

**INFORME JURÍDICO SOBRE LAS SANCIONES IMPUESTAS  
POR LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO  
DERIVADAS DEL ESTADO DE ALARMA. ANÁLISIS, LEGITIMACIÓN  
Y VALIDEZ JURÍDICA**

## ÍNDICE

### **1. ANTECEDENTES Y MARCO NORMATIVO.....Pág. 5**

REAL ORGÁNICA 4/2015, DE 30 DE MARZO, DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA.

LEY 33/2011, DE 4 DE OCTUBRE, GENERAL DE SALUD PÚBLICA.

LEY 17/2015, DE 9 DE JULIO, DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL

CÓDIGO PENAL

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 OCACIONADA POR EL COVID-19

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 OCACIONADA POR EL COVID-19, modificado por REAL DECRETO 465/2020, DE 17 DE MARZO, POR EL QUE MODIFICA EL REAL DECRETO 463/2020 POR EL QUE SE DECLARA EL ESTADO DE ALARMA PARA LA GESTIÓN DE LA SITUACIÓN DE CRISIS SANITARIA OCACIONADA POR EL COVID-19

ORDEN TMA/254/2020, DE 18 DE MARZO, DE INSTRUCCIONES EN MATERIA DE TRANSPORTES POR CARRETERA

ORDEN TMA/259/2020, DE 19 DE MARZO, POR LA QUE SE DICTAN INSTRUCCIONES EN MATERIA DE TRANSPORTES POR CARRETERA, modificada por ORDEN TMA/264/2020, DE 20 DE MARZO, QUE MODIFICA LA ORDEN TMA/259/2020, DE 19 DE MARZO, POR LA QUE SE DICTAN INSTRUCCIONES EN MATERIA DE TRANSPORTES POR CARRETERA INSTRUCCIÓN 20/tv-112 SOBRE ACLARACIONES DE LA DGT DE DESPLAZAMIENTOS EN FURGONETAS, FURGONES Y VEHÍCULOS DERIVADOS DE TURISMO QUE DISPONEN DE UNA FILA ÚNICA DE ASIENTOS

INSTRUCCIÓN DE 19 DE MARZO DE 2020, DEL MINISTERIO DE SANIDAD, POR LA QUE SE ESTABLECEN CRITERIOS INTERPRETATIVOS PARA LA ATENCIÓN DE ANIMALES DOMÉSTICOS EN LA GESTIÓN DE LA SITUACIÓN DE CRISIS SANITARIA OCACIONADA POR EL COVID-19.

INSTRUCCIÓN DE 19 DE MARZO DE 2020, DEL MINISTERIO DE SANIDAD, POR LA QUE SE ESTABLECEN CRITERIOS INTERPRETATIVOS PARA GESTIÓN DE LA SITUACIÓN DE CRISIS SANITARIA OCACIONADA POR EL COVID-19 ORDEN INT/262/2020, DE 20 DE MARZO, POR LA QUE SE DESARROLLA 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 OCACIONADA POR EL COVID-19, EN MATERIA DE TRÁFICO Y CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS A MOTOR.

ORDEN TMA/278/2020, DE 24 DE MARZO, SOBRE MOVILIDAD, QUE MODIFICA LA ORDEN TMA/254/2020, DE 18 DE MARZO (RELATIVO AL TRANSPORTE PRIVADO COMPLEMENTARIO Y PARTICULAR)

ORDEN INT/284/2020, DE 25 DE MARZO, QUE MODIFICA LA ORDEN INT/262/2020, DE 20 DE MARZO, EN MATERIA DE TRÁFICO Y CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS A MOTOR, RESPECTO DE VEHÍCULOS EXENTOS DE CIRCULAR.

MODIFICACIÓN DE LA ORDEN INT/262/2020, DE 20 DE MARZO, POR LA QUE SE DESARROLLA 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 COASIONADA POR EL COVID-19, EN MATERIA DE TRÁFICO Y CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS A MOTOR.

RESOLUCIÓN DE 16 DE MARZO DE 2020, DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSPORTE TERRESTRE, POR LA QUE SE EXCEPTÚA TEMPORALMENTE EL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS E TIEMPOS DE CONDUCCIÓN Y DESCANSO EN LO TRANSPORTES DE MERCANCÍAS.

ORDEN SND/298/2020, DE 29 DE MARZO, POR LA QUE SE ESTABLECEN MEDIDAS EXCEPCIONALES EN RELACIÓN CON LOS VELATORIOS Y CEREMONIAS FÚNEBRES PARA LIMITAR LA PROPAGACIÓN Y EL CONTAGIO POR EL COVID-19 REAL DECRETO-LEY 12/2020, DE 31 DE MARZO, DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE RPOTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO ORDEN INT/317/2020, DE 2 DE ABRIL, POR LA QUE SE DESARROLLA EL REAL DECRETO 463/2020, DE 14 DEMARZO, POR EL QUE SE DECLARA EL ESTADO DE ALARMA PARA LA GESTIÓN DE LA SITUACIÓN DE CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19, EN MATERIA DE MATRICULACIÓN Y CAMBIO DE TITULARIDAD DE DETERMINADOS VEHÍCULOS

CONSULTA ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO (02/04/2020) SOBRE TIPIFICACIÓN Y COMPETENCIA ADMINISTRATIVA PARA TRAMITAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES POR INCUMPLIMIENTO DE LAS LIMITACIONES IMPUESTAS DURANTE EL ESTADO DE ALARMA COMUNICACIÓN DEL MINISTRO DEL INTERIOR A LOS DELEGADOS DEL GOBIERNO SOBRE INCOACIÓN DE PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES POR PRESUNTA INFRACCIÓN DEL ART.36.6 DE LA LEY ORGÁNICA 4/2015, DE 30 DE MARZO, DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA Y CRITERIOS PARA LAS PROPUESTAS DE SANCIÓN. ORDEN SND/340/2020, DE 12 DE ABRIL, SOBRE OBRAS EN EDIFICIOS

2. PRINCIPALES INFRACCIONES PRODUCIDAS Y SANCIONES QUE LLEVAN APAREJADAS.....Pág. 53
  
3. CRITERIOS INTERPRETATIVOS DE APLICACIÓN POR LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD.....Pág. 54
  
4. CONSULTAS FORMULADAS POR LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD PARA LA INTERPRETACIÓN Y EL ESTABLECIMIENTO DE CRITERIOS EN RELACIÓN A LA APLICACIÓN DEL REAL DECRETO 463/2020 Y DEMÁS NORMATIVA COMPLEMENTARIA.....Pág. 65
  
5. INCOACIÓN DE PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES POR PRESUNTA INFRACCIÓN DEL ART.36.6 DE LA LEY ORGÁNICA 4/2015, DE 30 DE MARZO, DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA, Y CRITERIOS PARA LAS PROPUESTAS DE SANCIÓN, EN VIRTUD DE COMUNICACIÓN DEL MINISTRO DEL INTERIOR A LOS DELEGADOS DEL GOBIERNO.....Pág. 67

6. CONCLUSIONES.....Pág. 69

## **1. ANTECEDENTES Y MARCO NORMATIVO.**

El artículo 116 de la Constitución Española recoge el estado de alarma, desarrollado por la Ley 4/1981 de 1 de junio reguladora de los Estados de Alarma y Excepción.

Hasta la publicación del Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo, por el que se declara en España el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, el único precedente legal había sido la huelga encubierta de controladores aéreos de 2010 que obligó al gobierno a cerrar el espacio aéreo, encomendado al Ministerio de Defensa las facultades de control del tránsito aéreo, atribuidas a AENA, dictándose dos Reales Decretos al efecto, el RD 1611/2010 y el RD 1673/2010.

Por segunda vez desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978, el Gobierno ha tenido que volver a decretar el estado de alarma, de conformidad con el art. 4 b) de la Ley 4/1981 de 1 de junio, que recoge la posibilidad de decretar el estado de excepción en *“Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves.”*

En consecuencia, con fecha 14 de marzo de 2020, se aprueba por el Gobierno de la nación **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,** que establece, desde esa fecha, el estado de elarma, contemplando medidas temporales de carácter extraordinario, imprescindibles para hacer frente a la situación, y proporcionadas a la extrema gravedad de la misma.

Ante la necesidad de introducir modificaciones orientadas a reforzar la protección de la salud pública y asegurar el funcionamiento de servicios públicos esenciales, se aprueba el **Real decreto 465/2020, de 17 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.**

Entre las medidas que contemplan las normas aprobadas está la limitación de la libertad deambulatoria y de otros aspectos de la vida cotidiana de las personas, medidas que resultan imprescindibles para hacer frente a la situación.

Desde la entrada en vigor del citado Real Decreto, algunos ciudadanos han tratado de saltarse dichas restricciones a la movilidad. Se observa también, por otro lado, el aumento de las sanciones que la autoridad ha impuesto por saltarse el confinamiento, dando lugar incluso a la incoación de Diligencias Penales por delitos de desobediencia o resistencia a la autoridad.

En la actualidad ya se han superado las 700.000 denuncias.

El citado Real Decreto en su art. 20, establece la existencia de un Régimen Sancionador en caso de *“incumplimiento o resistencia a las órdenes de las autoridades competentes en el estado de alarma”*

Dicho artículo efectúa remisión al art. 10 de la Ley 4/1981 reguladora de la Ley de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio, que indica 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”*.

Las Leyes a que se remite el Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo y la Ley 4/1981 reguladora de la Ley de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio son cuatro:

1. La **Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana.**
2. La **Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública.**
3. La **Ley 17/2015, de 9 de julio, del sistema nacional de Protección Civil.**

#### 4. El Código Penal.

Las tres primeras leyes establecen sanciones en el ámbito administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades penales en las que pueda incurrir.

Igualmente, existen otras normas complementarias nacionales, autonómicas y locales que inciden en la materia y a las que nos referiremos posteriormente. A estas hay que unir los Informes, dictámenes, recomendaciones y otros instrumentos jurídicos que también complementan y sirven para interpretar el marco jurídico específico aplicable.

Las conductas sancionables más relevantes que incluyen los precitados cuatro textos legales y que han adquirido especial notoriedad desde el momento de la entrada en vigor del estado de alarma son:

#### **1.LEY ORGÁNICA 4/2015, DE 30 DE MARZO, DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA.**

- Infracciones muy graves. Art. 35 (sanciones entre 30.001€ y 600.000€)

3. *“La celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas quebrantando la prohibición o suspensión ordenada por la autoridad correspondiente por razones de seguridad pública.”*

- Infracciones graves. Art. 36 (sanciones entre 601€ y 30.000€)

4. ***“Los actos de obstrucción que pretendan impedir a cualquier autoridad, empleado público o corporación oficial el ejercicio legítimo de sus funciones, el cumplimiento o la ejecución de acuerdos o resoluciones administrativas o judiciales, siempre que se produzcan al margen de los procedimientos legalmente establecidos y no sean constitutivos de delito.”***

5. *Las acciones y omisiones que impidan u obstaculicen el funcionamiento de los servicios de emergencia, provocando o incrementando un riesgo para la vida o*

*integridad de las personas o de daños en los bienes, o agravando las consecuencias del suceso que motive la actuación de aquéllos.*

**6. *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.***

*7. 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.13. 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.13. 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.13. 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.13. 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.*

**8. Las acciones y omisiones que impidan u obstaculicen el funcionamiento de los servicios de emergencia, provocando o incrementando un riesgo para la vida o integridad de las personas o de daños en los bienes, o agravando las consecuencias del suceso que motive la actuación de aquéllos.**

**9. 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.**

**10. Las acciones y omisiones que impidan u obstaculicen el funcionamiento de los servicios de emergencia, provocando o incrementando un riesgo para la vida o integridad de las personas o de daños en los bienes, o agravando las consecuencias del suceso que motive la actuación de aquéllos.**



11. 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.

12. Las acciones y omisiones que impidan u obstaculicen el funcionamiento de los servicios de emergencia, provocando o incrementando un riesgo para la vida o integridad de las personas o de daños en los bienes, o agravando las consecuencias del suceso que motive la actuación de aquéllos.

13. 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. Art. 37 (sanciones entre 100€ y 600€)

4. *Las faltas de respeto y consideración cuyo destinatario sea un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones de protección de la seguridad, cuando estas conductas no sean constitutivas de infracción penal<sup>4</sup>. Las faltas de respeto y consideración cuyo destinatario sea un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones de protección de la seguridad, cuando estas conductas no sean constitutivas de infracción penal<sup>4</sup>. Las faltas de respeto y consideración cuyo destinatario sea un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones de protección de la seguridad, cuando estas conductas no sean constitutivas de infracción penal<sup>4</sup>. Las faltas de respeto y consideración cuyo destinatario sea un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones de protección de la seguridad, cuando estas conductas no sean constitutivas de infracción penal<sup>4</sup>. Las faltas de respeto y consideración cuyo destinatario sea un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones de protección de la seguridad, cuando estas conductas no sean constitutivas de infracción penal<sup>4</sup>. Las faltas de respeto y consideración cuyo destinatario sea un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones de protección de la seguridad, cuando estas conductas no sean constitutivas de infracción penal<sup>4</sup>.*

5. La negativa a entregar la documentación personal legalmente exigida cuando se hubiese acordado su retirada o retención.

6. Los daños o el deslucimiento de bienes muebles o inmuebles de uso o servicio público, así como de bienes muebles o inmuebles privados en la vía pública, cuando no constituyan infracción penal.

7. El escalamiento de edificios o monumentos sin autorización cuando exista un riesgo cierto de que se ocasionen daños a las personas o a los bienes.

8. 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.

9. La negativa a entregar la documentación personal legalmente exigida cuando se hubiese acordado su retirada o retención.

10. Los daños o el deslucimiento de bienes muebles o inmuebles de uso o servicio público, así como de bienes muebles o inmuebles privados en la vía pública, cuando no constituyan infracción penal.

11. El escalamiento de edificios o monumentos sin autorización cuando exista un riesgo cierto de que se ocasionen daños a las personas o a los bienes.

12. 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.

13. *La negativa a entregar la documentación personal legalmente exigida cuando se hubiese acordado su retirada o retención.*

14. *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.**

El art. 57.2 del citado texto legal en sus apartados a, b y c clasifica las sanciones en muy graves; graves y leves.

Hacemos mención solamente a muy graves y graves por ser las que más reflejo puedan tener en futuras conductas sancionables mientras dure el estado de alarma.

- Infracciones muy graves (sanciones entre 60.001€ y 600.000€)

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

2. *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 3.001€ y 60.000€)

1. *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.*

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

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

4. *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**

El art. 45 del citado texto legal recoge las infracciones administrativas en materia de protección civil que clasifica en sanciones muy graves; graves y leves

con sanciones que van hasta los 1.500€ (leves); de 1.501€ a 30.000€ (graves) y de 30.001€ a 600.000€ (muy graves).

- Infracciones muy graves

1. 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.

2. 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

1. 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.

2. 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**

Los artículos 550 y siguientes del Código Penal recoge los delitos de atentado contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos, y de la resistencia y desobediencia a los mismos.

Se consideran actos de atentados los cometidos contra los sanitarios que se hallen en el ejercicio de las funciones propias de su cargo, o con ocasión de ellas.

Los atentados serán castigados con las penas de prisión de 1 a 4 años y multa de 3 a 6 meses si el atentado fuera contra autoridad y de prisión de 6 meses a 3 años en los demás casos.

También se imponen las citadas penas cuando dichos delitos se cometen contra un miembro de las Fuerzas Armadas que, vistiendo uniforme, estuviera prestando un servicio que le hubiera sido legalmente encomendado (art. 554.1 CP).

Esta previsión legal adquiere relevancia en el momento actual dada la habilitación legal que el Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo, que se concede a los miembros de las Fuerzas Armadas para ser agente de la autoridad durante la vigencia del estado de alarma.

Serán castigados con la pena de prisión de 3 meses a 1 año o multa de 6 a 18 meses, los que, sin estar comprendidos en el art. 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 (art. 556.1 CP).

Los que faltaren al respeto y consideración debida a la autoridad, en el ejercicio de sus funciones, serán castigados con la pena de multa de 1 a 3 meses (art. 556.2 del CP).

Los principales aspectos que hay que tener en cuenta de los Reales Decretos del estado de alarma y la restante normativa en virtud de los cuales pueden sancionar las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad son los siguientes:

**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 OCACIONADA POR EL COVID-19**, modificado por **REAL DECRETO 465/2020, DE 17 DE MARZO, POR EL QUE MODIFICA EL REAL DECRETO 463/2020 POR EL QUE SE DECLARA EL ESTADO DE ALARMA PARA LA GESTIÓN DE LA SITUACIÓN DE CRISIS SANITARIA OCACIONADA POR EL COVID-19**

**Artículo 7 Limitación de la libertad de circulación de las personas.**

7. Durante la vigencia del estado de alarma las personas únicamente podrán circular por las vías o espacios de uso público para la realización de las siguientes actividades, que deberán realizarse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad, menores, mayores, o por otra causa justificada:

- 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.

h) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza.

2. 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.

**Artículo 10. Medidas de contención en el ámbito de la actividad comercial, equipamientos culturales, establecimientos y actividades recreativas, actividades de hostelería y restauración, y otras adicionales.**

1. Se suspende la apertura al público de los locales y establecimientos minoristas, a excepción de los establecimientos comerciales minoristas de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, establecimientos farmacéuticos, sanitarios, centros o clínicas veterinarias, ópticas y productos ortopédicos, productos higiénicos, prensa y papelería, combustible para la automoción, estancos, equipos tecnológicos y de telecomunicaciones, alimentos para animales de compañía, comercio por internet, telefónico o correspondencia, tintorerías, lavanderías y el ejercicio profesional de la actividad de peluquería a domicilio. En cualquier caso, se suspenderá la actividad de cualquier establecimiento que, a juicio de la autoridad competente, pueda suponer un riesgo de contagio por las condiciones en las que se esté desarrollando.»

2. La permanencia en los establecimientos comerciales cuya apertura esté permitida deberá ser la estrictamente necesaria para que los consumidores puedan realizar la adquisición de alimentos y productos de primera necesidad, quedando suspendida la posibilidad de consumo de productos en los propios establecimientos.

En todo caso, se evitarán aglomeraciones y se controlará que consumidores y empleados mantengan la distancia de seguridad de al menos un metro a fin de evitar posibles contagios.

3. Se suspende la apertura al público de los museos, archivos, bibliotecas, monumentos, así como de los locales y establecimientos en los que se desarrollen espectáculos públicos, las actividades deportivas y de ocio indicados en el anexo del presente real decreto.

4. Se suspenden las actividades de hostelería y restauración, pudiendo prestarse exclusivamente servicios de entrega a domicilio.

5. Se suspenden asimismo las verbenas, desfiles y fiestas populares.

6. Se habilita al Ministro de Sanidad para modificar, ampliar o restringir las medidas, lugares, establecimientos y actividades enumeradas en los apartados anteriores, por razones justificadas de salud pública.

#### **Artículo 11. Medidas de contención en relación con los lugares de culto y con las ceremonias civiles y religiosas.**

La asistencia a los lugares de culto y a las ceremonias civiles y religiosas, incluidas las fúnebres, se condicionan a la adopción de medidas organizativas consistentes en evitar aglomeraciones de personas, en función de las dimensiones y características de los lugares, de tal manera que se garantice a los asistentes la posibilidad de respetar la distancia entre ellos de, al menos, un metro.

#### **Artículo 14. Medidas en materia de transportes.**

1. En relación con todos los medios de transporte, cualquiera que sea la Administración competente sobre los mismos, se aplicará lo siguiente:

a) El Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana queda habilitado para dictar los actos y disposiciones que, en la esfera específica de su actuación, sean necesarios para establecer condiciones a los servicios de movilidad, ordinarios o extraordinarios, en orden a la protección de personas, bienes y lugares.



b) Los actos, disposiciones y medidas a que se refiere el párrafo a) anterior podrán adoptarse de oficio o a solicitud motivada de las autoridades autonómicas y locales competentes, de acuerdo con la legislación aplicable en cada caso. Para ello no será precisa la tramitación de procedimiento administrativo alguno.

2. Asimismo, se adoptan las siguientes medidas aplicables al transporte interior:

a) En los servicios de transporte público de viajeros por carretera, ferroviarios, aéreo y marítimo que no están sometidos a contrato público u obligaciones de servicio público (OSP), los operadores de transporte reducirán la oferta total de operaciones en, al menos, un 50 %. Por resolución del Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana se podrá modificar este porcentaje y establecer condiciones específicas al respecto.

b) Los servicios de transporte público de viajeros por carretera, ferroviarios, aéreo y marítimo de competencia estatal que están sometidos a contrato público u OSP reducirán su oferta total de operaciones en, al menos, los siguientes porcentajes:

- i. Servicios ferroviarios de media distancia: 50 %.
- ii. Servicios ferroviarios media distancia-AVANT: 50 %.
- iii. Servicios regulares de transporte de viajeros por carretera: 50 %.
- iv. Servicios de transporte aéreo sometidos a OSP: 50 %.
- v. Servicios de transporte marítimo sometidos a contrato de navegación: 50 %.

Los servicios ferroviarios de cercanías mantendrán su oferta de servicios.

Por resolución del Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana se podrán modificar los porcentajes de reducción de los servicios referidos anteriormente y establecer condiciones específicas al respecto. En esta resolución se tendrá en cuenta la necesidad de garantizar que los ciudadanos puedan acceder a sus puestos de trabajo y los servicios básicos en caso necesario.

c) Los servicios de transporte público de viajeros por carretera, ferroviarios y marítimo de competencia autonómica o local que están sometidos a contrato público u OSP, o sean de titularidad pública, mantendrán su oferta de transporte.

El Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y las autoridades autonómicas y locales con competencias en materia de transportes podrán establecer un porcentaje de reducción de servicios en caso de que la situación sanitaria así lo aconseje, así como otras condiciones específicas de prestación de los mismos.

Al adoptar estas medidas se tendrá en cuenta la necesidad de garantizar que los ciudadanos puedan acceder a sus puestos de trabajo y los servicios básicos en caso necesario.

d) Sin perjuicio de lo establecido en los párrafos a), b) y c) se establecerán unos criterios específicos para el transporte entre la Península y los territorios no peninsulares, así como para el transporte entre islas.

e) En relación con todos los medios de transporte, los operadores de servicio de transporte de viajeros quedan obligados a realizar una limpieza diaria de los vehículos de transporte, de acuerdo con las recomendaciones que establezca el Ministerio de Sanidad.

f) Los sistemas de venta de billetes online deberán incluir durante el proceso de venta de los billetes un mensaje suficientemente visible en el que se desaconseje viajar salvo por razones inaplazables. Por orden del Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana se podrán establecer las características y contenido de este anuncio.

g) En aquellos servicios en los que el billete otorga una plaza sentada o camarote, los operadores de transporte tomarán las medidas necesarias para procurar la máxima separación posible entre los pasajeros.

3. Los operadores de transporte llevarán a cabo los ajustes necesarios para cumplir con los porcentajes establecidos en este artículo de la forma lo más homogéneamente posible entre los distintos servicios que prestan y podrán plantear al

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana cuantas cuestiones requieran interpretación o aclaración.

Si por razones técnicas u operativas no resulta viable la aplicación directa de los porcentajes establecidos desde el primer día, se deberá llevar a cabo el ajuste más rápido posible de los servicios, que no podrá durar más de cinco días.

4. Por resolución del Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana se establecerán las condiciones necesarias para facilitar el transporte de mercancías en todo el territorio nacional, con objeto de garantizar el abastecimiento y la entrega de productos adquiridos en el comercio por internet, telefónico o correspondencia.

5. Las autoridades competentes delegadas podrán adoptar todas aquellas medidas adicionales necesarias para limitar la circulación de medios de transporte colectivos que resulten necesarias y proporcionadas para preservar la salud pública.

**Disposición adicional tercera. Suspensión de plazos administrativos.**

1. Se suspenden términos y se interrumpen los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público. El cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el presente real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo.

**ORDEN TMA/254/2020, DE 18 DE MARZO, DE INSTRUCCIONES EN MATERIA DE TRANSPORTES POR CARRETERA**

Es preciso, a tales efectos, permitir la utilización de las tarjetas de cualificación del conductor, acreditativas del certificado de aptitud profesional (CAP), reguladas en el Real Decreto 1032/2007, por el que se regula la cualificación inicial y la formación continua de los conductores de determinados vehículos destinados al transporte por carretera, que no puedan renovarse como consecuencia de la suspensión de los cursos de formación continua o del impacto de las medidas extraordinarias en el funcionamiento ordinario de los órganos administrativos competentes para la

expedición de dichas tarjetas y asegurar su vigencia hasta que puedan restablecerse las condiciones que permitan su renovación.

Por otra parte, con el fin de garantizar el transporte de mercancías por carretera para el abastecimiento de la población, es necesario clarificar el alcance de la aplicación del artículo 10 del Real Decreto por el que se declara el estado de alarma, en relación con la apertura de locales dedicados al arrendamiento de vehículos sin conductor, dada la consideración de dicha actividad como auxiliar y complementaria del transporte por carretera. Asimismo, resulta necesario permitir la apertura de establecimientos de arrendamiento sin conductor para uso particular a los solos efectos de la devolución de los vehículos.

Asimismo, es necesario determinar condiciones de utilización de determinados transportes terrestres de viajeros, con objeto de reforzar las medidas tendentes a evitar la propagación del COVID-19.

**ORDEN TMA/259/2020, DE 19 DE MARZO, POR LA QUE SE DICTAN INSTRUCCIONES EN MATERIA D ETRANSPORTES POR CARRETERA**, modificada por **ORDEN TMA/264/2020, DE 20 DE MARZO, QUE MODIFICA LA ORDEN TMA/259/2020, DE 19 DE MARZO, POR LA QUE SE DICTAN INSTRUCCIONES EN MATERIA D ETRANSPORTES POR CARRETERA**

**Artículo 1. Número máximo de personas en cabina en los transportes de mercancías por carretera.**

1. En los transportes de mercancías por carretera estará permitido que vayan dos personas en la cabina del vehículo, cuando sea necesario por razón del tipo de transporte a realizar.

2. En todo caso, tendrán que observarse las medidas e instrucciones de protección indicadas por el Ministerio de Sanidad tendentes a evitar el contagio del COVID-19».

## **Artículo 2. Apertura de talleres de reparación y mantenimiento de vehículos.**

1. Con el fin de garantizar el adecuado funcionamiento de las operaciones de transporte de mercancías y asegurar el necesario abastecimiento de productos a la población, así como de los transportes permitidos en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, se permite la apertura de talleres de reparación y mantenimiento de vehículos de motor, así como los establecimientos de actividades conexas de venta de piezas y accesorios con venta directa a los talleres de reparación, pero sin apertura al público general.

### **INSTRUCCIÓN 20/tv-112 SOBRE ACLARACIONES DE LA DGT DE DESPLAZAMIENTOS EN FURGONETAS, FURGONES Y VEHÍCULOS DERIVADOS DE TURISMO QUE DISPONEN DE UNA FILA ÚNICA DE ASIENTOS**

Ante las dudas surgidas en desplazamientos para la realización de servicios profesionales sobre las condiciones de utilización de determinados vehículos, en concreto, furgonetas, furgones y vehículos derivados de turismo, que disponen de una única fila de asientos, destinando el espacio restante a materiales y herramientas necesarias para la realización de actuaciones de mantenimiento, reparación de las distintas infraestructuras e instalaciones que garantizan la continuidad de servicios para la ciudadanía, se considera que el transporte en furgonetas de carga puede entenderse como “transporte privado complementario de mercancías” por lo que está permitido que vayan dos personas en la cabina del vehículo, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 1.1, de la Orden TMA/259/2020, de 19 de marzo, por la que se dictan instrucciones sobre transporte por carretera, en su redacción dada por la Orden TMA/264/2020, de 20 de marzo, que establece que “En los transportes de mercancías por carretera estará permitido que vayan dos personas en la cabina del vehículo, cuando sea necesario por razón del tipo de transporte a realizar (...)”

**INSTRUCCIÓN DE 19 DE MARZO DE 2020, DEL MINISTERIO DE SANIDAD, POR LA QUE SE ESTABLECEN CRITERIOS INTERPRETATIVOS PARA LA ATENCIÓN DE ANIMALES DOMÉSTICOS EN LA GESTIÓN DE LA SITUACIÓN DE CRISIS SANITARIA OCACIONADA POR EL COVID-19.**

**Segundo. Criterios interpretativos.**

En el contexto de vigencia del estado de alarma, y teniendo en cuenta sus objetivos, entre los que se encuentra contener la progresión de la enfermedad, el artículo 7 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, prevé limitar la libre circulación de las personas, permitiéndola solo para la realización de una serie de actividades que en todo caso deberán realizarse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad, menores, mayores, o por otra causa justificada.

Entre las actividades permitidas en el mencionado artículo no se encuentra expresamente el desplazamiento de las personas cuya finalidad sea la alimentación, el rescate y el cuidado veterinario de los animales domésticos que habitan en los espacios públicos urbanos, cuando esta actividad no se realice en el marco de una prestación laboral, profesional o empresarial. No obstante, para prevenir un impacto negativo en la salud pública, cuando esa actividad viniera desarrollándose con carácter voluntario por aquellas entidades debidamente acreditadas al efecto por las administraciones locales, aquéllas podrán seguir desarrollando esta actividad, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 7 h), al entenderse que en este supuesto el carácter voluntario de la prestación resulta análogo al carácter laboral, profesional o empresarial. Estos desplazamientos deberán realizarse individualmente, y por tanto la correspondiente documentación acreditativa.

**INSTRUCCIÓN DE 19 DE MARZO DE 2020, DEL MINISTERIO DE SANIDAD, POR LA QUE SE ESTABLECEN CRITERIOS INTERPRETATIVOS PARA GESTIÓN DE LA SITUACIÓN DE CRISIS SANITARIA OCACIONADA POR EL COVID-19**

## **Segundo. Criterios interpretativos.**

La actividad de circulación por las vías de uso público permitida para la realización de actividades de asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7.1.e) 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, así como la realización de las actividades por causa de fuerza mayor o situación de necesidad previstas en el artículo 7.1.g) del citado real decreto, habilitan a las personas con discapacidad, que tengan alteraciones conductuales, como por ejemplo personas con diagnóstico de espectro autista y conductas disruptivas, el cual se vea agravado por la situación de confinamiento derivada de la declaración del estado de alarma, y a un acompañante, a circular por las vías de uso público, siempre y cuando se respeten las medidas necesarias para evitar el contagio.

### **ORDEN INT/262/2020, DE 20 DE MARZO, POR LA QUE SE DESARROLLA EL REAL DEBRETO 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 MATERIA DE TRÁFICO Y CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS A MOTOR**

#### **Artículo 1. Cierre o restricción a la circulación por carretera.**

1. El Ministro del Interior podrá acordar el cierre a la circulación de carreteras o tramos de ellas por razones de salud pública, seguridad o fluidez del tráfico o la restricción en ellas del acceso de determinados vehículos por los mismos motivos.

2. En el caso del cierre de las vías o restricción a la circulación a determinados vehículos, quedarán exceptuados los siguientes vehículos o servicios:

- a) Los vehículos de auxilio en carretera.
- b) Los vehículos y servicios de conservación y mantenimiento de carreteras.

- c) Los vehículos de distribución de medicamentos y material sanitario.
- d) Los vehículos de recogida de residuos sólidos urbanos.
- e) Los vehículos destinados a la distribución de alimentos.
- f) El transporte de materiales fundentes.
- g) Los vehículos destinados a transporte de combustibles.
- h) Los vehículos de transporte de ganado vivo.

i) Transporte de mercancías perecederas, entendiéndose como tales las recogidas en el anejo 3 del Acuerdo Internacional sobre el transporte de mercancías perecederas (ATP) así como las frutas y verduras frescas, en vehículos que satisfagan las definiciones y normas expresadas en el anejo 1 del ATP. En todo caso, la mercancía perecedera deberá suponer al menos la mitad de la capacidad de carga útil del vehículo u ocupar la mitad del volumen de carga útil del vehículo.

- j) Los vehículos de la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos.
- k) Los coches fúnebres.

l) Otros vehículos que, no estando incluidos entre los anteriores, los agentes encargados del control y disciplina del tráfico consideren, en cada caso concreto, que contribuyen a garantizar el suministro de bienes o la prestación de servicios esenciales para la población.

3. Las peticiones de cierre de vías o la restricción a la circulación de determinados vehículos serán canalizadas por el organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico, siendo el Director General de Tráfico el encargado de la coordinación con las autoridades competentes, autonómicas o locales.

4. Cuando las medidas a las que se refiere el apartado 1 sean adoptadas por iniciativa del Ministro del Interior, el Director General de Tráfico informará previamente a los responsables de tráfico de las Comunidades Autónomas, o, en su caso de las entidades locales, que tienen asumidas competencias en materia de tráfico, con objeto de que exista plena coordinación en su ejecución.



5. El Ministerio del Interior, a través a través del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico, podrá movilizar vehículos necesarios para garantizar la circulación, de acuerdo con las instrucciones que se dicten al efecto.

## **Artículo 2. Divulgación de las medidas relativas a circulación.**

Las autoridades estatales, autonómicas y locales competentes en materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial garantizarán que se llevan a cabo medidas proactivas de divulgación entre la población de las medidas adoptadas por el Ministro del Interior que afecten a la circulación de los ciudadanos, para el adecuado cumplimiento del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

En todo caso, estas medidas se publicarán en el punto de acceso nacional de información de tráfico, accesible a través de la dirección <http://nap.dgt.es/>. Asimismo, las restricciones a la circulación que se adopten de conformidad con lo dispuesto en esta orden se divulgarán, en la medida de lo posible, a través de los paneles de señalización variable.

## **Artículo 3. Suspensión de medidas especiales de regulación de tráfico acordadas por la Dirección General de Tráfico del Ministerio del Interior.**

Se suspenden las siguientes restricciones a la circulación, contempladas en la Resolución de 14 de enero de 2020 de la Dirección General de Tráfico, por la que se establecen medidas especiales de regulación del tráfico durante el año 2020, publicadas en el «Boletín Oficial del Estado» de 21 de enero de 2020, con objeto de garantizar el suministro de bienes esenciales y el abastecimiento:

- a) Transporte de mercancías en general (punto primero. B.1.1.).
- b) Mercancías peligrosas (punto primero. B.2.1) incluidas en el apartado 1.º (restricciones comunes) del Anexo V que les sea de aplicación.
- c) Vehículos especiales y vehículos que precisan de autorización complementaria de circulación al superar, por sus características técnicas o por razón

de la carga indivisible transportada, los valores de las masas o dimensiones máximas permitidas (punto primero. B.3.1).

**Artículo 4. Suspensión de medidas especiales de regulación de tráfico acordadas por el Director del Servicio Catalán de Tráfico.**

Se suspenden las restricciones a la circulación aplicables a los vehículos y conjuntos de transportes de mercancías en general, incluidos los que realizan transportes especiales, a los vehículos especiales y a los vehículos y conjuntos que transportan mercancías peligrosas, previstas en el anexo B, de la Resolución INT/383/2020, de 13 de febrero, publicada en el «Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya» n.º 8065, de 17 de febrero de 2020, por la que se establecen las restricciones a la circulación durante el año 2020, con objeto de garantizar el suministro de bienes esenciales y abastecimiento.

**Artículo 5. Suspensión de medidas especiales de regulación de tráfico acordadas por la Directora de Tráfico del Gobierno Vasco.**

Se suspenden las restricciones a la circulación recogidas en los puntos segundo, tercero y cuarto de la disposición primera de la Resolución de 20 de diciembre de 2019, de la Directora de Tráfico del País Vasco, publicada en el «Boletín Oficial del País Vasco» n.º 12, de 20 enero del 2020, por la que se establecen medidas especiales de regulación de tráfico durante el año 2020 en la Comunidad Autónoma del País Vasco, con objeto de garantizar el suministro de bienes esenciales y abastecimiento.

**Artículo 6. Periodo de suspensión de las medidas especiales de regulación.**

La suspensión de las medidas especiales de regulación contempladas en los artículos 3, 4 y 5 se mantendrán durante la vigencia del estado de alarma y sus sucesivas prórrogas.

**Artículo 7. Suspensión de campañas especiales de control y vigilancia.**

Se suspenden las campañas especiales de control y vigilancia programadas en el periodo de vigencia del estado de alarma.

**Artículo 8. Agentes de la autoridad encargados del cumplimiento del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.**

Todos los agentes de la autoridad encargados del cumplimiento del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, quedan obligados a hacer cumplir lo establecido en esta orden.

**Artículo 9. Autorizaciones administrativas para conducir.**

Los permisos y licencias de conducción, así como otras autorizaciones administrativas para conducir, cuyo periodo de vigencia venza durante el estado de alarma y sus sucesivas prórrogas, quedarán automáticamente prorrogados mientras dure el mismo y hasta sesenta días después de su finalización.

**Artículo 10. Interrupción del plazo para conducir en España con un permiso extranjero válido y en vigor.**

Durante la vigencia del estado de alarma y sus sucesivas prórrogas queda interrumpido el plazo de seis meses durante el cual el titular de un permiso de conducción extranjero válido para conducir en España puede conducir en el territorio nacional, conforme a lo establecido en el artículo 21 del Reglamento General de Conductores, aprobado por el Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo. El cómputo del plazo se reanudará tan pronto pierda vigencia el estado de alarma y sus sucesivas prórrogas.

**Artículo 11. Autorizaciones administrativas en materia de vehículos.**

Se prorroga la vigencia de las autorizaciones administrativas temporales reguladas en el artículo 42 y siguientes del Reglamento General de Vehículos, aprobado por el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, que ampararán la circulación de vehículos, durante la vigencia del estado de alarma y sus sucesivas prórrogas hasta sesenta días después de su finalización.

**Artículo 12. Denuncias por infracciones relacionadas con el cumplimiento de estos plazos.**

Durante la vigencia del estado de alarma y sus sucesivas prórrogas no se formularan denuncias por infracciones al texto refundido de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, relacionadas con el cumplimiento de los términos y plazos a los que se refiere esta instrucción.

**ORDEN TMA/273/2020, DE 23 DE MARZO, POR LA QUE SE DICTAN INSTRUCCIONES SOBRE REDUCCIÓN DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE DE VIAJEROS.**

**Artículo 2. Reducción del porcentaje de servicios de transporte de viajeros sometidos a contrato público u obligaciones de servicio público.**

2. En los servicios de transporte público de viajeros por carretera, ferroviarios y marítimos de competencia autonómica o local que están sometidos a contrato público u OSP, las autoridades autonómicas y locales procederán a reducir el porcentaje máximo de prestación de los servicios de su competencia, de acuerdo a la evolución de la situación, teniendo en cuenta la necesidad de facilitar el acceso a los puestos de trabajo y servicios básicos de los ciudadanos en sus territorios, sin que se produzcan aglomeraciones.

Disposición adicional única. Modificación de la Orden TMA/254/2020, de 18 de marzo, por la que se dictan instrucciones en materia de transporte por carretera y aéreo. El artículo 2 de la Orden TMA/254/2020, de 18 de marzo, por la que se dictan instrucciones en materia de transporte por carretera y aéreo, queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 2. Apertura de oficinas de arrendamiento de vehículos sin conductor.

1. Con el fin de garantizar el funcionamiento de las operaciones de transporte de mercancías y asegurar el necesario abastecimiento de productos a la población, así como los desplazamientos permitidos en el artículo 7 del Real Decreto 463/2020, de 14

de marzo, estará permitida la apertura de los establecimientos dedicados al arrendamiento de vehículos sin conductor a los efectos señalados.

**ORDEN TMA/278/2020, DE 24 DE MARZO, SOBRE MOVILIDAD, QUE MODIFICA LA ORDEN TMA/254/2020, DE 18 DE MARZO (RELATIVO AL TRANSPORTE PRIVADO COMPLEMENTARIO Y PARTICULAR)**

**Disposición adicional primera. Modificación de la Orden TMA/254/2020, de 18 de marzo, por la que se dictan instrucciones en materia de transporte por carretera y aéreo.** Se modifica el artículo 3.4 de la Orden TMA/254/2020, de 18 de marzo, por la que se dictan instrucciones en materia de transporte por carretera y aéreo, que queda redactado de la siguiente forma: «El transporte público, privado complementario y particular de personas en vehículos de hasta nueve plazas, incluido el conductor, llevado a cabo en el marco de los supuestos de desplazamiento autorizados en el artículo 7 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, en los que deba viajar más de una persona en el vehículo, respetará que vaya como máximo una persona por cada fila de asientos, manteniéndose la mayor distancia posible entre los ocupantes.»

**ORDEN INT/284/2020, DE 25 DE MARZO, QUE MODIFICA LA ORDEN INT/262/2020, DE 20 DE MARZO, EN MATERIA DE TRÁFICO Y CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS A MOTOR, RESPECTO DE VEHÍCULOS EXENTOS DE CIRCULAR**

El **artículo 1.1** de esta orden dispone que el Ministro del Interior podrá acordar el cierre a la circulación de carreteras o tramos de ellas por razones de salud pública, seguridad o fluidez del tráfico o la restricción en ellas del acceso de determinados vehículos por los mismos motivos. Y el apartado 2 de este artículo prevé que, en el caso del cierre de las vías o restricción a la circulación a determinados vehículos, quedarán exceptuados los destinados a determinadas actividades que se consideran esenciales para garantizar el suministro de productos y la prestación de servicios esenciales para la población.

La relación contenida en el artículo 1.2 no es limitativa, sino que se contrae a mencionar los vehículos mediante los que se desarrolla una serie de actividades que en un primer momento se han considerado esenciales. Con objeto precisamente de que puedan quedar exceptuados de la restricción de circulación otros vehículos no expresamente incluidos, se ha previsto que los agentes encargados del control y disciplina del tráfico permitan circular a aquellos que consideren, en cada caso concreto, que contribuyen a garantizar el suministro de bienes o la prestación de servicios esenciales para la población.

No obstante, con objeto de evitar dudas acerca de la inclusión de los vehículos destinados al desarrollo de determinadas actividades esenciales que no se mencionan de forma expresa y facilitar tanto la realización de dichas actividades como la labor de los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se considera oportuno modificar el artículo 1.2 de la Orden INT/262/2020, de 20 de marzo.

En su virtud, al amparo de lo dispuesto en el artículo 4.3 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, dispongo:

**MODIFICACIÓN DE LA ORDEN INT/262/2020. DE 20 DE MARZO, POR LA QUE SE DESARROLLA 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 MATERIA DE TRÁFICO Y CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS A MOTOR.**

Se modifica el **artículo 1.2** de la Orden INT/262/2020, de 20 de marzo, por la que se desarrolla 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 materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, que queda redactado como sigue:

«2. En el caso del cierre de las vías o restricción a la circulación de determinados vehículos, quedarán exceptuados los vehículos destinados a la prestación de los servicios o a la realización de las actividades siguientes:

a) Los de transporte sanitario y asistencia sanitaria, pública o privada, los de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, los de protección civil y salvamento y los de extinción de incendios.

b) Los que transporten a personal de mantenimiento o técnicos de reparación de instalaciones o equipamientos sanitarios

c) Los de distribución de medicamentos y material sanitario.

d) Los destinados a la distribución de alimentos.

e) Los de las Fuerzas Armadas.

f) Los de auxilio en carretera.

g) Los de los servicios de conservación y mantenimiento de carreteras.

h) Los de recogida de residuos sólidos urbanos.

i) Los destinados al transporte de materiales fundentes.

j) Los destinados al transporte de combustibles.

k) Los destinados a la producción, comercialización, transformación y distribución de productos agrícolas, ganaderos y pesqueros, y sus insumos; a la producción, distribución alquiler y reparación de equipos y maquinaria para la agricultura, la pesca, la ganadería, y su industria asociada, y al transporte y tratamiento de residuos y subproductos agrícolas, ganaderos y pesqueros, y de la industria alimentaria.

l) Los destinados al transporte de mercancías perecederas, entendiendo como tales las recogidas en el anejo 3 del Acuerdo Internacional sobre el transporte de mercancías perecederas (ATP) así como las frutas y verduras frescas, en vehículos que satisfagan las definiciones y normas expresadas en el anejo 1 del ATP. En todo caso, la

mercancía perecedera deberá suponer al menos la mitad de la capacidad de carga útil del vehículo u ocupar la mitad del volumen de carga útil del vehículo.

m) Los destinados a la fabricación y distribución de productos de limpieza e higiene.

n) Los de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A.

ñ) Los fúnebres.

o) Los utilizados por las empresas de seguridad privada para la prestación de servicios de transporte de seguridad, de respuesta ante alarmas, de ronda o vigilancia discontinua, y aquellos que resulte preciso utilizar para el desempeño de servicios de seguridad en garantía de los servicios esenciales y el abastecimiento a la población.

p) Otros vehículos que, no estando incluidos entre los anteriores, los agentes encargados del control y disciplina del tráfico consideren, en cada caso concreto, que contribuyen a garantizar el suministro de bienes o la prestación de servicios esenciales para la población.

**RESOLUCIÓN DE 16 DE MARZO DE 2020, DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSPORTE TERRESTRE, POR LA QUE SE EXCEPTÚA TEMPORALMENTE EL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS E TIEMPOS DE CONDUCCIÓN Y DESCANSO EN LO TRANSPORTES DE MERCANCÍAS.**

**Primero.**

Exceptuar temporalmente a las operaciones de transporte de mercancías afectadas por estas circunstancias del cumplimiento de las normas establecidas en los artículos 6.1 y 8.6 del Reglamento n.º 561/2006.

**Segundo.**



Las excepciones previstas en el apartado primero serán de aplicación a los conductores que realicen operaciones de transporte de mercancías en todo el territorio nacional.

Estas exenciones serán de aplicación desde el día 14 de marzo de 2020 hasta el día 28 de marzo del 2020, ambos incluidos.

**ORDEN SND/298/2020, DE 29 DE MARZO, POR LA QUE SE ESTABLECEN MEDIDAS EXCEPCIONALES EN RELACIÓN CON LOS VELATORIOS Y CEREMONIAS FÚNEBRES PARA LIMITAR LA PROPAGACIÓN Y EL CONTAGIO POR EL COVID-19**

Por otra parte, en su artículo 11, el citado Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, establece que la asistencia a los lugares de culto y a las ceremonias civiles y religiosas, incluidas las fúnebres, se condicionan a la adopción de medidas organizativas consistentes en evitar aglomeraciones de personas, en función de las dimensiones y características de los lugares, de tal manera que se garantice a los asistentes la posibilidad de respetar la distancia entre ellos de, al menos, un metro. No obstante, debido a las especiales características que rodean las ceremonias fúnebres, es difícil asegurar la aplicación de las medidas de contención y distanciamiento con la separación interpersonal de más de un metro necesaria para limitar la propagación del virus. Por otra parte, en el caso del COVID-19, familiares o allegados del fallecido han podido ser contactos estrechos por lo que deberán permanecer en sus casas observando la cuarentena correspondiente. La evolución de la epidemia del COVID-19 en España ha supuesto un importante incremento de fallecidos por esta enfermedad, que se unen a los fallecidos por otras causas. Esta circunstancia exige la adopción de nuevas medidas extraordinarias para evitar la propagación y contagio relacionados con los velatorios o la celebración de las ceremonias civiles y religiosas vinculadas a los funerales, así como medidas para garantizar la protección de los usuarios de servicios funerarios. Por ello, se hace preciso prohibir todos los velatorios, tanto en instalaciones públicas como privadas, restringir otras ceremonias fúnebres, independientemente de la causa del fallecimiento, y regular algunas de las condiciones de contratación de los servicios funerarios.

En su virtud, resuelvo:

Primero. Objeto. Esta orden tiene por objeto establecer medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres para limitar la propagación y el contagio por el COVID-19.

Segundo. Ámbito de aplicación. Esta orden resulta de aplicación a todos los fallecimientos que se produzcan en España durante la vigencia del estado de alarma.

Tercero. Velatorios. Se prohíben los velatorios en todo tipo de instalaciones, públicas o privadas, así como en los domicilios particulares.

Cuarto. Actuaciones sobre el cadáver. En el caso de fallecidos por COVID-19, no se podrán realizar prácticas de tanatoestética, intervenciones de tanatopraxia, ni intervenciones por motivos religiosos que impliquen procedimientos invasivos en el cadáver.

Quinto. Ceremonias civiles o de culto religioso. Se pospondrá la celebración de cultos religiosos o ceremonias civiles fúnebres hasta la finalización del estado de alarma, sin perjuicio de la posibilidad prevista en el párrafo siguiente. La participación en la comitiva para el enterramiento o despedida para cremación de la persona fallecida se restringe a un máximo de tres familiares o allegados, además, en su caso, del ministro de culto o persona asimilada de la confesión respectiva para la práctica de los ritos funerarios de despedida del difunto. En todo caso, se deberá respetar siempre la distancia de uno a dos metros entre ellos.

Sexto. Condiciones de contratación de servicios funerarios. Durante el periodo de vigencia del estado de alarma, los precios de los servicios funerarios no podrán ser superiores a los precios vigentes con anterioridad al 14 de marzo de 2020. En el caso de servicios ya abonados a precios superiores a los establecidos con anterioridad al 14 de marzo de 2020, la empresa deberá iniciar de oficio la devolución de la diferencia, dejando constancia de las actuaciones realizadas a tal efecto en el caso de que no pueda llevarse a cabo. En este caso, el usuario dispondrá de seis meses desde la fecha de finalización del estado de alarma para solicitar el correspondiente reembolso.

**REAL DECRETO-LEY 12/2020, DE 31 DE MARZO, DE MEDIDAS URGENTES EN  
MATERIA DE PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO**

El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. El artículo 18 del citado real decreto prevé que las autoridades, empresas y proveedores adopten las medidas necesarias para asegurar la prestación de los servicios esenciales que les son propios.

**CAPÍTULO I**

Medidas para garantizar el funcionamiento de los servicios de asistencia y protección integral a las víctimas de violencia de género

Artículo 1. Declaración de servicio esencial.

Artículo 2. Normal funcionamiento de los servicios de información y asesoramiento jurídico 24 horas, telefónica y en línea, así como de los servicios de teleasistencia y asistencia social integral a las víctimas de violencia de género.

1. Las Administraciones Públicas competentes adoptarán las medidas necesarias para garantizar la prestación de los servicios de información y asesoramiento jurídico 24 horas, telefónica y en línea, dirigidos a las víctimas de violencia de género, con las mismas características que los que se venían prestando con anterioridad a la declaración del estado de alarma y, en su caso, adaptando su prestación a las necesidades excepcionales derivadas de este.

2. Las Administraciones Públicas competentes asegurarán el normal funcionamiento del servicio Telefónico de Atención y Protección para víctimas de la violencia de género (ATENPRO), adaptando, en su caso, su prestación a las necesidades excepcionales derivadas del estado de alarma.

3. Las Administraciones Públicas competentes garantizarán la prestación de los servicios de asistencia social integral, consistentes en orientación jurídica, psicológica y

social destinadas a las víctimas de violencia género, que viniesen funcionando con anterioridad a la declaración del estado de alarma, adaptando, en su caso, su prestación a las necesidades excepcionales derivadas del estado de alarma.

La adaptación a la que se refiere el párrafo anterior, deberá tener en cuenta la situación de permanencia domiciliaria y prever alternativas a la atención telefónica, a través de medios como la mensajería instantánea para la asistencia psicológica o la alerta con geolocalización para la comunicación de emergencia a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Artículo 3. Servicios de acogida a víctimas de violencia de género y otras formas de violencia contra las mujeres.

1. Las Administraciones Públicas competentes garantizarán el normal funcionamiento de los centros de emergencia, acogida, pisos tutelados, y alojamientos seguros para víctimas de violencia de género, explotación sexual y trata con fines de explotación sexual.

2. Cuando la respuesta de emergencia conlleve el abandono del domicilio para garantizar la protección de la víctima y de sus hijos e hijas, se procederá al ingreso en los centros a los que se refiere el apartado anterior, que serán equipados con equipos de protección individual.

3. Cuando sea necesario para garantizar la acogida de víctimas y de sus hijos e hijas en riesgo, las Administraciones Públicas competentes podrán disponer el uso de los establecimientos de alojamiento turístico, a los que se refiere la Orden TMA/277/2020, de 23 de marzo, por la que se declaran servicios esenciales a determinados alojamientos turísticos y se adoptan disposiciones complementarias.

4. A los centros a los que se refiere el presente artículo les será de aplicación, en aquello que proceda en atención a su naturaleza, lo dispuesto en los apartados segundo, tercero y cuarto, de la Orden SND/275/2020, de 23 de marzo, por la que se establecen medidas complementarias de carácter organizativo, así como de suministro de información en el ámbito de los centros de servicios sociales de carácter residencial en relación con la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Artículo 4. Sistema de seguimiento por medios telemáticos del cumplimiento de las medidas cautelares y penas de prohibición de aproximación en materia de violencia de género.

1. Las Administraciones Públicas competentes adoptarán las medidas necesarias para garantizar el normal funcionamiento y prestación del servicio integral, incluido el servicio de puesta a disposición, instalación y mantenimiento de equipos de dispositivos telemáticos, del sistema de seguimiento por medios telemáticos del cumplimiento de las medidas cautelares y penas de prohibición de aproximación en materia de violencia de género.

2. Para el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado anterior, las Administraciones Públicas competentes podrán dictar las instrucciones necesarias a las empresas prestadoras de los servicios.

Artículo 5. Medidas relativas al personal que presta servicios de asistencia social integral a víctimas de violencia de género, y otras formas de violencia contra las mujeres que, por su naturaleza, se deban prestar de forma presencial.

1. Las personas trabajadoras que por razón de su actividad profesional tengan contacto directo con las víctimas y, en todo caso, quienes prestan sus servicios en centros de teleasistencia, emergencia o acogida, deben seguir las medidas de protección recomendadas por el Ministerio de Sanidad, según el nivel de riesgo al que están expuestos.

2. A efectos de lo anterior, y siempre que las disponibilidades así lo permitan, las Administraciones Públicas competentes, así como las empresas proveedoras de servicios, deberán dotar a las personas trabajadoras de los centros de los equipos de protección individual.

**ORDEN INT/317/2020, DE 2 DE ABRIL, POR LA QUE SE DESARROLLA 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 MATERIA DE MATRICULACIÓN Y CAMBIO DE TITULARIDAD DE DETERMINADOS VEHÍCULOS**

La disposición adicional tercera del mencionado Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, suspende los términos e interrumpe los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público.

Estas medidas tienen un impacto directo en el flujo ordinario de tramitación de las matriculaciones y cambios de titularidad de vehículos, en los que no siempre es posible la cumplimentación y acreditación telemática de determinados requisitos previos competencia de otras Administraciones públicas.

En su virtud, al amparo del artículo 4.3 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, dispongo:

**Artículo único. Matriculación y cambios de titularidad de vehículos.**

En los procedimientos administrativos descritos en el anexo I, cuando no sea materialmente posible la acreditación de alguno de los requisitos allí relacionados, por requerir necesariamente una tramitación no telemática, los solicitantes podrán excepcionalmente, en sustitución de lo anterior, suscribir una declaración responsable, conforme al modelo del anexo II

**Disposición final primera. Modificación de la Orden INT/262/2020, de 20 de marzo, por la que se desarrolla 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 materia de tráfico y circulación de vehículos a motor.**

El párrafo a) del apartado 2 del artículo 1 de la Orden INT/262/2020, de 20 de marzo, por la que se desarrolla 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 materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, queda redactado como sigue:

«a) Los de transporte sanitario y asistencia sanitaria, pública o privada, los de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, los de protección civil y salvamento, los de extinción de incendios y los del Servicio de Vigilancia Aduanera.»

**CONSULTA ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO (02/04/2020) SOBRE TIPIFICACIÓN Y COMPETENCIA ADMINISTRATIVA PARA TRAMITAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES POR INCUMPLIMIENTO DE LAS LIMITACIONES IMPUESTAS DURANTE EL ESTADO DE ALARMA**

La Abogacía General del Estado ha examinado la discrepancia de criterio existente entre varias Abogacías del Estado respecto de la tipificación y determinación de la competencia administrativa para tramitar y resolver los procedimientos sancionadores que se incoen por presuntos incumplimientos de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

El presente informe se centrará en las discrepancias jurídicas suscitadas entre varias Abogacías del Estado respecto de la tipificación y competencia para tramitar los referidos procedimientos sancionadores, dando por supuesto que su tramitación no se encuentra formalmente suspendida

De lo expuesto se desprende que, desde la declaración del estado de alarma, los distintos agentes de la autoridad (de la Administración estatal, autonómica y local) están habilitados para formular denuncias por incumplimientos de las limitaciones y restricciones impuestas a la ciudadanía.

Sin perjuicio de que las denuncias puedan provenir de agentes de la autoridad de distintas Administraciones Públicas, las infracciones denunciadas pueden también

estar vinculadas a materias de la competencia de unas u otras Administraciones Públicas.

A estos efectos, el art. 10 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, dispone que “el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la autoridad competente en el estado de alarma será sancionado con arreglo a lo dispuesto en las leyes”. En el mismo sentido se expresa el artículo 20 del Real Decreto 463/2020, que bajo la rúbrica “Régimen sancionador”, establece que “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 1 de junio”. Esta genérica remisión a la aplicación de “las leyes” plantea problemas prácticos a la hora de tipificar las distintas infracciones denunciadas por los agentes de la autoridad, cuestión de la que, como se expondrá seguidamente, en muchos casos depende la competencia para tramitar y resolver los correspondientes procedimientos sancionadores.

Efectivamente, el artículo 6 del Real Decreto 463/2020, relativo a la “Gestión ordinaria de los servicios”, dispone que “Cada Administración conservará las competencias que le otorga la legislación vigente en la gestión ordinaria de sus servicios para adoptar las medidas que estime necesarias en el marco de las órdenes directas de la autoridad competente a los efectos del estado de alarma y sin perjuicio de lo establecido en los artículos 4 y 5”. Al no recoger el Real Decreto 463/2020 ninguna previsión expresa en materia de competencias sancionadoras, hay que entender que dicha norma no afecta al régimen competencial vigente. En consecuencia, el incumplimiento a las restricciones o limitaciones impuestas por el Real Decreto 463/2020 o a las órdenes, instrucciones o disposiciones dictadas por autoridades delegadas se habrá de sancionar por las Administraciones competentes por razón de la normativa sectorial aplicable (sanidad, tráfico, comercio, educación...).



En primer lugar, el incumplimiento de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma puede tener encaje en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, cuyo artículo 32 atribuye competencias sancionadoras tanto a la Administración General del Estado (en concreto, al Ministro del Interior, al Secretario de Estado de Seguridad, o a los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas y en las Ciudades de Ceuta y Melilla, según el tipo y grado de sanción), como a “las autoridades correspondientes de la Comunidad Autónoma en el ámbito de sus competencias en materia de seguridad ciudadana”, y a los Alcaldes, “cuando las infracciones se cometieran en espacios públicos municipales o afecten a bienes de titularidad local, siempre que ostenten competencia sobre la materia de acuerdo con la legislación específica”.

En segundo lugar, las infracciones que se consideran pueden tener encaje legal en la legislación sanitaria, por su vinculación con el bien jurídico de protección de la salud pública. Conviene recordar, en este punto, que el artículo 149.1.16 de la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva sobre la sanidad exterior y sobre las bases y coordinación general de la sanidad, por lo que las Comunidades Autónomas han asumido competencias ejecutivas o de gestión en materia de sanidad. Por lo tanto, si las infracciones objeto de informe se vinculasen a la legislación sanitaria, la competencia para tramitar y resolver los correspondientes procedimientos sancionadores correspondería, en principio, a las Comunidades Autónomas respectivas, habida cuenta de que, en materia de sanidad, las Comunidades Autónomas han asumido, como se ha dicho, competencias ejecutivas o de gestión, y el ejercicio de la potestad sancionadora se encuadra, precisamente, no en la competencia normativa sino en la competencia ejecutiva o de gestión.

En tercer lugar, las infracciones de continua referencia pueden tener encuadre en la legislación sobre protección civil. La Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional Protección Civil, regula en su artículo 48 las competencias en el ámbito de la

Administración General del Estado, lo que debe entenderse sin perjuicio de las competencias autonómicas asumidas en materia de protección civil.

Así las cosas, procede examinar cada uno de los mencionados bloques normativos, para determinar en cuál de ellos se encuadran mejor las infracciones que se examinan, con indicación expresa de que no resulta posible dar en este punto una respuesta categórica y unívoca, pues la tipificación de cada concreta infracción exigirá una labor casuística de examen y valoración de los hechos denunciados, de la que dependerá la posterior operación de calificación jurídica o subsunción de los hechos en una u otra infracción de las legamente tipificadas, siendo la posible casuística, se insiste, muy diversa. Por el mismo motivo, se advierte expresamente que las eventuales denuncias que puedan formular los agentes de la autoridad durante el estado de alarma pueden afectar, por razón de las concretas circunstancias fácticas objeto de denuncia, a bloques normativos distintos de los que, por ser los más habituales, se examinan en este informe.

La Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, contiene en sus artículos 35, 36 y 37 una enumeración de infracciones muy graves, graves y leves, respectivamente. De la relación de dichas infracciones sólo parece aplicable al supuesto que nos ocupa, en principio, la infracción grave del artículo 36.6, consistente en “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”.

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 artículos 550 a 556 del Código Penal.

Dada la mención expresa que la Orden parcialmente transcrita efectúa al artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, podría pensarse que ese precepto es el que da cobertura general a las infracciones a las limitaciones y restricciones impuestas a los ciudadanos por el Real Decreto 463/2020.

Este es el criterio que sostienen algunas de las Abogacías del Estado discrepantes, que consideran que el incumplimiento de las limitaciones de la libertad de circulación impuestas en el artículo 7 del Real Decreto 463/2020 permitiría apreciar, directamente y sin necesidad de previo requerimiento de los agentes de la autoridad, la infracción de desobediencia del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015. Otras Abogacías del Estado discrepan de este criterio, por entender que es necesario un requerimiento expreso de los agentes de la autoridad, que resulte desatendido, para apreciar la concurrencia de la infracción de desobediencia tipificada en el artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015.

Este Centro Directivo considera que la infracción del artículo 36.6 de continua referencia sanciona algo más que el genérico incumplimiento del ordenamiento jurídico. La contravención de las normas vigentes conlleva, per se, unas determinadas consecuencias jurídicas (nulidad, anulabilidad, obligación de indemnizar...), pero no toda contravención de la normativa vigente implica una infracción por desobediencia. El artículo 36.6 de la ley Orgánica 4/2015 tipifica una infracción administrativa derivada no de la mera contravención de una norma jurídica (conducta que, como se ha indicado, es reprobable y conlleva unas consecuencias jurídicas propias en Derecho), sino del desconocimiento del principio de autoridad, que entraña un reproche o desvalor adicional. Cuando quien actúa investido legalmente de la condición de autoridad no es obedecido por un particular, esa conducta merece un reproche adicional al que conlleva el previo incumplimiento de la normativa vigente. Por lo expuesto, la infracción de desobediencia precisa necesariamente de un requerimiento expreso e individualizado por parte del agente de la autoridad, que no resulte atendido por el destinatario de dicho requerimiento.

Así las cosas, el mero incumplimiento de las limitaciones o restricciones impuestas durante el estado de alarma no puede ser calificado automáticamente como infracción de desobediencia del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015. 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.

-V-

Procede examinar, en segundo lugar, la incardinación de las infracciones al artículo 7 del Real Decreto 463/2020 en la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional Protección Civil. Su artículo 45.3.b) tipifica como infracción muy grave “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”, y conforme al artículo 45.4.b) del mismo texto legal, constituye infracción leve esa misma conducta, “cuando no suponga una especial peligrosidad o trascendencia para la seguridad de las personas o los bienes”.

La aplicación de dichas infracciones tendría el inconveniente de que el concepto de declaración de estado de alarma de la Ley Orgánica 4/1981 no coincide, desde un punto de vista técnico- jurídico, con la declaración de emergencia acordada en el ámbito de la protección civil, y al amparo de la Ley 17/2015. A estos efectos, no puede desconocerse que la declaración del estado de alarma entraña un régimen jurídico más específico por su mayor intensidad en la incidencia en los derechos de los ciudadanos, como pone de manifiesto la circunstancia de que, con arreglo al artículo 116.2 de la Constitución, ha de ser declarado por el Gobierno dando cuenta de ello al Congreso de los Diputados, precisándose la autorización de dicha Cámara para la prórroga del mismo; la declaración de estado de alarma constituye un instrumento aplicable para situaciones

extraordinarias a las que no quepa hacer frente con los instrumentos jurídicos ordinarios, como puede ser la declaración de emergencia de protección civil. artículo 5.2 de la Ley 17/2015 define la “Emergencia de protección civil”...

Por último, la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, tipifica una serie de infracciones relacionadas con conductas que constituyan un riesgo o daño grave o muy grave para la salud. Así, el artículo 57.2.a) 1º tipifica como infracción muy grave “La realización de conductas u omisiones que produzcan un riesgo o un daño muy grave para la salud de la población”. El artículo 57.2.b) 1º tipifica como infracción grave “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”, y el apartado 3º de este mismo precepto tipifica igualmente como infracción grave “El incumplimiento de las instrucciones recibidas de la autoridad competente, si comporta daños para la salud, cuando no sea constitutivo de infracción muy grave”. Además, conforme al artículo 57.2.c)1º, constituye infracción leve “El incumplimiento de la normativa sanitaria vigente, si las repercusiones producidas han tenido una incidencia escasa o sin trascendencia directa en la salud de la población”.

Dado que el Real Decreto 463/2020 declara el estado de alarma ante la crisis sanitaria derivada del COVID-19, dicho Real Decreto constituye una norma de policía sanitaria cuyos preceptos están orientados a la preservación de la salud humana y a la evitación del contagio de la enfermedad. Las limitaciones o restricciones de la libertad de circulación de las personas impuestas en el artículo 7 del Real Decreto 463/2020 tienen una finalidad claramente vinculada a la protección de la salud pública que, a juicio de este Centro Directivo, permiten calificar los incumplimientos de dicho precepto, sin forzar la aplicación de la norma, como infracciones de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública.

A la vista de las consideraciones precedentes, y teniendo en cuenta las posibles calificaciones que puede merecer un mismo hecho (infracción de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de la Salud Pública; infracción, en su caso, del artículo 36.6 de la

Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, o infracción, en su caso, de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil), la concreta calificación o tipificación del hecho denunciado se traducirá, en muchas ocasiones, en una cuestión de concurrencia o colisión de normas que habrá de resolverse aplicando las reglas o principios que deciden estas cuestiones en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, tomadas básicamente del Derecho penal, cuales son los criterios de consunción, subsidiariedad, y non bis in ídem, criterios que deberán considerarse por los órganos instructores y por los competentes para dictar la resolución que proceda.

**COMUNICACIÓN DEL MINISTRO DEL INTERIOR A LOS DELEGADOS DEL GOBIERNO SOBRE INCOACIÓN DE PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES POR PRESUNTA INFRACCIÓN DEL ART.36.6 DE LA LEY ORGÁNICA 4/2015, DE 30 DE MARZO, DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA Y CRITERIOS PARA LAS PROPUESTAS DE SANCIÓN**

El artículo 20 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, remite la sanción de los incumplimientos de las órdenes de las autoridades competentes durante el estado de alarma a lo dispuesto en las leyes, en los mismos términos que la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

Se ha constatado que uno de los incumplimientos más frecuentes que se están produciendo y denunciando por los agentes de la autoridad es el de las medidas limitativas de la libertad de circulación que ha establecido el artículo 7 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo y recogidas también en el artículo 4 de la Orden INT/226/2020, de 15 de marzo. Tal incumplimiento debe considerarse desobediencia a las órdenes dictadas por el Gobierno, como autoridad competente en el estado de alarma; órdenes que gozan de valor de ley (STC83/2016) y constituyen mandatos directos dirigidos a la ciudadanía que han tenido una amplia difusión, además de su

publicación en el Boletín Oficial del Estado, y, por tanto, su inobservancia pueda subsumirse en el tipo infractor de la desobediencia a la autoridad del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

Por último, como Documento III también se adjuntan, como indicaciones de carácter meramente orientativo para los órganos instructores de los expedientes sancionadores y para conocimiento de los agentes de la autoridad, unos criterios para la recogida de los hechos denunciados en los boletines de denuncias y la posterior graduación de las propuestas de sanción. No obstante, los órganos instructores de cada expediente deberán, en virtud del artículo 33 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, realizar las labores de graduación de la infracción y propuesta de sanción en cada caso teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes que hayan sido reseñadas en los boletines de denuncia.

**CALIFICACIÓN DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS PARA LIMITAR LOS DESPLAZAMIENTOS DE LA CIUDADANÍA COMO INFRACCIÓN DEL ART. 36.6 DE LA LEY ORGÁNICA 4/2015, DE 30 DE MARZO, DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN LAS RESOLUCIONES DE PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES.**

1. El Real Decreto 463/2020, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, recuerda en su preámbulo que la Organización Mundial de la Salud ha elevado la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19 a pandemia internacional, y que la rapidez en la evolución de los hechos, a escala nacional e internacional, requiere la adopción de medidas inmediatas y eficaces para hacer frente a esta coyuntura. Por ello, para hacer frente eficazmente a esta crisis sanitaria, el Gobierno, en ejercicio de las facultades que le atribuyen el artículo 116.2 de la Constitución Española y el artículo cuarto, apartado b) de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, mediante el citado real decreto declaró el estado de alarma.

La Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, en su artículo séptimo, declara al Gobierno autoridad competente a los efectos del estado de alarma, y en su artículo once le habilita para adoptar determinadas medidas que constituyen verdaderas órdenes e

instrucciones, de alcance muy acotado en el tiempo, dirigidas directamente a la población ante la situación de emergencia justificativa de la declaración de este estado excepcional. Y asimismo, el artículo 4 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, reitera que, a los efectos del estado de alarma, la autoridad competente será el Gobierno (apartado 1), si bien, para el ejercicio de las funciones a que se hace referencia en este real decreto, bajo la superior dirección del Presidente del Gobierno, serán autoridades competentes delegadas, en sus respectivas áreas de responsabilidad, la Ministra de Defensa, el Ministro del Interior, el Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, y el Ministro de Sanidad (apartado 2), que quedan habilitados para dictar las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas que, en la esfera específica de su actuación, sean necesarios 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 once de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio (apartado 3).

Las medidas previstas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, se encuadran, como explica su preámbulo, en la acción decidida del Gobierno para proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública. Y añade que se trata de medidas temporales de carácter extraordinario imprescindibles para hacer frente a la situación y proporcionadas a la extrema gravedad de la misma. Así, se han impuesto determinadas restricciones a la libertad de circulación de las personas (artículo 7), medidas de contención en el ámbito de la actividad comercial, equipamientos culturales, establecimientos y actividades recreativas, actividades de hostelería y restauración, y otras adicionales (artículo 10), medidas de contención en relación con los lugares de culto (artículo 11) y con las ceremonias civiles y religiosas o medidas en materia de transportes (artículo 14), entre otras.

En particular, el artículo 7.1 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, 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. 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.

2. El artículo diez, apartado uno de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, dispone que “el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la autoridad competente en el estado de alarma será sancionado con arreglo a lo dispuesto en las leyes”. En el mismo sentido se expresa el artículo 20 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que, bajo la rúbrica “Régimen sancionador”, establece que “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 1 de junio”.

Por su parte, el artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (LOPSC), tipifica como infracción grave “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”.

El precepto, en realidad, contempla diferentes tipos infractores entre los que interesa en este momento centrarnos en las conductas que puedan implicar bien desobediencia, bien resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones (dos conductas distintas, según se expone más adelante) que no sean constitutivas de los delitos de atentado o resistencia a la autoridad que tipifican los artículos 550 y siguientes del Código Penal. Estas infracciones penales implican, según reiterada jurisprudencia, una contumaz oposición a la función del sujeto pasivo, desplegando una acción firme y persistente de oposición activa o pasiva, o una omisión contumaz a prestar la colaboración necesaria para que los agentes cumplan sus

funciones, con diferente grado de intensidad, calificándose como delito de atentado cuando media agresión, violencia o intimidación grave. Por tanto, cuando se produzca la mera desobediencia a un mandato directo de la autoridad (no sólo de sus agentes), sin la contumacia exigida para incurrir en la infracción penal de la resistencia a la autoridad o a sus agentes (artículo 556 del Código Penal), concurrirán los elementos definitorios de la infracción administrativa del artículo 36.6 de la LOPSC.

Como se ha expuesto más arriba, la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio ya advierte 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”, y en el mismo sentido se expresa el artículo 20 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Dejando al margen las conductas más graves constitutivas de delito, la inobservancia de las medidas adoptadas por el Gobierno como autoridad competente vigente el estado de alarma pueden, por tanto, constituir bien un incumplimiento de las órdenes de dicha autoridad, equivalente a la desobediencia a la que se refiere el artículo 36.6 de la LOPSC, bien un acto de resistencia no penal a las órdenes de dicha autoridad o de sus agentes, que se identifica con la resistencia que menciona el mencionado precepto de la citada ley.

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, y el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, 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.

3. A estos efectos, las medidas limitativas de la libertad ambulatoria contenidas en el artículo 7 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, no constituyen normas

abstractas adoptadas por el Gobierno para regir con carácter general y ordinariamente la conducta de la ciudadanía, sino expresos, concretos y directos mandatos u órdenes de la autoridad competente dirigidos a establecer restricciones a la libertad de circulación de la población, proporcionales a las circunstancias que han determinado la declaración del estado de alarma.

A las anteriores consideraciones deben agregarse otras dos. En primer lugar, es preciso recordar el valor de ley que tales medidas limitativas tienen, de acuerdo con el Tribunal Constitucional, que ha declarado que “aunque formalizada mediante decreto del Consejo de Ministros, la decisión de declarar el estado de alarma, dado su contenido normativo y efectos jurídicos, debe entenderse que queda configurada en nuestro ordenamiento como una decisión o disposición con rango o valor de ley”, “y, en consecuencia, queda revestida de un valor normativo equiparable, por su contenido y efectos, al de las leyes”(STC83/2016,FJ10).

Y en segundo lugar, tales órdenes expresas, concretas y directas de la autoridad a la ciudadanía, restringiendo de forma proporcional su libertad de circulación, han tenido una amplísima difusión a través de los medios de comunicación, además de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, por lo que su incumplimiento (en términos de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, y el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo) o desobediencia (en términos del artículo 36.6 de la LOPSC) no exigen el recordatorio de la necesidad de su observancia, mediante requerimiento de los agentes de la autoridad, para que se consume la infracción administrativa. Ello sin perjuicio de que, si media dicho requerimiento o cualquiera otro y no es atendido por la persona a la que se dirige, ésta pueda incurrir bien en la infracción administrativa de desobediencia o resistencia a los agentes de la autoridad, bien en el delito correspondiente de resistencia, en función de las circunstancias.

### DOCUMENTOIII

## **CRITERIOS PARA REFLEJAR LOS HECHOS DENUNCIADOS EN BOLETINES DE DENUNCIA Y POSTERIOR GRADUACIÓN DE PROPUESTAS DE SANCION POR**

## **INFRACCIONES DERIVADAS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS PREVISTAS EN EL REAL DECRETO 463/2020, DE 14 DE MARZO.**

Para la proporcionada graduación de las sanciones que hayan de proponerse para corregir las infracciones cometidas por incumplimiento de las medidas establecidas en 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, resulta trascendental que los boletines de denuncia reflejen lo más precisamente posible los hechos objeto de denuncia y las circunstancias concurrentes en cada caso, a fin de que las mismas sean tenidas en cuenta por el instructor del expediente sancionador.

A fin de facilitar la labor de los agentes de la autoridad y homogeneizar criterios para la graduación de las propuestas de sanción de conformidad con el artículo 33 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, se procede a enumerar hechos y circunstancias que se corresponden con la casuística más común y criterios de graduación según los mismos, advirtiéndose que dicha enumeración no constituye una relación cerrada a modo de *numerus clausus*, sino que podrá ser enriquecida a través de las prácticas que los propios agentes e instructores de los expedientes puedan transmitir.

Todo ello sin perjuicio de que de una actuación o hecho se deriven varias propuestas de sanción que darán lugar a tantos procedimientos como proceda siempre que cumpla el principio de *non bis in ídem* y se mantenga la premisa de no coincidir la misma persona, el mismo hecho y el mismo fundamento jurídico.

### **A. DESCRIPCIÓN DE HECHOS Y CIRCUNSTANCIAS**

1. Actitud del denunciado hacia los agentes: la actitud de aceptación resignada de la denuncia no exigirá el reflejo de ninguna circunstancia especial. Por el contrario, sí se consignará si el infractor ha reaccionado con menosprecio, jactancia o mala educación o si ha llegado a y todas las frases o expresiones que haya proferido insultos o amenazas contra hacia los agentes por si se deduce intimidación o amenazas (en ambos casos que no constituyan infracción penal)

## **ORDEN SND/340/2020, DE 12 DE ABRIL, SOBRE OBRAS EN EDIFICIOS**

Medidas excepcionales en materia de obras de intervención en edificios existentes. **Artículo único.**

1. Se establece la suspensión de toda clase de obra que suponga una intervención en edificios existentes, en los supuestos en los que en el inmueble en el que deban ejecutarse se hallen personas no relacionadas con la actividad de ejecución de la obra, y que, debido a su ubicación permanente o temporal, o a necesidades de circulación, y por causa de residencia, trabajo u otras, puedan tener interferencia con la actividad de ejecución de la obra, o con el movimiento de trabajadores o traslado de materiales.

2. Se exceptúan de esta suspensión las obras referidas en el apartado anterior en las que, por circunstancias de sectorización del inmueble, no se produzca interferencia alguna con las personas no relacionadas con la actividad de la obra.

3. Asimismo, quedan también exceptuados los trabajos y obras puntuales que se realicen en los inmuebles con la finalidad de realizar reparaciones urgentes de instalaciones y averías, así como las tareas de vigilancia.

## **2.PRINCIPALES INFRACCIONES PRODUCIDAS Y SANCIONES QUE LLEVAN APAREJADAS**

Nº	HECHOS	CIRCUNSTANCIAS	PROPUESTA DE SANCION
01	Desplazamiento no autorizado	Sin circunstancias concurrentes	601€
02	Actitud inapropiada del infractor	Menosprecio	2.000 €
03		Intimidación, cuando no constituya infracción penal.	3.000 €
04		Violencia o amenaza, cuando no constituyan infracción penal.	10.400 €
05	Persistencia referida a restricciones a la libre circulación	Propuesta de sanción sometida a variabilidad en razón de la persistencia	1.200 €
06	Persistencia referida a realización de actividades no permitidas en establecimientos comerciales o industriales	Propuesta de sanción sometida a variabilidad en razón de la persistencia	2.000 €
07	Presencia de Menores, personas con discapacidad o en situación de vulnerabilidad, en especial en el vehículo sin causa justificada.		1.500€
08	Desplazamiento no autorizado	En compañía, número de personas.	1.500€
09	Desplazamiento no autorizado hacia segunda residencia		1.500€
10	No identificación inicial debido a dificultades propiciadas dolosamente por la persona infractora		700€
11	Actuación deliberada del infractor para evitar o dificultar su identificación		1.500€
12	Organización o participación en actividades en común, festejos, celebraciones, etc.	Nivel de Riesgo elevado en virtud del número de personas, circunstancias y proximidad.	10.400 €

### 3. CRITERIOS INTERPRETATIVOS DE APLICACIÓN POR LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD

Consideraciones sobre el art. 7, RD 463/2020

Ocupantes en vehículos

Una de las cuestiones que ha suscitado más dudas desde la adopción del Real Decreto 463/2020 se presenta en relación al número de pasajeros que pueden hacer un

uso simultáneo de un mismo medio de transporte. Esta cuestión se precisa en el Real Decreto 465/2020, así como en la Orden TMA278/2020, de 18 de marzo. En consecuencia se establece por la Autoridad Competente, debiendo además observarse las recomendaciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias, los siguientes criterios:

- Para las actividades exentas de limitación a efectos de libertad de circulación, las personas únicamente podrán circular, a pie o en medio de transporte, por las vías o espacios de uso público, de forma individual, salvo que se acompañe a personas con discapacidad, menores, mayores, o por otra causa justificada. Por causa justificada podrá entenderse el traslado en vehículo de una persona que ante la imposibilidad de desplazarse por medios propios se disponga a realizar alguna de las actividades que el Real Decreto no limita.

En todo caso, cuando en un mismo vehículo de hasta nueve plazas, incluido el conductor, deba viajar más de una persona, se colocarán de forma que vaya como máximo una persona por cada fila de asientos, manteniéndose la mayor distancia posible entre los ocupantes (Ejemplo: En un vehículo de cinco plazas, el acompañante ocupará el asiento trasero, situándose en el lado opuesto al conductor).

- Vehículos que contribuyen a garantizar el suministro de bienes o la prestación de servicios esenciales para la población. Para el servicio que presta este tipo de vehículos está permitido el uso simultáneo del mínimo número de personas que resulten indispensables para el desarrollo de la actividad.

- Transporte de mercancías. De acuerdo con lo dispuesto en la Orden TMA/264/2020, en los transporte de mercancías por carretera queda autorizada que vayan dos personas en cabina cuando sea necesario por razón del tipo de transporte.

Por otro lado, la Orden TMA/254/2020, de 18 de marzo, por la que se dictan instrucciones en materia de transporte por carretera y aéreo, va a determinar las condiciones de utilización de determinados medios de transporte de viajeros.

- Autobús. El acceso se realizará por la puerta trasera, salvo que la adquisición del título de viaje se haga en el propio vehículo. La empresa adoptará las medidas necesarias para que los usuarios mantengan entre ellos la máxima separación

posible, no pudiendo ocuparse más de un tercio de los asientos disponibles. Asimismo, deberá quedar libre, a ambos lados del pasillo, la fila posterior al conductor.

- Taxi o VTC. En el transporte público de viajeros en vehículo turismo podrá hacer uso del servicio, una sola persona, salvo que se acompañe a personas con discapacidad, menores, mayores, o por otra causa justificada.

#### Segunda residencia

Siguiendo con el art. 7.1 del Real Decreto 463/2020, su apartado d) dispone, como actividad exenta de limitación deambulatoria, el retorno al lugar de residencia habitual. En este sentido, se establece lo siguiente:

- Las viviendas utilizadas como segunda residencia no se consideran domicilio habitual a efectos de exención de la limitación a circular por las vías públicas, por tanto, no están permitidos los desplazamientos a estos inmuebles.

- Caravanas. La Orden SND/257/2020, dispone la suspensión de la apertura al público de campings, aparcamientos de caravanas y otros establecimientos similares. En



consecuencia, no está permitido el desplazamiento turístico con este tipo de vehículos. Dado el caso, se informará a su conductor que debe dirigirse a su lugar de residencia habitual. No obstante, la Orden TMA/277/2020, de 23 de marzo, declara servicios esenciales a determinados alojamientos turísticos y adopta disposiciones complementarias para el resto de alojamientos, permitiendo en todos ellos la admisión como nuevos clientes de ciertos colectivos de personas trabajadoras. Asimismo, se permite la admisión de nuevos clientes, pero en este caso solo en los establecimientos turísticos declarados esenciales, de personas que deban desplazarse para atender a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad, personas especialmente vulnerables o con necesidades de atención sanitaria, entre otros supuestos, así como a todas aquellas personas que por causa de fuerza mayor o situación de necesidad requieran asegurar un alojamiento puntual con urgencia.

#### Custodia de menores

Consultada la Audiencia Provincial sobre la vigencia de las disposiciones judiciales que establecen regímenes de visitas para madres y padres separados/divorciados, el citado órgano judicial considera que las medidas dispuestas con motivo del estado de alarma no restringen el contenido de dichas sentencias o medidas judiciales, por lo que las mismas permanecen en vigor.

#### Otras circunstancias

El apartado h), del mismo punto, permite el desplazamiento, por vías y espacios públicos, con el objeto de atender “cualquier otra actividad de análoga naturaleza”. Este apartado va a dotar de cierta discrecionalidad a las autoridades encargadas de dirigir la aplicación del estado de alarma, pues permite la realización por el ciudadano de cualquier actividad que sin estar recogida expresamente en otro apartado, se considere ineludible. Entre otras, siempre que se observen las recomendaciones y obligaciones

dictadas por las autoridades sanitarias, se ha determinado por la Autoridad Competente la autorización de las siguientes:

- Desplazamientos a parcelas, casas de campo, etc., para la atención de huertos particulares, animales de compañía, ganado, etc.

- Personas con alteraciones conductuales (espectro autista, conductas disruptivas, etc.) que se vean agravadas por la situación de confinamiento. En este caso, está permitido circular por las vías de uso público acompañado de otra persona, debiendo observarse las recomendaciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias.

- Las asociaciones para la defensa y protección de los animales debidamente acreditadas por las entidades locales que realicen con carácter voluntario actividades de alimentación, rescate y cuidado veterinario, podrán seguir realizando esta actividad, siempre que los desplazamientos se realicen individualmente y porten la documentación acreditativa.

- Mudanzas. El Real Decreto 463/2020 no limita el ejercicio de la actividad profesional con carácter general, señalando expresamente aquellas actividades que quedan suspendidas, entre las que no se encuentra el ejercicio de la citada actividad.

Locales de agentes de entidades de pago

El citado apartado 7.1 señala aquellas actividades en las que está permitida la circulación por las vías de uso público. Entre otras se establece, en su letra f), el desplazamiento a entidades financieras y de seguros. El Banco de España, en nota de

prensa de 16 de marzo, comunicó que las entidades de pago seguirán abiertas al público al igual que las entidades bancarias. Por tanto, los locales de agentes de entidades de pago, cumpliendo las recomendaciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias, pueden prestar servicios de pago en estos locales.

Zonas comunes de urbanizaciones privadas.

Las recomendaciones de las autoridades sanitarias para afrontar la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19 están orientadas al confinamiento domiciliario para prevenir y contener el virus y mitigar el impacto sanitario, social y económico. En este sentido, resulta evidente la improcedencia de las aglomeraciones de personas en las zonas comunes de los edificios tales como jardines, gimnasios, parques infantiles, zonas exteriores de recreo, etc. En consecuencia, la Autoridad Competente establece que no está permitido el uso de estos espacios.

Llegada de embarcaciones de uso privado a los puertos deportivos y turísticos.

Atendiendo a las dudas planteadas por la Federación Española de Asociaciones de Puertos Deportivos y Turísticos (FEAPDT), en relación a la aplicación del Real Decreto 463/2020 ante la llegada a puertos deportivos y recreativos de embarcaciones de uso privado, por la Autoridad Competente se establece el siguiente procedimiento:

1. El responsable del puerto, con la máxima antelación posible, comunicará la recalada de la embarcación a la Comandancia de la Guardia Civil, incluyendo los datos sobre la embarcación y su tripulación/huéspedes.

2. Igualmente, el responsable del puerto comunicará a los pasajeros de la embarcación que no está autorizado el desembarco de personas salvo en las condiciones establecidas por el Real Decreto 463/2020.

3. Si, atendiendo a circunstancias excepcionales humanitarias, de atención médica o de interés público, resultase necesario el desembarco fuera de las condiciones establecidas por el Real Decreto 463/2020, los interesados lo solicitarán al responsable del puerto que a su vez trasladará la solicitud a la Comandancia de la Guardia Civil.

4. La Comandancia de la Guardia Civil, previa comunicación con la Subdelegación del Gobierno, transmitirá una respuesta al responsable del puerto que será quién notifique la autorización o la prohibición del desembarco a la tripulación/huéspedes. Centros Residenciales.

La Orden SND/275/2020 faculta a la autoridad competente de la comunidad autónoma a intervenir los centros residenciales, pudiendo ordenar, entre otras actuaciones, la baja de los usuarios de los citados centros. La Junta de Andalucía, en Instrucción de 10 de abril de 2020, ha dispuesto que se podrá autorizar la salida desde los centros residenciales a los domicilios familiares.

#### Consideraciones sobre el art. 10, RD 463/2020

##### Actividad comercial

Por otra parte, si bien el Real Decreto 463/2020, en su artículo 10, establece medidas de contención en el ámbito de la actividad comercial suspendiendo la apertura al público de los locales y establecimientos minoristas, a excepción de los indicados en su punto 1, parece oportuno interpretar, como así se desprende del espíritu del citado artículo y del anexo que recoge la relación de equipamientos y actividades cuya apertura queda suspendida, que las medidas adoptadas buscan limitar la concurrencias de personas en aquellos espacios destinados principalmente a actividades de ocio.

Por tanto, dado que el citado Real Decreto no limita el ejercicio de la prestación laboral, profesional o empresarial, el criterio marcado por la Autoridad Competente, para cada uno de los supuestos que a continuación se señalan, siempre y cuando se observen las recomendaciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias, será el siguiente:

- Talleres de reparación y mantenimiento de vehículos, embarcaciones, etc. Estos establecimientos podrán realizar su prestación laboral con apertura al público para la reparación de vehículos. Asimismo, está permitida la apertura de establecimiento que desarrollan actividades conexas de venta de piezas y accesorios. En ambos casos, la venta de piezas y accesorios podrá realizarse a los talleres de reparación, pero no al público general.

- Bares, restaurantes y establecimientos de comida preparada (asadores, churrerías, etc.). A efectos de aplicación del citado Real Decreto, estos comercios podrán realizar su actividad a través del servicio de envío a domicilio o recogida en establecimiento.

- Floristerías. Estos establecimientos solo podrán ejercer su actividad a través de la modalidad de comercio por internet o telefónico, debiendo para la entrega de sus artículos hacer uso del servicio a domicilio.

- Tiendas multiprecios. Estos establecimientos estarán sujetos a las mismas consideraciones que el resto de comercios cuya actividad comercial no está suspendida, siempre que se encuentren habilitados por la administración competente para la venta de esos productos.

- Camping. Estos establecimientos se registrarán, a efectos de aplicación del citado Real Decreto, por las mismas medidas de restricción que los hoteles. Por tanto, y siempre que dispongan de infraestructuras propias para atender las actividades de primera necesidad, podrán albergar a aquellos clientes que se hallasen hospedados de manera estable y de temporada en el momento de la declaración del estado de alarma. Además, podrán admitir como nuevos clientes, con sujeción a los requisitos establecidos, a aquellas personas que se encuentran incluidas en una de las categorías que señala la Orden TMA/277/2020, de 23 marzo.

- Locales y establecimientos cuya apertura está suspendida. Los locales o establecimientos cuya apertura queda limitada por el RD 463/2020, podrán realizar a puerta cerrada cualquier cometido relacionado con su actividad laboral que no demande relación con el cliente, actividad en la que podrán participar tanto empleadores como empleados.

- Venta ambulante. La venta ambulante es una actividad esencial en pequeñas poblaciones de la provincia que debido a su limitada oferta comercial dificulta el acceso de sus vecinos a productos de primera necesidad. El RD 463/2020 permite cierta actividad comercial con apertura al público y limita otras a su ejercicio mediante el servicio de entrega a domicilio. La venta ambulante permite conjugar ambas actividades, algo que podría interpretarse como un punto a su favor. Por tanto, y siempre que no se incumplan disposiciones de ámbito local, ni la actividad, a juicio de la Autoridad Competente, suponga un riesgo de contagio, queda permitida la venta ambulante en el ámbito poblacional señalado.

Consideraciones sobre el art. 11, RD 463/2020

Lugares de culto y ceremonias

En relación a las medidas de contención a aplicar a los lugares de culto y con las ceremonias civiles y religiosas, la evolución de la epidemia exige la adopción de nuevas medidas que se recogen en la Orden SND/298/2020. En este sentido queda establecido el siguiente criterio: • Ceremonias civiles y religiosas, excepto fúnebres. La asistencia a los lugares de culto y a las ceremonias civiles y religiosas, excepto las fúnebres, está condicionada a la adopción de medidas por parte de los organizadores orientadas a evitar aglomeraciones de personas, debiendo garantizarse entre los asistentes una distancia mínima de, al menos, un metro.

- Ceremonias fúnebres. Se prohíben los velatorios en todo tipo de instalaciones, públicas o privadas, así como en los domicilios particulares. Asimismo, se pospone la celebración de cultos religiosos o ceremonias civiles fúnebres hasta la finalización del estado de alarma. Por otro lado, en los actos de enterramiento o despedida para cremación de una persona fallecida podrán asistir un máximo de tres acompañantes, además, en su caso, del ministro de culto o persona asimilada de la confesión respectiva.

Consideraciones sobre el art. 14, RD 463/2020

Servicios necesarios para facilitar el transporte de mercancías

Con el objeto de dar cumplimiento a lo dictado en la citada Orden, los establecimientos de combustibles que dispongan de aseo deberán facilitar su acceso a los conductores profesionales. La misma obligación tendrá aquellos centros de carga y descarga que dispongan de este tipo de instalaciones con los profesionales que realicen operaciones en ellos.

Las medidas que se puedan exigir a los conductores profesionales para el acceso a este tipo de instalaciones seguirán los criterios e instrucciones de prevención que con carácter general establezca el Ministerio de Sanidad, o las que dicho órgano pudiera establecer específicamente en este ámbito.

Asimismo, con objeto de posibilitar los descansos adecuados en cumplimiento de la normativa de tiempos de conducción y descanso, que son imprescindibles para poder llevar a cabo las operaciones de transporte, aquellos establecimientos que dispongan de cocina servicios de restauración, o expendedores de comida preparada, deberán facilitar al transportista profesional un servicio de catering.

Además, dispone la Orden TMA/277/2020, que los alojamientos turísticos podrán permitir el acceso a las instalaciones y servicios de aseo y restauración a los transportistas profesionales de mercancías, aunque no se encuentren alojados.

### **Otras Consideraciones sobre la aplicación del RD 463/2020**

#### Justificación de actividades

Según las instrucciones existentes hasta el momento, no se solicitará al ciudadano documento alguno que justifique la actividad que alega para eximirse de la limitación deambulatoria. No obstante, el agente actuante podrá considerar, a su juicio, con base en otros elementos externos, que un ciudadano se halla incumpliendo las medidas adoptadas durante el estado de alarma.

#### **Otra información de interés**



En aquellos casos en que se detecte la infracción de alguna de las medidas dispuestas para el efectivo cumplimiento del estado de alarma haciendo uso de un vehículo, se tendrá en cuenta que también podrá cometer la infracción, además del conductor, el resto de ocupantes.

De acuerdo con la Orden INT/262/2020, las autorizaciones administrativas para conducir (permisos, licencias, etc.) que caduquen durante la vigencia del estado de alarma, quedan prorrogadas hasta 60 días después de la finalización del mismo. Asimismo, durante la vigencia del estado de alarma, el titular de un permiso de conducción extranjero válido para conducir en España podrá seguir haciendo uso del mismo, paralizándose el plazo de validez (seis meses) de que dispone para su uso en territorio nacional. Dado el cierre de las estaciones de ITV y la prórroga de los plazos de presentación de vehículos a las mismas, desde la publicación de este documento no se denunciará por la infracción de caducidad de los plazos.

En el desarrollo de la prestación laboral, profesional o empresarial deberán respetarse las condiciones de seguridad establecidas por el órgano de prevención de riesgos laborales de la empresa interesada, quien deberá adoptar las mismas en congruencias con las recomendaciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias y demás normativa complementaria.

**4. CONSULTAS FORMULADAS POR LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD PARA LA INTERPRETACIÓN Y EL ESTABLECIMIENTO DE CRITERIOS EN RELACIÓN A LA APLICACIÓN DEL REAL DECRETO 463/2020 Y DEMÁS NORMATIVA COMPLEMENTARIA**

FECHA CUESTIÓN PLANTEADA SOLUCIÓN DADA

NORMATIVA APLICABLE

2 19/03/2020 Uso de zonas comunes de grandes urbanizaciones privadas que disponen de espacios (calles, pistas, etc.) al aire libre que permiten pasear o practicar deporte.

Las recomendaciones de las autoridades sanitarias están orientadas al confinamiento domiciliario para prevenir y contener el virus y mitigar el impacto sanitario. En este sentido, resulta evidente la improcedencia de las aglomeraciones de personas en las zonas comunes de los edificios (escaleras, azoteas, garajes, jardines, parques infantiles, etc.)

Conclusión: La Autoridad Competente establece que no está permitido el uso de estos espacios para ocio.

5 19/03/2020 Vecinos que manifiestan tener equipos Epis y carnet fitosanitario, se ofrecen para realizar labores de desinfección en vía pública.

Estas actividades de voluntariado deben estar coordinadas por la autoridad local competente con el objeto de evitar aquellas que sin el debido control de la administración puedan suponer un riesgo para la salud pública.

Conclusión: se orientará al interesado a contactar con la administración local para que sea ésta quien disponga, en caso de considerarlo necesario, su integración en los Servicios de Protección Civil.

-

6 19/03/2020 ¿Protección civil puede solicitar identificación de personas que incumplan medidas de seguridad?

El Real Decreto por el que se declara el estado de alarma, establece que serán los agentes de la autoridad quienes podrán practicar las comprobaciones que sean necesarias en las personas para impedir que se lleven a cabo los servicios y actividades suspendidas. El mismo Real Decreto habilita como agente de la autoridad, para el

ejercicio de las funciones previstas en el mismo, a los miembros de las Fuerzas Armadas, no señalando nada al respecto sobre los Servicios de Protección Civil.

Conclusión: Por este personal, en caso de ser necesario, se pondrán en contacto con la Policía Local o la Guardia Civil.

10 24/03/2020 Legislación aplicable en caso de inobservancia de las limitaciones establecidas por el RD 463/2020 y demás normativa complementaria.

De acuerdo con el criterio establecido por la SES, las infracciones que se deriven del incumplimiento del RD 463/2020, **siempre que no constituyan infracción penal, deberán denunciarse a la L.O. 4/2015, de protección de la Seguridad Ciudadana, art 36.6 “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”**.

Ministerio de Interior

##### **5. INCOACIÓN DE PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES POR PRESUNTA INFRACCIÓN DEL ART.36.6 DE LA LEY ORGÁNICA 4/2015, DE 30 DE MARZO, DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA, Y CRITERIOS PARA LAS PROPUESTAS DE SANCIÓN, EN VIRTUD DE COMUNICACIÓN DEL MINISTRO DEL INTERIOR A LOS DELEGADOS DEL GOBIERNO**

El artículo 20 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, remite la sanción de los incumplimientos de las órdenes de las autoridades competentes durante el estado de alarma a lo dispuesto en las leyes, en los mismos

términos que la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

### **En virtud del Artículo 36 Infracciones graves**

Son infracciones graves:

6. 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.

Se ha constatado que uno de los incumplimientos más frecuentes que se están produciendo y denunciando por los agentes de la autoridad es el de las medidas limitativas de la libertad de circulación que ha establecido el artículo 7 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo y recogidas también en el artículo 4 de la Orden INT/226/2020, de 15 de marzo. Tal incumplimiento debe considerarse desobediencia a las órdenes dictadas por el Gobierno, como autoridad competente en el estado de alarma; órdenes que gozan de valor de ley (STC83/2016) y constituyen mandatos directos dirigidos a la ciudadanía que han tenido una amplia difusión, además de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, y, por tanto, su inobservancia pueda subsumirse en el tipo infractor de la desobediencia a la autoridad del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

La Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, en su artículo 5, asigna al Ministerio del Interior la responsabilidad de la dirección de la política general en materia de seguridad ciudadana, y considera, entre otras, como autoridades competentes a tal fin, al titular de este Ministerio, así como a los Delegados del Gobierno. A su vez, el Real Decreto 952/2018, de 27 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, atribuye a este Departamento la ejecución de la política del Gobierno en materia de seguridad ciudadana.

Teniendo en cuenta las circunstancias mencionadas, de conformidad con las atribuciones que funcionalmente corresponden a este Ministerio en relación con los Delegados del Gobierno en materia de seguridad ciudadana, de acuerdo con los preceptos mencionados y lo dispuesto en el artículo 72.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y asimismo al amparo de la facultad de dictar instrucciones para el cumplimiento del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, como autoridad competente delegada, se ha puesto a disposición de las Delegaciones del Gobierno por el Ministerio del Interior un **modelo de resolución de incoación de los procedimientos sancionadores por la presunta comisión de la infracción de desobediencia a la autoridad del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015**, de 30 de marzo, al que a continuación se hará referencia.

Asimismo se ha elaborado por el Ministerio del Interior una **fundamentación jurídica** para su posible incorporación a las propuestas de resolución de los procedimientos, adaptándola a las circunstancias de cada caso concreto.

Por último, también se adjuntan, como indicaciones de carácter meramente orientativo para los órganos instructores de los expedientes sancionadores y para conocimiento de los agentes de la autoridad, unos **criterios para la recogida de los hechos denunciados en los boletines de denuncias y la posterior graduación de las propuestas de sanción**. No obstante, los órganos instructores de cada expediente deberán, en virtud del artículo 33 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, realizar las labores de graduación de la infracción y propuesta de sanción en cada caso teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes que hayan sido reseñadas en los boletines de denuncia.

## **6. CONCLUSIONES**

Nuestro criterio jurídico, una vez analizada la normativa existente en la materia y a la vista de los Informes de la Abogacía del Estado y del Ministerio Del Interior, es claro y coincidente con el sostenido a día de hoy por la mayor parte de los juristas, en cuanto a considerar que las sanciones impuestas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

con base en la Ley de Seguridad Ciudadana sólo debe imponerse a quienes **no observen las indicaciones establecidas para el Estado de Alarma solo si además desobedecen un requerimiento expreso e individualizado que le sea realizado por los agentes de la autoridad.**

En este criterio se basa asimismo el Informe de la Abogacía del Estado de fecha 2 de abril de 2020, realizado a requerimiento de varias delegaciones de Gobierno y que establece el marco jurídico a aplicar por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el caso de que se produzca un incumplimiento a las restricciones a la movilidad respecto a tres leyes: la Ley de Seguridad Ciudadana, la Ley General de Salud pública y la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil.

Concluye que la inobservancia de las limitaciones impuestas no es suficiente para calificar automáticamente como infracción de desobediencia prevista en el art. 36.6 de la Ley de Seguridad Ciudadana, debe existir además una inobservancia del requerimiento expreso que le haya hecho el agente o autoridad al respecto.

Es decir, cuestiona la tipificación de la desobediencia por el mero incumplimiento del confinamiento.

Señala el citado informe que también se puede sancionar con base en la Ley General de Salud pública, más convenientemente que en la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil.

Los juristas coinciden en señalar que dicho requerimiento ha de ser **“Expreso, comprensible, concreto e individualizado”**.

La clave se encuentra en la calificación de los hechos que los agentes realizan a priori en sus atestados o expedientes sancionadores, más que en la calificación jurídica de la infracción, pues la denuncia solo supone el inicio de un procedimiento que se ha de sustanciar y puede terminar en una sanción. Sanción que, por otra parte, es recurrible en la vía contencioso-administrativa y judicial.

Algunos juristas discrepan en cuanto a sancionar con base en la Ley General de Salud pública, con el argumento de que estas sanciones se contextualizan en el marco de un estado de alarma, pues es evidente que incumplir un confinamiento lesiona el

bien jurídico protegido de la salud pública, pero aquí no se está ante órdenes derivadas de potestades ordinarias de tutela de la salud pública si no de órdenes excepcionales derivadas de un estado de alarma.

Realmente parece más apropiado sancionar conforme a la Ley de Seguridad Ciudadana, pero con arreglo a esta segunda ley y a la de Protección Civil también podría tener cabida en situaciones concretas.

El problema radica en que la redacción de los decretos de los estados de alarma genera ciertas dudas que quedan a la interpretación de quien impone la sanción.

Habría que estar a la interpretación judicial que en último término decidirá cada caso concreto que haya sido recurrido, velando por la estricta observancia de la ley pero evitando cualquier extralimitación que haya podido producirse por parte de las autoridades.

Es muy factible, por tanto, que muchas personas vayan a recurrir las sanciones y que la justicia acabe dándoles la razón por la falta de encaje legal del régimen sancionador, una especie de defecto de forma pero no en un proceso concreto, sino en todo el estado de alarma.

### **¿Cómo puedo recurrir?**

Si nos multan por incumplir lo dispuesto para el Estado de Alarma **tenemos dos opciones, pagar o recurrir:**

1. Si decidimos **pagar**, tenemos a su vez dos posibilidades:

1. **Abonar la multa dentro del plazo de 15 días contados desde el siguiente al de la notificación** de la resolución, con estas consecuencias (art. 54 Ley Orgánica 4/2015):

a. La **reducción del 50 %** del importe de la multa.

b. La renuncia a formular alegaciones. En el caso de que fuesen formuladas se tendrán por no presentadas.

c. La terminación del procedimiento sin necesidad de dictar resolución expresa el día en que se realice el pago. La sanción únicamente podrá recurrirse ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

**2. Abonar la multa después del transcurso de ese plazo de 15 días** contados desde el siguiente al de esta notificación, **pero en cualquier momento antes de que finalice el procedimiento**, con estas consecuencias (art. 85 Ley 39/2015):

1. La **reducción del 20 %** del importe de la multa.

2. La terminación del procedimiento.

3. La efectividad de ese pago estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra dicha sanción.

Si reconoce su responsabilidad transcurridos 15 días desde la notificación y antes de la finalización del procedimiento, el importe de la multa se reducirá en un 20 %, si bien **su efectividad estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso** en vía administrativa contra dicha sanción (art. 85 Ley 39/2015).

**2. Si decidimos recurrir:**

La persona sobre la que haya recaído la multa dispone de un plazo de **15 días hábiles** a contar desde la notificación de la presente resolución para aportar cuantas **alegaciones**, documentos o informaciones estime convenientes y, en su caso, **proponer prueba concretando los medios de que pretenda valerse** (art. 54 Ley Orgánica 4/2015).

Asimismo, tiene derecho a presentar alegaciones y a aportar los documentos que estime convenientes en cualquier momento del procedimiento (art. 76.1 Ley 39/2015).

En caso de no efectuar alegaciones en el plazo de quince días, la **resolución** de incoación (la multa impuesta en el momento de los hechos) podrá ser considerada propuesta de resolución (artículo 64.2 f) Ley 39/2015).



Contra esa resolución en vía administrativa se puede **presentar recurso en vía judicial**.

\*Cabe recordar que debido a que el Decreto que regula el estado de alarma establece que **se suspenden los plazos habituales para la subsanación de una multa**, esto significa que si un ciudadano la recibe en estas fechas, podrá dilatar en el tiempo su pago o recurso. Porque los plazos tanto para abonar la sanción con importe reducido como para las que ya hubieran superado los días de gracia así como para recurrirlas, quedan suspendidos sin fecha.

La cuestión es que hasta que no termine el estado de alarma el decreto que lo regula contempla que no se tendrán en cuenta los procedimientos habituales. Por lo tanto, aquellos ciudadanos que hayan recibido una propuesta de sanción, podrán demorar su pago hasta la finalización de este estado excepcional. Un hecho que no exime del abono de la misma una vez acabe el periodo de alarma.

Por otro lado, para abonar las multas, en este periodo solo se podrá hacer por internet, utilizando el código QR o por teléfono llamando al 060.

Lo mismo sucede en el caso de las alegaciones que podrán interponerse en cualquier momento durante el estado de alarma si el ciudadano considera que no se ha saltado el confinamiento y puede acreditarlo.

Oviedo, 23 de abril de 2020