesa, la LOMEMSP establece en su artículo 3º el marco general, determinando que *“con el fin de controlar las enfermedades transmisibles, la autoridad sanitaria, además de realizar las acciones preventivas generales, podrá adoptar las medidas oportunas para el control de los enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato, así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible”*.

4 En su redacción dada por la Disposición Adicional 2.1 del Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio (BOE-A-2020-5895).

5 Auto 128/2020 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo/ Sección Octava) en el Procedimiento Ordinario 1224/202, por el que se deniega la ratificación de la Orden 1273/2020, de 1 de octubre, de la Consejería de Sanidad, por la que se establecen medidas preventivas en determinados municipios de la Comunidad de Madrid en ejecución de la Orden del Ministro de Sanidad, de 30 de septiembre de 2020, por la que se aprueban actuaciones coordinadas en salud pública al amparo del artículo 65 de la Ley 16/ 2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud. El auto determina como su propio objeto dilucidar *“si la previsión del artículo 65 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, autoriza la restricción de derechos fundamentales y libertades públicas”*. Concluye que *“por lo que respecta al instrumento legal hábil para establecer las limitaciones de los derechos fundamentales y en relación con la reserva de Ley orgánica (art. 81.1 CE) el Tribunal Constitucional viene acogiendo, desde la STC 5/1981, de 13 de febrero, un criterio de interpretación estricto”*, abierto en algunas ocasiones a Ley Ordinaria, siempre cuando la limitación sea leve y venga recogida expresamente en las normas; aspectos ambos que no se dan en esta Ley.

Como puede observarse rápidamente, el marco establecido es, por un lado, lo suficientemente amplio y general para que tenga cabida cualquier tipo de medida; y, por el otro, tan poco detallado que genera, igualmente, una importante inseguridad jurídica. Anclar en esta norma las medidas más contundentes de limitación de derechos fundamentales, como los confinamientos o las restricciones nocturnas de movilidad, genera intranquilidad en general, más aún en los órganos jurisdiccionales que deben supervisar su legalidad y ratificarlas, dado el escaso detalle y la nula previsión que la norma arbitra para su control parlamentario, en comparación con la regulación, por ejemplo, del estado de alarma.

Hasta el momento y fuera de los periodos de estado alarma, la referencia general a esta Ley ha permitido, con algunos reveses, el establecimiento de medidas limitativas (Gil Pecharrómán, 2020) por parte de las autoridades autonómicas sanitarias o, incluso, estatales. Tras la finalización del primer estado de alarma decretado en marzo, se activó la denominada vuelta a la “*nueva normalidad*”, siendo la norma de referencia el Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19. Esta norma, en cuanto al régimen sancionador, determina que el “*incumplimiento de las medidas de prevención y de las obligaciones establecidas en este real decreto-ley, cuando constituyan infracciones administrativas en salud pública, será sancionado en los términos previstos*” en la LGSP. Esto es, deriva a la normativa sanitaria estatal o autonómica para aquellas medidas adoptadas por las autoridades sanitarias autonómicas.

La realidad actual viene marcada porque son cada vez mayores las voces que reclaman un cambio legislativo que permita concretar en mayor medida las previsiones recogidas en la citada LOMEMSP, aportando una mayor seguridad jurídica. En este sentido, la propia existencia de una legislación específica para aquellas situaciones donde se requiera limitar derechos fundamentales como es la LOEAES, mucho más detallada en contenido y con un sistema de control parlamentario claro, pone en entredicho la posibilidad de anclar medidas de este tipo en la LOMEMSP, cuya regulación parece ir más orientada a medidas de otro tipo, no limitativas de derechos fundamentales. De momento, la envergadura del riesgo sanitario, el impacto real de afectados y su relativa imprevisibilidad ha permitido a los órganos judiciales ir ratificando las medidas urgentes adoptadas al amparo de esta norma, incluso limitativas de derechos fundamentales, pero parece evidente que su dilatación en el tiempo requerirá, como es la situación actual, de aplicar un marco general de estado de alarma que dote de mayor robustez jurídica.

De hecho, no debe olvidarse que hay posicionamientos de referencia⁶ que, incluso, consideran que el estado de alarma no alcanza a dar cobertura a alguna de las medidas limitativas de derechos fundamentales, indicando que se aventuran más en un marco de “*restricción*” de esos derechos, cuyo amparo adecuado es el

6 Sentencia 151/2020, de 30 de abril de 2020, del Tribunal Superior de Justicia (Sala de lo Contencioso) de Aragón (Recurso Nº 112/2020), en cuanto a la prohibición de una manifestación/reunión en el marco del estado de alarma lo cual sería propio de un estado de excepción y no amparable en un estado de alarma, al suponer la restricción de un derecho fundamental. Con voto particular que considera necesario, además, solicitar una cuestión de inconstitucionalidad del artículo 7 del Real Decreto de declaración de la alarma por el que se determinan las limitaciones a la libertad de circulación.

estado de excepción. Esta situación, al igual que el estado de alarma y según se ha referido, está regulada por la LOEAES para aquellos supuestos en los que el *“normal funcionamiento... de los servicios públicos esenciales para la comunidad..., resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo”* concretado lógicamente a los servicios sanitarios o de salud.

El estado de excepción se diferencia del de alarma, además de por los presupuestos para los que está previsto cada uno, por la necesidad de su autorización previa por el Congreso de los Diputados para un periodo máximo de 30 días (artículo 13), prorrogables en idénticas condiciones (periodos máximos de 30 días autorizados por el Congreso) y por el alcance de las medidas a imponer, en concreto por la posibilidad de suspender derechos fundamentales. Para el caso concreto de su aplicación para respaldar las medidas de confinamiento más limitativas, el artículo 29 establece que *“la autoridad gubernativa podrá prohibir la circulación de personas y vehículos en las horas y lugares que se determine, y exigir a quienes se desplacen de un lugar a otro que acrediten su identidad, señalándoles el itinerario a seguir”* y que *“igualmente podrá delimitar zonas de protección o seguridad y dictar las condiciones de permanencia en las mismas y prohibir en lugares determinados la presencia de persona”*. De interés para la situación actual, en la que se ha puesto el foco en las reuniones privadas en domicilios o locales como fuentes de contagio, en los que la actuación de supervisión o inspección está mucho más limitada, es la potencialidad de la regulación contenida en el artículo 17 por el que la *“autoridad gubernativa podrá disponer inspecciones, registros domiciliarios si lo considera necesario para el esclarecimiento de los hechos presuntamente delictivos o para el mantenimiento del orden público”*, estableciendo una serie de condiciones formales. En idéntico sentido, cabe señalar la previsión del artículo 22 en cuanto a que *“la autoridad gubernativa podrá someter a autorización previa o prohibir la celebración de reuniones y manifestaciones”*, extremo que también se ha debatido con las manifestaciones o reuniones convocadas en plena pandemia con la dificultad inherente en las mismas a cumplir las medidas de protección establecidas.

La clave jurídica, que no política donde la trascendencia y mecanismos son muy diferentes, de que se opte por la declaración del estado de alarma o de excepción depende de la consideración que se haga en cuanto al grado de limitación (Basurto y Bilbao, 2020) de los derechos fundamentales que supongan las medidas adoptadas. A modo de ejemplo, cuando se analizan las medidas de confinamiento o de restricción de movimiento nocturnos habrá que estar a si las mismas quedan en el ámbito de una limitación del derecho a libertad circulatoria amparable por el estado de alarma o llegan a tal extremo que supongan de facto su suspensión (Fernández de Gatta Sánchez, 2020) amparable únicamente a través del estado de excepción. De momento, cabe concluir que la suficiencia del estado de alarma es pacífica para los diferentes órganos jurisdiccionales interpelados desde la primera declaración del mismo en marzo, incluso con la imposición de medidas de confinamiento domiciliario.

5. CONCLUSIONES

La crisis sanitaria derivada de la pandemia ocasionada por la COVID-19 ha puesto en jaque la respuesta de los servicios públicos, en especial de los sanitarios y los orientados a velar por la salud pública. No obstante, parte importante de esta respuesta también

han sido los mecanismos legales activados para reducir la curva de contagios mediante, entre otras, la aplicación de medidas limitativas de los derechos fundamentales.

El establecimiento de estas medidas sin el acompañamiento de un potente sistema de control e inspección, con el consiguiente régimen sancionador que lo respalde, no hubiera obtenido los resultados adecuados. Las FCS han sido actores que han venido a participar de forma clave y completar las capacidades ordinarias de este sistema. A día de hoy parece evidente que, sin la concurrencia de la actividad sancionadora y, por lo tanto, disuasoria de las FCS, las medidas adoptadas para reducir los contagios no hubieran tenido un umbral de cumplimiento tan elevado.

Ahora bien, la aplicación de los diferentes mecanismos legales ha puesto de manifiesto la complejidad del marco normativo español, caracterizado por la descentralización de competencias en favor de las Comunidades Autónomas en materias de interés para el caso que nos ocupa, como la sanidad y la salud pública. En este sentido, la concurrencia de normas estatales, especialmente en el marco de la seguridad pública (competencia estatal), donde se contemplan precisamente las medidas limitativas de derechos fundamentales y la respuesta de las FCS, con normas autonómicas, especialmente en el ámbito sanitario o de salud pública (competencia autonómica) ha determinado un esfuerzo importante de coordinación, que ha caracterizado un escenario en el que el éxito general de la respuesta no puede ocultar que algún fracaso se ha verificado.

En este sentido, como se ha puesto de relieve en el presente artículo, no existen soluciones perfectas para situaciones de crisis imprevisibles como la que estamos sufriendo. No hay que ser catastrofistas ni mucho menos, ya que es evidente que el marco normativo nacional está dotado de las herramientas legales necesarias, bien para limitar derechos fundamentales hasta su suspensión si es necesario a través de la LOEAES, bien para arbitrar otras medidas de alcance territorial o de contenido más limitadas a través de la legislación sanitaria estatal o autonómica. Pero también es evidente que la puesta en práctica de las mismas ha hecho aflorar algunas lagunas o necesidades de actualización. Claros ejemplos de lo anterior han sido las modificaciones legales operadas en la mayoría de CC. AA. en cuanto al régimen sancionador en el ámbito sanitario, para su actualización al nuevo escenario.

La participación de las FCS en este régimen sancionador ha sido clave, acaparando la mayor parte de la iniciativa, al ser los únicos actores con capacidades suficientes y experiencia en la supervisión del cumplimiento de la normativa vigente por la ciudadanía, en general. Esta participación se articuló inicialmente en torno a su normativa propia de referencia en materia de seguridad, fundamentalmente circunscrita en la LOPSC, para dar paso a la aplicación de la normativa sanitaria, donde aspectos como su consideración de agentes de la autoridad y la presunción de veracidad de sus denuncias no es tan evidente. Este extremo ha sido incorporado en las actualizaciones normativas autonómicas reseñadas anteriormente, con más detalle en algunos casos, como es el ejemplo analizado de Extremadura, o con menor en la mayoría restante.

No obstante, parece mejor solución a priori, que para las FCS en general y para las FCSE en particular, la respuesta legal armonizada venga del nivel estatal, determinando un criterio común y claro que asigne la condición de agente de la autoridad sanitaria a sus miembros, activándose la presunción de veracidad de sus denuncias, cuando actúen en la vigilancia o supervisión del cumplimiento de la normativa sanitaria.

Igualmente, la puesta en práctica de la legislación sobre el estado de alarma ha revelado que la misma se orienta a situaciones de crisis con una mayor limitación temporal, al dotar de unas capacidades mayores para limitar derechos pero, por lo tanto, con mayores controles y con menor flexibilidad para adaptar las medidas al cambiante escenario de una pandemia. En este sentido, son muchas las voces, tanto del ámbito de la judicatura como de las propias Administraciones Públicas, que abogan por una reforma de la legislación sanitaria para dotarla de las suficientes previsiones para amparar las medidas de protección sanitaria que se han venido imponiendo para hacer frente a la pandemia derivada de la COVID-19, en especial en lo referente a la LOMEMSP, que se ha convertido en pieza clave, a pesar de su articulado excesivamente corto⁷ y poco detallado. De esta forma, se evitaría en la medida de lo posible no “abusar” de la declaración del estado de alarma, sin que ello menoscabe la respuesta real a una crisis sanitaria, dejando esta situación excepcional para aquellos momentos requeridos de una mayor intensidad. Todo ello, teniendo presente las implicaciones que tiene, para el funcionamiento normal de un Estado, estar bajo un estado de alarma prolongado en el tiempo.

No obstante lo anterior, parece claro que en una pandemia como la que sufrimos en la actualidad, con el resultado en muertes y sufrimiento que representa, y en cuya respuesta las medidas que parecen más eficaces son precisamente aquellas más limitativas de los derechos fundamentales, en especial la libertad de circulación, el estado de alarma será difícilmente soslayable (Vives de la Cortada, 2020), incluso con una reforma expansiva de la legislación sanitaria. Esto debe de ser así porque, en un estado de derecho, difícilmente se puede articular una respuesta legal que permita la limitación de derechos fundamentales por el poder ejecutivo sin control o controles muy laxos del poder judicial, a través de los Tribunales, o del legislativo, a través del Congreso de los Diputados.

BIBLIOGRAFÍA

Normativa

Estatal

Constitución Española (BOE número 311, de 29/12/1978).

Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (BOE número 134, de 05/06/1981).

Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (BOE número 63, de 14/03/1986).

Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública (BOE número 102, de 29/04/1986).

Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (BOE número 77, de 31/03/2015).

Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (BOE número 102, de 29/04/1986).

7 Solo cuatro artículos, cada uno de los cuales no cuenta con más de un párrafo.

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE número 281, de 24/11/1995).

Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud (BOE número 128, de 29/05/2003).

Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública (BOE número 240, de 05/10/2011).

Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional (BOE número 233, de 29/09/2015).

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE número 236, de 02/10/2015).

Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (BOE número 261, de 31/10/2015).

Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE número 163, de 10/06/2020).

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 (BOE número 67, de 14/03/2020) y sus prórrogas.

Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 (BOE número 268, de 09/10/2020).

Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 (BOE número 282, de 25/10/2020) y su prórroga).

Instrucción 13/2018, de 17 de octubre, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se interpretan determinadas infracciones y cuestiones procedimentales en relación con la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

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 (BOE número 69, de 15/03/2020)

Autonómica

Decreto-ley 13/2020, de 22 de julio, por el que se modifica la Ley 7/2011, de 23 de marzo, de salud pública de Extremadura, en relación con el régimen sancionador por el incumplimiento de las medidas de salud pública adoptadas como consecuencia de las crisis sanitarias ocasionadas por la COVID-19 u otras epidemias (DOE número 144, de 27/07/2020).

Decreto-Ley 7/2020, de 23 de julio, por el que se establece el régimen sancionador

específico por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención sanitarias para afrontar la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 en la Comunidad de Castilla y León (BOCyL número 148, de 24/07/2020).

Decreto-ley 11/2020, de 24 de julio, de régimen sancionador específico contra los incumplimientos de las disposiciones reguladoras de las medidas de prevención ante la Covid-19 (DOGV número 8866, de 25/07/2020). Comunidad Valenciana.

Decreto-ley 21/2020, de 4 de agosto, por el que se establece el régimen sancionador por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención aplicables en Andalucía ante el COVID-19 (BOJA extraordinario número 49, de 04/08/2020).

Decreto-ley 30/2020, de 4 de agosto, por el que se establece el régimen sancionador específico por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención sanitarias para hacer frente a la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 (Convalidado por Resolución Parlamento de la Comunidad Autónoma de Cataluña, DOGC número 8226, de 16/09/2020).

Decreto- ley 14/2020, de 4 de septiembre, por el que se establece el régimen sancionador por incumplimiento de las medidas de prevención y contención frente a la COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Canarias (BOC 182, de 05/09/2020).

Decreto-ley Foral 9/2020, de 16 de septiembre, por el que se establece el régimen sancionador por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención sanitarias para afrontar la situación de crisis sanitaria ocasionada por COVID-19 (BON número 211, de 17/09/2020).

Instrucción de 26 de octubre de 2020, de la Consejera de Sanidad, por la que se dictan criterios a los órganos del Departamento de Sanidad en relación con los procedimientos sancionadores incoados como consecuencia de la necesidad de hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 (BOA número 214, de 27/10/2020).

Artículo Web

Arman Basurto Barrio y Iñigo Bilbao Uriarte, 3 de abril de 2020, artículo “La delgada línea entre alarma y excepción”, consultado el 10 de noviembre de 2020. <https://hayderecho.expansion.com/2020/04/03/delgada-linea-alarma-excepcion/>

Alberto Picón Arranz, 21 de mayo de 2020, artículo “Alarma, excepción y viceversa”, consultado el 10 de noviembre de 2020. <https://www.legaltoday.com/practica-juridica/derecho-publico/derecho-administrativo/alarma-excepcion-y-viceversa-2020-05-21/>

Dionisio Fernández de Gatta Sánchez, 6 de mayo de 2020, Artículo “Los problemas de las medidas jurídicas contra el coronavirus: las dudas constitucionales sobre el Estado de Alarma y los excesos normativos”, consultado el 10 de abril de 2020. <https://diariolaley.laleynext.es/dii/2020/05/18/los-problemas-de-las-medidas-juridicas-contrael-coronavirus-las-dudas-constitucionales-sobre-el-estado-de-alarma-y-los-excesos-normativos>

Joaquín Vives de la Cortada, 12 de mayo de 2020, Artículo “Es el adecuado para suspender derechos fundamentales y libertades públicas? El TC se pronuncia sobre el estado de alarma”, consultado el 10 de noviembre de 2020. <https://elderecho.com/>

[tc-se-pronuncia-estado-alarma](#)

Xavier Gil Pecharromán, 6 de abril de 2020, Artículo “Prestigiosos juristas temen que el Gobierno mantenga restricciones sobre los derechos al acabar la alarma”, consultado el 10 de noviembre de 2020. <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/10462494/04/20/Prestigiosos-juristas-temen-que-el-Gobierno-mantenga-restricciones-sobre-los-derechos-al-acabar-la-alarma.html>

Fecha de recepción: 13/11/2020. Fecha de aceptación: 25/11/2020