

## AFECTACIONS A LA LLIBERTAT DE CIRCULACIÓ PER LA PANDEMIA DE LA COVID-19 I EL SEU RÈGIM SANCIONADOR EN L'ESTAT D'ALARMA

Alexandre Peñalver i Cabré\*

### Resum

La mesures de l'estat d'alarma per fer front a l'emergència sanitària de la COVID-19 han impactat de forma molt important en la llibertat de circulació i han comportat l'aplicació inadequada d'un règim sancionador que posa en qüestió principis constitucionals i legals bàsics.

Paraules clau: llibertat de circulació; estat d'alarma; dret administratiu sancionador.

## THE COVID-19 PANDEMIC'S EFFECTS ON FREEDOM OF MOVEMENT AND THE PENALTY SYSTEM UNDER THE STATE OF ALERT

### Abstract

*The state of alert measures for tackling the COVID-19 health emergency have had a very important impact on freedom of movement and led to the inadequate application of a penalty system while challenging basic legal and constitutional principles.*

*Key words: freedom of movement; state of alert; administrative penalty law.*

---

\* Alexandre Peñalver i Cabré, professor titular de dret administratiu a la Universitat de Barcelona, coordinador de la Clínica jurídica ambiental i secretari de la Secció de Dret Administratiu de la Facultat de Dret. Av. Diagonal, 684, 08028 Barcelona. [alexpenalvercabre@ub.edu](mailto:alexpenalvercabre@ub.edu).

Article rebut el 15.09.2020.

**Citació recomanada:** Peñalver i Cabré, Alexandre. (2020). Afectacions a la llibertat de circulació per la pandèmia de la COVID-19 i el seu règim sancionador en l'estat d'alarma. *Revista Catalana de Dret Públic*, (número especial), 105-124. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i0.2020.3523>.

## Sumari

- 1 Introducció
- 2 Afectacions a la llibertat de circulació per la COVID-19
  - 2.1 Dret fonamental a la llibertat de circulació i requisits per limitar-lo
  - 2.2 Limitacions a la llibertat de circulació per l'estat d'alarma
- 3 Les sancions administratives com a garantia del compliment de les limitacions a la llibertat de circulació
  - 3.1 Finalitat de les sancions administratives
  - 3.2 Distinció entre prohibicions i infraccions administratives: els principis constitucionals de legalitat (reserva de llei) i tipicitat sancionadora
- 4 Règim sancionador de l'estat d'alarma per l'incompliment de les limitacions a la llibertat de circulació
  - 4.1 La difícil determinació del règim sancionador
    - 4.1.1 La manca d'un règim sancionador propi
    - 4.1.2 Reducció a un únic règim sancionador: Llei orgànica 4/2015, de 30 de març, de protecció de la seguretat ciutadana (LOSC)
    - 4.1.3 Pluralitat de règims sancionadors: determinació casuística
  - 4.2 Principals problemes de l'aplicació del règim sancionador de la LOSC
    - 4.2.1 Reconducció a la defensa de l'autoritat policial mitjançant les infraccions de desobediència o resistència a l'autoritat o als seus agents
    - 4.2.2 Principi de proporcionalitat sancionadora
    - 4.2.3 Competència administrativa sancionadora
    - 4.2.4 Protagonisme central de les denúncies
    - 4.2.5 Inadequació del procediment administratiu sancionador

## Bibliografia

## 1 Introducció

Un dels drets fonamentals que s'han vist més afectats per les mesures adoptades davant la COVID-19 ha estat la llibertat de circulació, la qual cosa ha generat un intens debat jurídic i social. En aquest article examinem les afectacions que s'han produït en aquesta llibertat i el règim sancionador aplicable tot centrant-nos en l'estat d'alarma.

## 2 Afectacions a la llibertat de circulació per la COVID-19

### 2.1 Dret fonamental a la llibertat de circulació i requisits per limitar-lo

La llibertat de circulació és un dret fonamental reconegut en l'article 19 CE i també en el dret internacional i en el dret de la Unió Europea (UE).<sup>1</sup> Si bé l'article 19 CE atribueix la seva titularitat només als espanyols, també es pot ampliar als estrangers de conformitat amb els tractats internacionals i la llei (art. 13.1 CE). D'aquí que en sigui titular qui tingui la ciutadania de la UE, mentre que la resta d'estrangers només quan s'hi trobin legalment, ja que la llibertat de circulació no és considerada inherent a la dignitat humana (art. 10.1 CE) (entre d'altres, STC 94/1993, FJ 3, i STC 236/2007, FJ 3).<sup>2</sup> El contingut de la llibertat de circulació comprèn la facultat de desplaçar-se i estar lliurement dins d'un estat.<sup>3</sup> A més, és un mitjà necessari per fer efectius molts altres drets constitucionals que es poden veure seriosament afectats sense la llibertat de circulació, ja que requereixen la mobilitat per a la seva satisfacció.<sup>4</sup>

La rellevància constitucional dels drets fonamentals, tant en el seu vessant subjectiu com objectiu, obliguen a fer una interpretació restrictiva dels seus límits i en la forma més favorable als drets fonamentals (entre d'altres, STC 156/1986, FJ 6).<sup>5</sup> Això incideix en com interpretar els requisits constitucionals per limitar la llibertat de circulació que succintament indiquem.<sup>6</sup>

Primer, les limitacions han d'estar previstes en una llei (art. 53.1 CE). Es tracta d'una reserva relativa de llei que permet la intervenció del reglament com a complement indispensable per motius tècnics o per optimitzar les finalitats constitucionals o legals, i que ha de referir-se a aspectes secundaris i auxiliars (entre d'altres, STC 83/1984, FJ 4; STC 260/2007, FJ 5, i STC 111/2014, FJ 4). Per això l'STS 1924/2003 (secció 6a, FD 4) declara la nul·litat d'un reglament que ampliava les limitacions a la llibertat de circulació previstes per una llei.

Segon, les limitacions han de respectar el contingut essencial de la llibertat de circulació (art. 53.1 CE).<sup>7</sup> Malgrat la dificultat de determinar-ne el contingut essencial, l'STC 11/1981 (FJ 8) —seguida, entre d'altres, per l'STC 236/2007 (FJ 4) i l'STC 93/2015 (FJ 13)— va marcar els criteris que ajuden a perfilar-lo a partir dels dos elements clàssics del dret subjectiu (facultats o poders d'actuació i interessos jurídics protegits) exigint, segons cada moment històric, una presència mínima imprescindible d'aquests per no quedar desnaturalitzat. En ambdós casos el contingut essencial és modulad en funció dels béns jurídics protegits per les limitacions.<sup>8</sup>

1 Declaració Universal de Drets Humans (DUDH) (art. 13), Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics (PIDCP) (art. 12), Protocol 4 del Conveni Europeu de Drets Humans (CEDH) (art. 2), Tractat de la UE (art. 3.2) i Tractat de Funcionament de la UE (art. 20.2.a i 21).

2 Goizueta (2007: 33-111) i Losada (2018: 568-570).

3 Goizueta (2007: 113-125 i 144-166) i Losada (2018: 572).

4 Observació general 27 del Comitè de Drets Humans de les Nacions Unides de 18 d'octubre de 1999 sobre la llibertat de circulació (art. 12, apartat 1).

5 Medina (2018a: 1459-1461).

6 Aquests requisits també figuren en els tractats internacionals sobre drets humans, i, particularment, amb relació a la llibertat de circulació, els articles 12.3 PIDCP i 2 del Protocol 4 del CEDH. De particular interès són els apartats 11 a 18 de l'Observació general 27 sobre la llibertat de circulació.

7 En termes semblants, l'apartat 13 de l'Observació general 27 sobre la llibertat de circulació.

8 Medina (2018: 1463-1467), Palomar (2018: 1616-1617) i Velasco (2020b: 106-108).

Tercer, el principi de proporcionalitat té un paper molt important per al control de les limitacions a la llibertat de circulació tant pel que fa a l'àmbit normatiu com a la seva aplicació, si bé hi ha una major deferència envers el legislador en el primer cas pel principi democràtic (entre d'altres, STC 236/2007, FJ 4, i STC 96/2012, FJ 10).<sup>9</sup> Inclou tres principis: a) adequació o idoneïtat: la limitació ha de servir per aconseguir la finalitat perseguida; b) necessitat: no és possible una altra mesura menys restrictiva, i c) proporcionalitat en sentit estricte: el benefici obtingut a altres drets o béns jurídics constitucionals és major que el perjudici causat a la llibertat de circulació.

I quart, el control jurisdiccional és clau per garantir el compliment dels requisits de les limitacions a la llibertat de circulació, i s'articula, sobre la base de l'article 53.2 CE, mitjançant el recurs preferent i sumari a la jurisdicció ordinària i el recurs d'empara al TC (entre d'altres, STC 113/1995, FJ 6).

## 2.2 Limitacions a la llibertat de circulació per l'estat d'alarma

A l'empara dels articles 116 CE i 4 de la Llei orgànica 4/1981, d'1 de juny, dels estats d'alarma, excepció i setge (LOAES), el Govern espanyol va aprovar el Reial decret 463/2020, de 14 de març, pel qual es declara l'estat d'alarma per a la gestió de la situació de crisi sanitària ocasionada per la COVID-19 (RDEA), per una durada de quinze dies des del mateix 14 de març, i es va prorrogar sis vegades, fins al 21 de juny. La finalitat fou fer front a la situació d'emergència sanitària provocada per la COVID-19, tal com consta expressament en el títol i en l'article 1, que esmenta dues circumstàncies de l'estat d'alarma previstes en l'article 4 LOAES (crisis sanitàries i desproveïment de productes de primera necessitat).<sup>10</sup>

L'article 7 RDEA inclou afectacions molt importants a la llibertat de circulació, i és un dels preceptes que va ser objecte de més modificacions. L'article 7.1 parteix d'una prohibició general de circulació per vies i espais d'ús públic —un veritable confinament general de població— i hi estableix unes excepcions<sup>11</sup> i uns requisits.<sup>12</sup> Posteriorment, aquestes limitacions van ser objecte de modulacions en funció de les quatre fases previstes en el Pla per a la transició cap a una nova normalitat aprovat pel Govern el 28 d'abril de 2020. A continuació fem algunes reflexions sobre aquestes limitacions.

Primer, les limitacions tenen un encaix en l'article 11.a LOAES, que permet limitar la circulació o la permanència de persones o vehicles en unes hores i uns llocs determinats, o condicionar-les al compliment de certs requisits (adicionalment, també en l'art. 12 LOAES). Per tant, respecten la reserva de llei orgànica de l'article 116.1 CE per establir limitacions i la reserva de llei per a la seva regulació, ja que l'RDEA té valor o rang de llei (ITC de 10 de febrer de 2011, FJ 4, i STC 83/2016, FJ 9-11).<sup>13</sup>

9 Medina (2018: 1467-1471).

10 Sobre el dret d'excepció o de necessitat, i, en particular, l'estat d'alarma, entre d'altres, vegeu Álvarez (1996) i Cruz (1986).

11 Les excepcions a la prohibició de circulació per vies i espais públics són les següents:

- a) Adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad, así como adquisición de otros productos y prestación de servicios especificados en el art. 10.
- 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”.

12 Només s'autoritza circular individualment llevat que s'acompanyi persones amb discapacitat o per una altra causa justificada (art. 7.1) o es tracti de menors de 14 anys, els quals podran acompanyar un adult (art. 7.2). També permet la circulació de vehicles particulars per a la realització de les activitats permeses o per al proveïment de carburant en estacions de servei (art. 7.3).

13 Velasco (2020b: 117-119).

Segon, l'RDEA conté àmplies habilitacions a quatre ministres com a autoritats competents delegades del Govern (en la cinquena prorroga el ministre de Sanitat es va convertir en l'única autoritat competent delegada) i a les autoritats sanitàries per adoptar limitacions a la llibertat de circulació (art. 4, 7.4, 7.5 i 7.6). El resultat final ha estat un extens conglomerat d'ordres, resolucions, disposicions i instruccions,<sup>14</sup> a banda d'alguns reials decrets llei i reials decrets. Sens dubte, aquestes normes i mesures resulten necessàries per adaptar-se a les circumstàncies, ràpidament canviant, però s'ha abusat en la seva utilització, quan moltes les hauria pogut aprovar el Govern mitjançant el procediment d'urgència de reials decrets.<sup>15</sup> Així s'haurien evitat constants modificacions que sovint han dificultat saber amb exactitud què estava prohibit i han afeblit el principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE).<sup>16</sup>

Tercer, malgrat que l'exposició de motius de l'RDEA diu que les mesures adoptades “no suponen la suspensió de ningun derecho fundamental”, s'ha plantejat un ampli debat sobre si l'amplitud i la intensitat de les limitacions a la llibertat de circulació fan que ens trobem més aviat en una suspensió. Les conseqüències són importants, perquè la suspensió de la llibertat de circulació només és possible en un estat d'excepció o de setge (art. 55.1 CE), però no d'alarma. Si bé l'STC 83/2016 (FJ 8) es va fer ressò d'aquesta dual afectació de la llibertat de circulació, després no hi va aprofundir gaire més.

Aquesta polèmica ve condicionada, en bona part, per la noció de suspensió de drets que es mantingui: a) derogació temporal, o sigui, pèrdua d'eficàcia dels drets, o b) eliminació —total o parcial— dels requisits constitucionals de les limitacions dels drets fonamentals. Cal tenir present que la limitació de drets fonamentals (art. 53.1 CE) no permet cap derogació temporal d'aquests drets ni l'eliminació —total o parcial— dels requisits per limitar-los. Aquesta menor incidència de la limitació de drets justifica una atenuació de la intervenció del Congrés dels Diputats. En principi, la LOAES diferencia la limitació i la suspensió de la llibertat de circulació, ja que en l'estat d'alarma utilitza el terme *limitar* (art. 11), i en l'estat d'excepció, *prohibir* (art. 20).<sup>17</sup> No obstant això, la regulació de la LOAES genera confusió, ja que l'estat d'excepció permet una vigència atenuada o parcial dels drets fonamentals suspesos (art. 20), i l'estat d'alarma, unes importants limitacions (art. 11.a).<sup>18</sup> Per això s'ha afirmat que, sobre la base del contingut i l'amplitud de les limitacions, materialment s'ha produït una suspensió parcial de la llibertat de circulació.<sup>19</sup> En canvi, altres autors han manifestat que es tracta de limitacions severes de la llibertat de circulació que respecten els requisits de les limitacions dels drets fonamentals.<sup>20</sup>

No és gens fàcil determinar si ens trobem en una àmplia i severa limitació o en una suspensió atenuada de la llibertat de circulació. En tot cas, planteja dues consideracions a tenir en compte: a) una crítica a la major protecció de l'ordre públic mitjançant l'estat d'excepció, en què sí que es permet la suspensió de la llibertat de circulació, a diferència de les emergències sanitàries de l'estat d'alarma, i b) la necessitat d'una reforma de la LOAES per clarificar millor la distinció entre suspensió i limitació de drets fonamentals i especificar, de forma més acurada, les mesures de l'estat d'alarma per a crisis sanitàries com la de la COVID-19.

Quart, s'ha manifestat que la incertesa científica i sanitària justifica una atenuació dels requisits constitucionals per imposar limitacions a la llibertat de circulació mitjançant previsions legals genèriques (LOAES i legislació sobre emergències sanitàries) i trasllada la seva exigibilitat més concreta a les autoritats públiques

14 Aquesta diversitat de tipus de decisions de l'RDEA és un reflex de la mateixa LOAES, que empra indistintament mesures (art. 1.2, 11 i 12) i actes i disposicions (art. 3.1). Velasco proposa emprar el terme *mesures d'emergència* per unificar millor el seu règim jurídic (2020a: 83-84).

15 Sobre aquest extens conjunt normatiu i la feble justificació de la massiva utilització de les ordres ministerials, vegeu Esteve (2020: 42-43) i Santamaría (2020: 209-226 i 237-238).

16 Santamaría (2020: 222) i Trayter (2020: 248).

17 Cruz (1986: 76).

18 Sobre la difícil distinció entre suspensió i limitació de drets fonamentals a partir de la LOAES, vegeu, entre d'altres, Cotino (2020: 92), Cruz (1986: 92-95) i Requejo (2001: 114-115, 118-119, i 2018: 1522-1528).

19 Aragón (2020: 1-5), Díaz (2020), Esteve (2020: 42), Nogueira (2020: 28-29), Presno (2020a: 3-4) i Santamaría (2020: 226-229).

20 Velasco (2020b: 83-92). També, amb una argumentació molt feble, la resolució del Defensor del Poble de 3 de setembre de 2020, que decideix no interposar recurs d'inconstitucionalitat contra l'RDEA, les seves pròrrogues i diversos reials decrets llei.

que les han de concretar, com succeeix en la declaració d'estat d'alarma i, posteriorment, en les disposicions i ordres de les autoritats competents.<sup>21</sup> No obstant això, és convenient la major concreció normativa possible i una bona qualitat normativa per tal de no deixar una quasi absoluta llibertat en la seva aplicació i donar pautes més concretes d'actuacions a les autoritats sanitàries.<sup>22</sup> En aquest sentit, la jurisprudència constitucional ha emfatitzat la necessitat de claredat de les limitacions als drets fonamentals per exigència del principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE) (entre d'altres, STC 49/1999, FJ 4; STC 290/2000, FJ 15, i STC 76/2019, FJ 8).<sup>23</sup> En el nostre cas, podem afirmar que aquest principi s'ha vist severament afeblit per la manca de predeterminació suficient de les limitacions arran de la vaguetat i del caràcter obert de moltes d'aquestes —per exemple, una altra causa justificada, força major, situació de necessitat o qualsevol altra activitat d'anàloga natura— i la poca claredat de les especificacions de les ordres i instruccions.<sup>24</sup> Bona prova n'han estat les contradiccions entre les mateixes autoritats delegades sobre l'abast d'algunes de les prohibicions de circulació.

Cinquè, el principi de proporcionalitat ha de ser respectat, com hem vist, per qualsevol limitació d'un dret fonamental, però també com a contrapès als poders excepcionals dels estats de necessitat com l'estat d'alarma.<sup>25</sup> Així ho recull l'article 2 LOAES tant en el moment de declaració de les limitacions com en la seva aplicació. L'exposició de motius de l'RDEA afirma que les mesures adoptades són “imprescindibles para hacer frente a la situación, resultan proporcionadas a la extrema gravedad de la misma”. A continuació analitzem si aquesta afirmació és certa. Cal advertir que s'ha de valorar *ex ante*, o sigui, en el moment d'adoptar la decisió, i no *ex post*, la qual cosa és molt important de tenir present en casos d'emergència sanitària de gran complexitat com el de la COVID-19.<sup>26</sup>

Els tests d'idoneïtat i de necessitat en un àmbit com el de la COVID-19, on hi ha una elevada incertesa científica, permeten fer judicis aproximatius i de pronòstics que atorguen una discrecionalitat tècnica, però que s'ha de veure compensada amb exigències organitzatives i procedimentals per tal de poder acordar la millor decisió. A aquesta mateixa finalitat respon el principi de precaució, que permet, en situacions de risc, adoptar mesures restrictives dels drets i les llibertats sense necessitat de certesa científica, ja que aquesta és inexistent.<sup>27</sup> Així, s'ha manifestat que, per entendre no superats aquests tests, caldria que abans de declarar l'estat d'alarma existís una certesa científica elevada que acredités la manca d'idoneïtat del confinament general per frenar la COVID-19, o bé que les prohibicions no eren necessàries perquè podien fer-se sense risc de contagi mitjançant altres mesures menys restrictives.<sup>28</sup> Sobre la base d'aquestes argumentacions, l'ITC 40/2020, de 30 d'abril, a l'efecte d'inadmetre a tràmit un recurs d'empara, considera que el confinament és idoni i necessari i conclou que “las medidas de distanciamiento social, confinamiento domiciliario y limitación extrema de los contactos y actividades grupales son las únicas que se han averado eficaces para limitar los efectos de una pandemia de dimensiones desconocidas hasta la fecha” (FJ 4).

I el test de ponderació —proporcionalitat en sentit estricte— comporta analitzar si aquestes limitacions aporten un major benefici al dret a la vida (art. 15 CE) o al dret a la protecció de la salut (art. 43 CE) que compensi els sacrificis a la llibertat de circulació (art. 19 CE). O, dit d'una altra manera, que el benefici per a la vida i la salut no era tan important per justificar el confinament.<sup>29</sup> En els recursos presentats contra les limitacions de l'RDEA, el TC i el TS segueixen un principi general gairebé absolut de prevalença dels drets a la vida

21 Velasco (2020b: 101-106).

22 Així, l'apartat 13 de l'Observació general 27 sobre la llibertat de circulació abans esmentada. En termes semblants, Cierco (2005: 217-218 i 236, i 2020: 35, 44-51 i 73-75) i Cotino (2020: 97).

23 Cotino (2020: 97).

24 Amoedo-Souto (2020: 70 i 74).

25 Des de la perspectiva dels estats de necessitat, Álvarez (2020: 8).

26 Velasco (2020b: 100-101).

27 Esteve (2020: 40-41) i Velasco (2020b: 97-101).

28 Velasco (2020b: 119).

29 Velasco (2020b: 119).



i a la salut davant la llibertat de circulació (ITC 40/2020, de 30 d'abril, FJ 4, i ITS de 19 de maig de 2020, secció 4a, recurs ordinari núm. 99/2020, FJ 5). Fins i tot la resolució esmentada del Defensor del Poble de 3 de setembre de 2020 justifica el confinament general sobre la base d'una "jerarquia de derechos" en virtut de la qual la llibertat de circulació està subordinada als drets a la vida i a la salut (FJ 10).

També alguns autors han sostingut que les limitacions a la llibertat de circulació compleixen aquests tres tests en base a la informació disponible i la incertesa científica que justifiquen la seva uniforme aplicació a tot el territori. També destaquen que les fases del Pla per a la transició cap a una nova normalitat relacionen correctament el grau de risc real per a la salut en cada territori amb el grau de severitat de les restriccions a la llibertat de circulació. Només es critica que les unitats territorials siguin les províncies —i no les àrees sanitàries—, ja que hi poden conuiu situacions sanitàries molt diverses.<sup>30</sup> Altres autors plantegen dubtes sobre si es respecta el principi de necessitat en tant que fossin possibles altres mesures menys intrusives, però s'acaba salvant sobre la base del principi de precaució de l'article 3.d de la Llei 33/2011, general de salut pública (LGSP).<sup>31</sup> Críticament s'ha manifestat que els principis de necessitat i de proporcionalitat obligaven a tenir en compte també els riscos del confinament per a grups vulnerables i que les flexibilitzacions aprovades i les mesures econòmiques i laborals compensatòries eren insuficients.<sup>32</sup>

Considero que els pronunciaments del TC i del TS i les posicions doctrinals esmentades han afirmat la concurrència dels tres principis d'idoneïtat, necessitat i proporcionalitat sobre la base d'una inexistent i absoluta prevalença constitucional del dret fonamental a la vida i el dret constitucional a la protecció de la salut i sense fer cap referència mínima a informes científics en què s'han fonamentat les decisions del Govern i altres autoritats competents, ni tampoc a altra informació científica disponible. La incertesa científica no pot ser un comodí perquè el Govern adopti limitacions a la circulació sense mostrar la informació científica en què es basa ni valorar altres posicionaments científics. És evident que el confinament és idoni, ja que tancar la població ajuda a contenir la COVID-19, com qualsevol altra infecció. Ara bé, planteja molts més dubtes el compliment dels principis de necessitat i de proporcionalitat en el cas que hi hagués informació científica sobre els riscos greus del confinament per a la salut, la insuficiència de les excepcions adoptades o possibles mesures alternatives menys lesives.

Sisè, les limitacions també han de respectar el contingut essencial de la llibertat de circulació, la qual cosa, com hem vist, planteja una anàlisi prou complicada. S'ha afirmat que les limitacions a la llibertat de circulació respecten el contingut essencial perquè hi ha una àmplia convicció social de reduir les facultats i els interessos jurídics de la llibertat de circulació per a les necessitats més bàsiques en casos d'emergència sanitària de gran risc per a la vida i la salut de la ciutadania com la de la COVID-19.<sup>33</sup> Ara bé, per determinar quina és la convicció social caldria disposar d'estudis estadístics d'opinió i dels resultats d'una àmplia participació pública, la qual cosa no ens consta que s'hagi produït.

Setè, un altre requisit constitucional per limitar la llibertat de circulació és el seu control jurisdiccional pel TC —sobre les limitacions contingudes en la declaració d'estat d'alarma i en les seves pròrrogues— i per la jurisdicció ordinària —sobre les limitacions adoptades per les autoritats competents i l'aplicació de totes les limitacions— (ITC 7/2002, FJ 3 i 4, i STC 83/2016, FJ 9-11).<sup>34</sup> L'àmplia suspensió dels terminis processals<sup>35</sup> (DA 2 RDEA) ha dificultat, de forma important, la impugnació de normes i resolucions de l'estat d'alarma, ja que només era possible bàsicament, si s'al·legaven drets fonamentals. Això comporta, *de facto*, una limitació del dret fonamental a la tutela judicial efectiva contrària als requisits constitucionals d'idoneïtat i necessitat, atesa l'existència de mesures menys intrusives, si es té present que una bona part del funcionament de la justícia és telemàtic. Com també contra el principi de proporcionalitat, ja que els possibles beneficis per a la salut

30 Velasco (2020b: 101-105).

31 Amoedo-Souto (2020: 68-69).

32 Presno (2020b: 58-59).

33 Velasco (2020b: 107-108 i 120-121).

34 Així ho ha recordat el TS, entre d'altres, en l'ITS de 6 de maig de 2020 (secció 4a, recurs núm. 2505/2020).

35 Aixecada el 4 de juny de 2020 per la disposició derogatòria única 1. del Reial decret 537/2020, de 22 de maig.

pública contrasten amb els majors perjudicis causats a la tutela efectiva de molts drets i interessos legítims alguns d'ells relacionats amb la pandèmia. A més, interrompt el normal funcionament del poder judicial quan és prohibit per l'article 1.4 LOAES.<sup>36</sup> I resulta insuficient, per potestativa, la facultat del jutge o tribunal de poder acordar la pràctica de les actuacions judicials necessàries per evitar perjudicis irreparables en els drets i interessos legítims de les parts (DA 2.4 RDEA).

Vuitè, l'article 4.3 RDEA estableix que, per a l'adopció dels actes, les disposicions i les mesures dels ministres com a autoritats competents delegades, “no será precisa la tramitación de procedimiento administrativo alguno”. D'aquesta manera, el gruix important del paquet normatiu i de resolucions sobre limitacions a la llibertat de circulació de l'estat d'alarma es pot adoptar sense cap procediment administratiu. De fet, s'ha sostingut que la innecessarietat de procediment administratiu hauria de ser pròpia de qualsevol decisió de l'estat d'alarma.<sup>37</sup>

És criticable que es pugui prescindir totalment del procediment administratiu, ja que no està previst en l'article 116 CE ni en la LOAES. L'eliminació total de procediment per adoptar normes i resolucions pot ésser contrària als fonaments constitucionals del procediment administratiu (en especial, art. 9.2, 103.1, 105.a i 105.c CE) com un element clau per garantir l'objectivitat de l'actuació administrativa, la qualitat normativa i els drets i interessos legítims de la ciutadania en una qüestió tan important referida a la salut pública i la llibertat de circulació. A més, el procediment administratiu per aprovar normes i resolucions esdevé imprescindible per justificar el compliment dels requisits constitucionals de les limitacions a la llibertat de circulació, i hauria pogut evitar força modificacions de resultes de les queixes dels sectors més afectats.<sup>38</sup> Precisament, s'ha afirmat que la incertesa científica en casos com el de la COVID-19 obliga a adoptar les decisions sobre la base d'uns mínims procedimentals i organitzatius per legitimar la decisió en què caldrà comptar amb la participació dels experts davant la diversitat de posicions científiques i una autoritat institucionalitzada.<sup>39</sup> Ara bé, la participació no es pot reduir als experts, ja que la ciutadania no és aliena a la ciència, i menys quan es tracta d'adoptar decisions que poden afectar greument la llibertat de circulació.

Per altra banda, la rapidesa a donar una resposta a la COVID-19 no és incompatible necessàriament sempre amb el procediment administratiu, ja que es pot acudir al procediment simplificat de tramitació urgent sobre la base del supòsit de “circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma” (art. 27.1.b Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern).<sup>40</sup> A més, la tramitació electrònica és la regla general, tal com es recorda, per exemple, en la consulta pública (art. 26.2 Llei 50/1997).

Novè, l'accés a la informació pública —en el seu doble vessant de deure de les autoritats públiques i de dret d'accés— sobre la base de la qual s'han acordat les limitacions, és crucial per examinar el compliment dels requisits constitucionals i legals de les limitacions vistes a la llibertat de circulació. L'accés a la informació pública té un fonament constitucional (art. 9.2, 20.1.a i 105.b CE) i legal (en especial, art. 3.1.c LRJSP i la legislació estatal i autonòmica específica sobre transparència). No és estrany, per tant, que la transparència hagi estat destacada com un element central en la gestió de riscos com la COVID-19.<sup>41</sup> En canvi, l'accés a la

36 Fernández (2020: 365-366 i 377-380) i Trayter (2020: 245-246).

37 Velasco (2020a: 84).

38 Santamaría (2020: 220-222). Sobre les diverses alternatives procedimentals en el dret de necessitat, vegeu Álvarez i Arias (2020: 10-35). De forma general, l'article 129 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC), exigeix que en l'exposició de motius o en el preàmbul d'avantprojectes de llei o de projectes de reglament ha de quedar “suficientemente justificada su adecuación” als principis de bona regulació (necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència i eficiència).

39 Esteve (2020: 46-48).

40 L'article 27.2 de la Llei 50/1997 permet reduir els terminis a la meitat, suprimir la consulta pública, limitar a set dies la durada de la informació pública i audiència pública, i no impedir la continuació del procediment per la manca d'informes. En el cas del dictamen del Consell d'Estat, el termini es redueix a quinze dies, sens perjudici d'un de menor que acordi el Govern o el seu president (art. 19 de la Llei orgànica 3/1980, de 22 d'abril, del Consell d'Estat).

41 Esteve (2020: 47) i Mestre (2020).



informació pública s'ha vist greument afectat per la inexistència o el defectuós funcionament del Portal de Transparència i la suspensió dels terminis administratius de les sol·licituds d'accés a la informació sobre la COVID-19, la qual és una mesura contrària al principi de proporcionalitat.<sup>42</sup> En cap cas l'accés a la informació pot ser un obstacle per a una ràpida i eficaç actuació administrativa en tant que la documentació més rellevant que han de justificar les normes aprovades ha d'estar en format electrònic (art. 26.10 Llei Govern). Per això mereix una severa crítica l'ITS de 20 d'abril de 2020 (secció 4a, recurs núm. 90/2020) per la poca consideració envers la transparència en la desestimació de les mesures cautelars de lliurament de la documentació preparatòria dels reials decrets, els reials decrets llei i les ordres ministerials de l'estat d'alarma en un recurs contenciós administratiu interposat contra la desestimació de la sol·licitud d'accés a aquesta documentació sobre la base del fet que els terminis administratius havien estat suspesos.

Finalment, no es pot oblidar que l'estat d'alarma només es pot activar quan no és possible fer front a l'emergència sanitària mitjançant els poders ordinaris de les autoritats competents (art. 1.1 LOAES). Hi ha seriosos dubtes del respecte a aquest precepte per l'existència de diverses lleis sectorials estatals i autonòmiques —en especial, en matèria de salut pública i de protecció civil— i inclús legislació local que permeten adoptar mesures limitadores de la llibertat de circulació per fer front a emergències sanitàries com la de la COVID-19.<sup>43</sup> Així ha succeït tant abans com durant i després de la declaració de l'estat d'alarma, i s'ha plantejat la possible manca de la seva necessitat si s'haguessin adoptat les mesures pertinents prèviament.<sup>44</sup> Més aviat, els veritables motius de la declaració de l'estat d'alarma han estat centralitzar les competències en el Govern espanyol<sup>45</sup> i reduir l'àmbit de l'autorització judicial.<sup>46</sup>

### 3 Les sancions administratives com a garantia del compliment de les limitacions a la llibertat de circulació

#### 3.1 Finalitat de les sancions administratives

Les sancions administratives són un dels instruments importants per fer complir les limitacions a la llibertat de circulació. Com a manifestació de *ius puniendi* estatal, consisteixen en un mal —entès com a restricció dels drets del sancionat— acordat per l'Administració com a conseqüència de la realització d'una activitat il·legal tipificada legalment com a infracció administrativa i amb una finalitat eminentment repressora. No obstant això, no es pot ignorar la seva finalitat preventiva derivada tant de la teoria de prevenció general i especial de la pena en el dret penal com del dret administratiu sancionador, el qual no té per objecte només reaccionar davant atacs contra determinats béns jurídics —com tradicionalment succeeix en el dret penal en els delictes de resultat o de risc concret—, sinó, principalment, prevenir aquests atacs —risc abstracte.<sup>47</sup>

Ara bé, no compartim la visió reduccionista de les sancions com a gairebé únic mecanisme de garantia de les limitacions a la llibertat de circulació que s'ha seguit durant i després de l'estat d'alarma. Els ciutadans s'han convertit en mers súbdits, quan l'actitud de la ciutadania ha estat, en termes generals, de gran responsabilitat i col·laboració individual i col·lectiva.<sup>48</sup> Això contrasta amb les mesures de salut pública, que es basen en

42 Mestre (2020), Piñar (2020: 140-149) i Trayter (2020: 245-246).

43 Cierco (2005: 217 i 236, i 2006: 22-31), Cotino (2020: 93-94), Cruz (1986: 80-81) i De Montalvo (2013: 1009-1037).

44 Sobre les mesures adoptades abans de la declaració d'estat d'alarma, vegeu Álvarez (2020: 14-15) i Nogueira (2020: 23-28).

45 Críticament, Nogueira (2020: 29-30).

46 Així es podria derivar de la disposició final.1a de l'RDEA, tal com sembla insinuar Cierco (2020: 68-71). Sobre l'autorització judicial per al confinament previst per la legislació sanitària, vegeu Cierco (2005: 218-225, 2006: 206-217 i 2020: 59-64) i Salamero (2014: 203-277 i 2020: 1-10).

47 Sobre l'origen, la natura i la finalitat del dret administratiu sancionador, vegeu, per tots, Nieto (2012: 17-210).

48 Amoedo-Souto (2020: 77), Nogueira (2020: 22-23) i Santamaría (2020: 232-233 i 236).

mecanismes menys incisius i de caràcter voluntari —per exemple, recomanacions, campanyes informatives i participació de la ciutadania—, mentre les mesures coercitives són l'excepció (art. 5.2 LGSP).<sup>49</sup>

### 3.2 Distinció entre prohibicions i infraccions administratives: els principis constitucionals de legalitat (reserva de llei) i tipicitat sancionadora

Cal diferenciar les prohibicions derivades de les limitacions a la llibertat de circulació abans vistes i les infraccions, amb les corresponents sancions, que es puguin establir pel seu incompliment.<sup>50</sup> Només seran infraccions administratives les que estiguin previstes com a tals —principi de tipicitat— en una norma amb rang de llei —principi de reserva de llei. Aquests dos principis formen part del contingut del dret fonamental de l'article 25.1 CE, tal com ha establert una reiterada jurisprudència constitucional i ha estat recollit en la legislació administrativa sancionadora.<sup>51</sup>

Des d'un punt de vista material, el principi de tipicitat comporta que només són infraccions administratives les vulneracions de l'ordenament jurídic qualificades com a tals (art. 27.1 LRJSP), i per la seva comissió es poden imposar sancions (art. 27.2 LRJSP). Exigeix una determinació prèvia, escrita i suficient de les infraccions i sancions per tal de saber amb suficient grau de certesa i de seguretat raonable quina infracció es pot cometre i quina sanció comporta, i estan prohibides interpretacions il·lògiques o extravagants (entre d'altres, STC 42/1987, FJ 3, i STC 207/1990, FJ 3). I, des d'un punt de vista formal, la reserva de llei implica que només les normes amb rang de llei poden tipificar infraccions i sancions administratives, la qual cosa està vetada al reglament, que s'ha de limitar a especificar les infraccions per identificar millor les conductes o a graduar les sancions per determinar-les de forma més precisa, sense que en cap cas pugui constituir infraccions i sancions noves llevat de les ordenances locals dins de l'àmbit de l'article 139 LBRL (art. 25.3 LRJSP). Per tant, una sanció sobre una conducta no tipificada com a infracció administrativa vulnera el dret fonamental de l'article 25.1 CE, i, per tant, és nul·la de ple dret (art. 47.1a LPAC).

## 4 Règim sancionador de l'estat d'alarma per l'incompliment de les limitacions a la llibertat de circulació

Segons dades del Ministeri de l'Interior, des de la declaració d'estat d'alarma el 14 de març de 2020 fins al 21 de maig de 2020, l'incompliment de les mesures previstes per l'estat d'alarma va comportar 8.473 detinguts i 1.029.612 propostes de sanció, tal com consta en el quadre del Ministeri de l'Interior que reproduïm a continuació.<sup>52</sup>

---

49 Cierco (2020: 51-59) i De Montalvo (2013: 1020-1022).

50 Sobre la noció de sancions administratives, vegeu Casino (2018: 31-68), Huergo (2007:187-247) i Rebollo et al. (2010: 57-103).

51 Entre d'altres, Nieto (2012: 101-317) i Rebollo et al. (2010:113-199).

52 El Ministeri de l'Interior va deixar de ser autoritat competent delegada en la cinquena pròrroga autoritzada per la Resolució de 20 de maig de 2020 del Congrés dels Diputats.



## DETENIDOS Y PROPUESTAS DE SANCIÓN POR INCUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS DEL REAL DECRETO DE ESTADO DE ALARMA

21 DE MAYO

CUERPO	DETENIDOS	TOTAL ACUMULADO DETENIDOS	PROPUESTA DE SANCIÓN	TOTAL ACUMULADO PROPUESTAS DE SANCIÓN
POLICÍA NACIONAL	10	3.783	1.382	271.446
GUARDIA CIVIL	3	1.230	2.165	295.177
ERTZAINZA	1	321	105	12.419
MOSSOS D'ESQUADRA	4	551	350	69.839
POLICÍA FORAL	0	26	32	2.790
POLICÍAS LOCALES	13	2.561	3.804	377.128
C.G. POLICÍA CANARIA	0	1	1	813
<b>TOTAL ESPAÑA</b>	<b>31</b>	<b>8.473</b>	<b>7.839</b>	<b>1.029.612</b>

Los datos de detenidos y propuestas de sanción son los registrados a lo largo del 21 de mayo. Los datos acumulados son todos los registrados desde la entrada en vigor del estado de alarma hasta las 24.00 horas del 21 de mayo.

Sembla difícil que el terme *propostes de sanció* faci referència a propostes de resolució sancionadora perquè resulta pràcticament impossible que en aquest breu termini s'haguessin pogut tramitar els procediments sancionadors fins a la seva fase final de proposta de resolució sancionadora. A més, la classificació de les anomenades *propostes de sanció* en funció dels cossos i les forces de seguretat sembla apuntar que s'està referint a llurs denúncies.<sup>53</sup> Malgrat que no s'especifiquen els tipus d'infracció, molt probablement la major part es deuen referir a les limitacions de la circulació, tal com s'ha pogut seguir en els mitjans de comunicació i en les xarxes socials. Sens dubte, constitueix una forta resposta punitiva estatal.

### 4.1 La difícil determinació del règim sancionador

#### 4.1.1 La manca d'un règim sancionador propi

L'article 10 LOAES no conté un règim sancionador de l'estat d'alarma, sinó que es limita a dir: "El incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la Autoridad competente será sancionado con arreglo a lo dispuesto en las leyes". I el mateix és reproduït per l'article 20 RDEA, quan hauria pogut tipificar infraccions i sancions administratives i establir les necessàries especialitats del procediment sancionador sense vulnerar la reserva de llei, atès el seu rang o valor de llei. Almenys hauria estat oportú esmentar a quin règim sancionador es remetia per tal d'evitar els greus problemes de determinació del règim sancionador que s'han produït.<sup>54</sup>

#### 4.1.2 Reducció a un únic règim sancionador: Llei orgànica 4/2015, de 30 de març, de protecció de la seguretat ciutadana (LOSC)

Davant aquesta manca de règim sancionador específic, l'Ordre del Ministeri d'Interior INT/226/2020 va optar per fer ús exclusiu de la LOSC i renunciar a cercar infraccions en altres lleis sectorials. És incorrecta,

53 En aquest sentit la resolució del Ministeri de l'Interior de 24 de setembre de 2020 que resol la sol·licitud d'informació que vaig presentar manifesta: "Las *prouestas de sanción (denuncias)* a la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana durante el período de alarma (14 de marzo a 21 de junio de 2020), interpuestas por los diferentes Cuerpos de Seguridad fueron 1.142.127" (la cursiva és nostra).

54 Amoedo-Souto (2020: 71), Cano (2020b) i Santamaría (2020: 231).

aquesta aplicació general i automàtica de la LOSC pels incompliments de les limitacions a la circulació, ja que només seria possible quan es produïssin situacions contràries a la seguretat ciutadana per la pandèmia de la COVID-19. Una interpretació aïllada d'algunes de les finalitats de la LOSC consignades en l'article 3 podrien semblar justificar la seva aplicació a la COVID-19. Però cal fer una interpretació hermenèutica i sistemàtica d'aquestes finalitats, ja que estan referides sempre a l'objecte de la LOSC, que és la seguretat ciutadana mitjançant la protecció de persones i béns i el manteniment de la tranquil·litat dels ciutadans (art. 1).<sup>55</sup> No ens sembla correcte convertir un problema de salut pública —estat d'alarma— en un problema d'ordre públic —estat d'excepció.<sup>56</sup>

Però encara és més greu si examinem els il·lícits penals i administratius utilitzats pel Ministeri de l'Interior, ja que es refereixen a la defensa de l'autoritat policial. En l'àmbit penal, l'article 5.3 de l'Ordre declara que l'incompliment o la resistència a les ordres de l'autoritat competent poden ser constitutius dels delictes d'atemptats contra l'autoritat i els seus agents i funcionaris públics, i de resistència i desobediència (art. 550 a 556 CP). I en l'àmbit sancionador administratiu, l'article 5.4 fa ús de les infraccions administratives greus tipificades en l'article 36.6 LOSC, i, en particular, la desobediència o la resistència a l'autoritat o els seus agents en l'exercici de les seves funcions, quan no siguin constitutives de delictes. És inacceptable reconduir l'incompliment de les limitacions a la circulació al règim sancionador previst per garantir l'ordre públic, i, en especial, l'autoritat policial. Més endavant examinem els greus problemes que planteja aplicar aquestes infraccions a l'incompliment de les limitacions de la circulació.

#### 4.1.3 Pluralitat de règims sancionadors: determinació casuística

Una altra posició ben diferent és la que sosté l'informe de l'advocada general de l'Estat de 2 d'abril de 2020 titulat "Consulta sobre tipificació i competència administrativa per tramitar i resoldre procediments sancionadors per incompliment de les limitacions durant l'estat d'alarma". Planteja que, a part de la LOSC, també cal valorar l'aplicació dels règims sancionadors d'altres lleis en matèria d'emergències sanitàries i de protecció civil. I, molt encertadament, recorda que la determinació de la infracció comesa és molt casuística i complexa, atès que aquests distints règims sancionadors contenen infraccions i sancions diferents i competències sancionadores distintes.

En l'àmbit sanitari, es pot plantejar l'aplicació de diverses lleis.<sup>57</sup> La Llei 14/1986, de 25 d'abril, general sanitària (LGS), conté infraccions greus o molt greus d'incompliment dels requeriments específics de les autoritats sanitàries (art. 35.B.4 i C.4), amb sancions de 3.005,07 euros a 15.025,30 euros —infracció greu— o de 15.025,31 a 601.012,10 euros —infracció molt greu. Ara bé, la finalitat d'aquesta llei és organitzar un sistema sanitari de prevenció de malalties i de promoció de la salut (art. 1 i 3.1), i els possibles infractors són, principalment, el personal i els usuaris d'aquest servei públic. És cert que l'article 11.1 estableix una obligació de complir les prescripcions generals sanitàries adreçades a tota la població, però no té una correspondència en les infraccions esmentades, que es limiten a prescripcions específiques.<sup>58</sup> Una altra opció més viable és la Llei 33/2011, de 4 d'octubre, general de salut pública (LGSP), perquè tipifica infraccions —des de lleus fins a molt greus— d'incompliment de requeriments i també directament de la normativa sanitària.<sup>59</sup> A més, la protecció de la salut col·lectiva de les persones és una de les seves finalitats, i estableix sancions de multa menors (fins a 3.000 euros per infraccions lleus), si bé les altres també són elevades (de 3.001 a 60.000 euros per infraccions greus, i de 60.001 a 600.000 euros per infraccions molt greus).<sup>60</sup> Precisament a aquest règim sancionador es remet l'article 31 del Reial decret

55 Sobre els conceptes de seguretat ciutadana i seguretat pública en la LOSC, vegeu Casino (2019: 404-413).

56 Críticament a l'aplicació de la LOSC, però admetent la seva aplicació, Trayter (2020: 243-264).

57 Cierco (2020: 68-69).

58 Trayter (2020: 285-286).

59 Ens referim a les següents infraccions molt greus (art. 57.2.a.1 i 57.2.a.2), infraccions greus (art. 57.2.b.1 i 57.2.b.3) i infraccions lleus (57.2.c.1) de la LGSP.

60 Favorablement a l'aplicació de l'LGSP, Cano (2020b). Amb més cauteles, Trayter (2020: 288-289).

Llei 21/2020, de 9 de juny, de mesures urgents de prevenció, contenció i coordinació per fer front a la crisi sanitària ocasionada per la COVID-19. En canvi, menys factible és emparar-se en la Llei orgànica 3/1986, de 14 d'abril, de mesures especials de salut pública (LMESP), ja que no disposa d'un règim sancionador propi, i, si bé té una finalitat àmplia de protegir la salut pública, està destinada, principalment, a restringir la llibertat de circulació de qui pateixi determinades malalties. Finament, el règim sancionador de la Llei catalana 18/2009, de 22 d'octubre, de salut pública (LSP), coincideix força amb l'LGSP pel que fa als tipus infractors i té els mateixos marges sancionadors.

També podria resultar aplicable el règim sancionador de la legislació de protecció civil, en tant que la seva finalitat és la protecció de les persones i els béns en cas d'emergències i catàstrofes naturals o humanes (art. 1 Llei 17/2015, de 9 de juliol, del Sistema Nacional de Protecció Civil —LPC—, i art. 1 Llei 4/1997, de 20 de maig, de protecció civil de Catalunya —LPCC—). Conté infraccions lleus, greus i molt greus referides a l'incompliment de requeriments i també directament de la normativa (art. 45 LPC i 72-74 LPCC) i sancions de fins a 3.000 euros per infraccions lleus, de 3.001 a 30.000 euros per infraccions greus, i de 30.001 a 600.000 euros per infraccions molt greus (art. 46 LPC i 75 LPCC). Ara bé, la majoria d'infraccions requereixen la prèvia declaració d'emergència de protecció civil o l'aprovació de plans de protecció civil.<sup>61</sup>

A aquestes lleis sectorials, hi podríem afegir també el règim sancionador de les ordenances municipals, en defecte de legislació sectorial, per les “relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos”, amb sancions de multa fins a 3.000 euros (art. 139-141 LBRL).<sup>62</sup>

Aquesta elevada imprecisió del règim sancionador per l'incompliment de les limitacions a la llibertat de circulació posa entre les cordes el principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE). De fet, així ho reconeix l'exposició de motius del Decret llei català 30/2020, de 4 d'agost, pel qual s'estableix el règim sancionador específic per l'incompliment de les mesures de prevenció i contenció sanitàries per fer front a la crisi sanitària provocada per la COVID-19, en manifestar que “si no impedeix, dificulta el coneixement ciutadà d'aquelles conductes o omissions reprovables justificadament des d'un punt de vista jurídic”. Sens dubte, valorem positivament l'establiment d'un règim sancionador específic on estan tipificades expressament infraccions d'incompliment del deure d'aïllament domiciliari per determinats subjectes o de caràcter general (art. 5.1.l i m, 6.1.l, m i n, i 7.1.h). La disposició transitòria d'aquest decret llei estableix que s'ha d'aplicar la normativa en vigor pels fets anteriors a la seva entrada en vigor llevat que el nou règim sancionador sigui més favorable. Si bé aquesta previsió respecta el principi d'irretroactivitat de les disposicions sancionadores no favorables (art. 9.3 CE), no pot substituir la manca de règim sancionador, ja que vulneraria l'article 25.1 CE.<sup>63</sup>

## 4.2 Principals problemes de l'aplicació del règim sancionador de la LOSC

### 4.2.1 *Reconducció a la defensa de l'autoritat policial mitjançant les infraccions de desobediència o resistència a l'autoritat o als seus agents*

Com hem vist, l'incompliment de les limitacions a la circulació s'ha vehiculat, bàsicament, a través d'infraccions relacionades amb la defensa de l'autoritat policial. Aquest plantejament és desenvolupat per la Comunicació del ministre de l'Interior als delegats del Govern de 14 d'abril de 2020 sobre la incoació de procediments sancionadors per l'article 36.6 LOSC i criteris per propostes de sanció, que se centra, bàsicament, en la infracció greu de desobediència o resistència a l'autoritat o als seus agents en l'exercici de les seves funcions, quan no siguin constitutives de delictes. Es parteix de la premissa que és desobediència l'incompliment de les mesures limitatives de la llibertat de circulació de l'estat d'alarma sobre la base dels següents arguments: a) són ordres del Govern que tenen valor de llei; b) no són normes abstractes per regir de forma general i ordinària la conducta de la ciutadania, sinó mandats o ordres, expressos, concrets i directes,

61 Cotino (2020: 95-96) i Trayter (2020: 279-281).

62 Amoedo-Souto (2020: 71).

63 Trayter (2020: 291).



a la ciutadania, i c) han tingut una àmplia difusió i publicació en el BOE, i, per tant, no cal cap requeriment dels agents de l'autoritat, a diferència de la resistència a les ordres de l'autoritat o agents, que sí que exigeix un requeriment previ de l'agent de l'autoritat.

Aquesta peculiar interpretació extensiva de la desobediència contradiu frontalment la posició que el mateix ministeri havia sostingut, seguint la jurisprudència, poc més d'un any abans amb la Instrucció 13/2018, de 17 d'octubre, de la Secretaria d'Estat de Seguretat, sobre la pràctica dels registres corporals externs, la interpretació de determinades infraccions i qüestions procedimentals amb relació a la LOSC.<sup>64</sup>

La total improcedència de la interpretació del Ministeri de l'Interior va obligar a reaccionar, en contra i de forma enèrgica, l'advocada general de l'Estat a través del seu informe de 2 d'abril de 2020 per deixar ben clar que l'incompliment de les limitacions a la llibertat de circulació de l'RDEA no és desobediència pels següents motius: a) la vulneració de la normativa comporta diverses conseqüències jurídiques —nul·litat, anul·labilitat, indemnitzacions, etc.—, però no una infracció per desobediència; b) la infracció greu de desobediència de l'article 36.6 LOSC no sanciona el genèric incompliment de l'ordenament jurídic, sinó el desconeixement del principi d'autoritat, el qual conforma un desvalor addicional al previ incompliment de la normativa, i c) la infracció de desobediència ha de tenir necessàriament un requeriment exprés i individualitzat per part de l'agent de l'autoritat i que no resulti atès pel destinatari d'aquest requeriment.

Cal dir que, en el sentit assenyalat per l'advocada general de l'Estat, la jurisprudència sobre la infracció greu de desobediència a l'autoritat o els agents de l'autoritat de l'article 36.6 LOSC ha seguit la dictada sobre la similar infracció administrativa lleu de article 26.h de l'anterior Llei orgànica 1/1992, de seguretat ciutadana, i exigeix l'incompliment d'una ordre clara de l'autoritat o dels agents de l'autoritat i de manera evident i dolosa —fins i tot, amb ús de la força.<sup>65</sup> De fet, la infracció greu de desobediència a l'autoritat o a agents de l'autoritat de l'article 36.6 LOSC va substituir la falta de desobediència lleu a l'autoritat o els seus agents en l'exercici de les seves funcions prevista en l'antic article 634 CP —derogada per la Llei orgànica 1/2015, de 30 de març, de modificació del Codi penal—, de manera que resta només el delictes de resistència o desobediència greu a l'autoritat o els seus agents en l'actual article 556.1 CP.<sup>66</sup> Des d'un punt de vista penal, l'única diferència entre el delictes i la falta de desobediència a l'autoritat o els agents residia en la gravetat de la desobediència, mentre que la resta del tipus era coincident en l'exigència d'aquests elements: a) ordre o mandat directe —en el sentit de compliment immediat—, exprés, clar i terminant d'una autoritat o el seu agent en l'exercici de les seves funcions que imposa al particular una conducta activa o passiva; b) aquesta ordre o aquest mandat ha de tenir totes les formalitats legals i s'ha de notificar al particular per tal que el conegui realment i positivament; c) requeriment formal i legal a qui l'ha de complir, i d) negativa o oposició voluntària i obstinada a complir-la amb la finalitat de desprestigiar el principi d'autoritat.<sup>67</sup>

Veiem, doncs, que la qualificació de la vulneració de les limitacions a la llibertat de circulació com a infracció administrativa greu de desobediència a l'autoritat o als agents de l'autoritat de l'article 36.6 LOSC vulnera el dret fonamental a la tipicitat de les infraccions (art. 25.1 CE). Primer, confon l'incompliment de les limitacions a la llibertat de circulació amb la comissió d'infraccions administratives. De fet, la mateixa LOAES ja diferencia les mesures de limitació a la llibertat de circulació (art. 11) i les mesures sancionadores (art. 10).<sup>68</sup> Segon, fa una interpretació extensiva *in peius* de la infracció de l'article 36.6 LOPSC en entendre que inclou els incompliments de les limitacions de circulació, quan es refereix exclusivament a la desobediència

64 L'apartat 1 manifesta que la desobediència i resistència és “una acció u omisió que constituya una negativa implícita o expresa a cumplir una orden legítima, usando oposición corporal o fuerza física ante el desarrollo de las competencias de la autoridad o sus agentes”. I l'apartat 2 conclou que “debe entenderse que una leve o primera negativa al cumplimiento de las órdenes o instrucciones dadas por los agentes no puede constituir una infracción del artículo 36.6, si no se trata de una conducta que finalmente quiebre la acción u omisión ordenada por los agentes actuantes o les impida el desarrollo de sus funciones”.

65 Trayter (2020: 269-272).

66 Alarcón (2018: 5).

67 Entre d'altres, STS 285/2007, de 23 de març, 394/2007, de 4 de maig; STS 177/2017, de 22 de març, i STS 459/2019, de 14 d'octubre. Sobre aquesta jurisprudència, entre d'altres, vegeu Prats (2008: 2068-2070).

68 Cano (2020a: apt. 5) i Trayter (2020: 271-273).



o la resistència a l'autoritat o als agents de l'autoritat.<sup>69</sup> Tercer, fa una interpretació analògica mancada de raonabilitat i extravagant contrària als articles 25.1 CE i 27.4 LRJSP.<sup>70</sup> I quart, impedeix a la ciutadania saber, amb certesa i seguretat suficient, si està cometent una infracció administrativa o no.

Finalment, si bé l'amplitud i la indeterminació vistes d'algunes de les limitacions es pot justificar sobre la base de la incertesa científica i la necessitat d'actuació ràpida, no succeeix el mateix quan se'ls associa una infracció administrativa com la de desobediència amb el contingut ampli que se li ha volgut atorgar. A més, el TC ha estat més exigent en l'ús de conceptes jurídics indeterminats d'infraccions administratives destinades de forma general a la ciutadania, mentre que ha estat més lax respecte a infraccions disciplinàries per a determinats subjectes, si bé ha exigint un plus de motivació en la seva aplicació en aquest darrer cas.<sup>71</sup> Fins i tot, la indeterminació del que està prohibit o no i la creença errònia del fet que s'està exercint el dret fonamental a la llibertat de circulació poden ser constitutives d'un error de prohibició que comporta l'eximent de la responsabilitat —en cas d'invencible— o una circumstància atenuant —en cas de vencible.<sup>72</sup> Això, sens perjudici que, malgrat que es duguin a terme els fets infractors, la conducta pugui ser antijurídica per la concurrència d'alguna causa de justificació, com ara l'estat de necessitat, el compliment d'un deure o l'exercici legítim d'un dret.<sup>73</sup>

#### 4.2.2 Principi de proporcionalitat sancionadora

El principi de proporcionalitat en matèria sancionadora és aplicable tant en la determinació normativa de les sancions com en la seva aplicació, tal com ho recorda l'article 29.3 LRJSP. Tant la norma que preveu la sanció —normalment, amb uns marges força amplis— com la seva concreció posterior per l'Administració han de garantir una relació adequada entre la gravetat del fet infractor i la sanció.

Pel que fa a la determinació normativa de les sancions per la infracció greu de desobediència, l'article 39 LOSC estableix la multa de 601 a 30.000 euros i en fixa tres graus —mínim, de 601 a 10.400 euros; mitjà, de 10.401 a 20.200 euros, i màxim, de 20.201 a 30.000 euros. Si bé s'ha manifestat la vulneració del principi de tipicitat pel caràcter tan extens de la sanció,<sup>74</sup> la jurisprudència constitucional és molt tolerant, amb marges sancionadors amplis, i n'hi ha de semblants, com hem vist, en matèria sanitària i de protecció civil.<sup>75</sup> Ara bé, l'amplitud de la sanció no és l'únic criteri per entendre vulnerat el principi de proporcionalitat en l'àmbit normatiu sancionador, sinó que el TC ha exigint valorar si els efectes que comporta en l'exercici d'un dret fonamental té una relació raonable amb el desvalor de les conductes sancionades (entre d'altres, STC 136/1999, de 20 de juliol, FJ 29).<sup>76</sup> En aquest cas, considerem que l'import de la sanció —fins i tot en el seu grau mínim— per l'incompliment de les limitacions de circulació pot tenir efectes molt importants sobre la

69 Cano (2020a).

70 Segons l'STC 137/1997, "cabe hablar de aplicación analógica o extensiva *in malam partem*, vulneradora del principio de legalidad penal, cuando dicha aplicación carezca de tal modo de razonabilidad que resulte imprevisible para sus destinatarios, sea por apartamiento del tenor literal del precepto, sea por la utilización de pautas interpretativas y valorativas extravagantes en relación con el ordenamiento constitucional" (FJ 7).

71 Valencia (2018: 933).

72 En general, Nieto (2012: 354-365) i Rebollo et al. (2010: 324-354). Amb relació a la LOSC, Rebollo (2019:166), i sobre l'estat d'alarma, Amoedo-Souto (2020: 76).

73 Rebollo et al. (2010: 221-248) i Rebollo (2019: 165-166).

74 Trayter (2020: 265).

75 Rebollo (2019: 186-187).

76 Valencia (2018: 940).

llibertat de circulació i no té una relació raonable amb el desvalor de la conducta sancionada.<sup>77</sup> A aquests efectes, pot ésser rellevant tenir presents els imports molt menors de les multes en altres estats europeus.<sup>78</sup>

I, amb relació a la determinació concreta de la sanció a imposar, l'article 29 LRJSP estableix alguns criteris generals, si bé la legislació sectorial és la que normalment fixa els seus propis criteris. Així ho fa l'article 33 LOSC, quan especifica les circumstàncies que determinen l'aplicació dels graus i la quantia dins dels graus. En aquest sentit, la Comunicació del ministre de l'Interior als delegats del Govern va establir una fonamentació jurídica completa dels acords d'inici i les propostes de resolució, i fins i tot va fixar uns imports concrets sobre la base d'una aplicació genèrica dels criteris de graduació.<sup>79</sup> Aquesta prèvia determinació concreta dels imports vulnera el principi de proporcionalitat tant per l'import elevat predeterminat com pel fet que ignora que l'import es fixa de forma casuística per a cada cas en funció de les circumstàncies esmentades.<sup>80</sup>

#### 4.2.3 Competència administrativa sancionadora

L'Ordre del Ministeri de l'Interior INT/226/2020 va atribuir la competència sancionadora al Ministeri de l'Interior, i la posterior Comunicació del ministre de l'Interior als delegats del Govern de 14 d'abril va establir directrius a les delegacions del Govern com a òrgans competents de l'Administració de l'Estat per sancionar les infraccions greus i lleus de la LOSC. Sobre la base d'una lectura més atenta i correcta de l'article 6 RDEA, l'informe de l'advocada general de l'Estat de 2 d'abril de 2020 va advertir que l'RDEA respectava el règim competencial sancionador previst per les diverses lleis sectorials aplicables. Val a dir que aquestes lleis sectorials acostumen a reconèixer la potestat sancionadora a les diverses administracions públiques estatals, autonòmiques i locals en funció de diversos criteris, tal com està previst a l'art. 32 LOSC.<sup>81</sup> Aquesta qüestió és important, perquè la manca de competència comporta la nul·litat de l'acord d'incoació del procediment administratiu sancionador i de la resolució sancionadora (art. 47.1 LRJSP).<sup>82</sup>

A Catalunya, encara dins de l'estat d'alarma, el Decret Llei 22/2020, de 2 de juny, pel qual es determinen els òrgans competents per tramitar les sancions per incompliments de la normativa reguladora de l'estat d'alarma denunciats pels diferents cossos policials, va atribuir la competència sancionadora al conseller d'Interior sobre la base de la legislació de seguretat ciutadana i protecció civil, sens perjudici d'una clàusula general de les competències sancionadores dels ens locals i del règim especial de la ciutat de Barcelona. Sorpren l'aplicació de la LOSC (amb l'addició de la legislació de protecció civil) i l'oblit de la legislació de salut pública. Això ha estat corregit, després de l'estat d'alarma, pel Decret Llei 30/2020, de 4 d'agost, que, sens perjudici de les competències sancionadores de l'Agència de Salut Pública de Barcelona i del Consell d'Aran (art. 15 i 16), atribueix, de forma general, la competència sancionadora al Departament de Salut llevat de les sancions per un import superior a 450.000 euros que es reserven al Govern (art. 14). En tot cas, és criticable la manca de competències sancionadores als ajuntaments, ja que només preveu la delegació per les infraccions lleus.

Una darrera qüestió competencial és la interpretació de l'article 1.3 LOAES. Es tracta d'un precepte de redacció confusa i que podria donar peu a fer una interpretació literal, en el sentit que, finalitzat l'estat d'alarma, decauen les competències sancionadores llevat de les sancions fermes, i, per tant, comporta l'arxivament dels procediments sancionadors i la manca d'eficàcia de les sancions no fermes. No compartim aquesta interpre-

77 Cano (2020a).

78 Com manifesta Trayter (2020: 260), a França les sancions per no respectar el confinament durant "l'état d'urgence sanitaire" és de 135 euros, d'entre 200 i 450 euros en cas de reincidència, i de fins a 3.750 euros en cas de reincidència en quatre ocasions en trenta dies.

79 A títol exemplificatiu: a) cap circumstància (601 euros); b) actitud inapropiada: menyspreu (2.000 euros); intimidació (3.000 euros); violència o amenaça (10.400 euros); persistència (1.200 euros); amb menors (1.500 euros); desplaçament amb companyia (1.500 euros), o activitats en comú (10.400 euros).

80 Trayter (2020: 273 i 297-298).

81 Articles 4.1 LGS, 61 LGSP, 77-80 LPS, 48 LPC i 76 LPCC.

82 Amoedo-Souto (2020: 75).

tació, ja que la finalitat del precepte és determinar la competència sancionadora per les infraccions administratives comeses durant l'estat d'alarma una vegada finalitzi. En aquest sentit, estableix que les competències sancionadores assumides per les autoritats competents de l'estat d'alarma retornaran a les administracions que en tenien prèviament la competència, amb l'excepció de les sancions fermes, respecte a les quals les autoritats competents de l'estat d'alarma conservaran la competència sancionadora, la qual cosa comporta que els correspondrà a elles l'execució forçosa de les sancions, l'exercici de potestats com la revocació i la condició de demandades en el cas de recurs contenciós administratiu contra les sancions.<sup>83</sup>

#### 4.2.4 *Protagonisme central de les denúncies*

L'aplicació de la infracció de desobediència a l'incompliment de les limitacions de circulació i la prèvia fixació d'uns imports concrets ha donat peu al fet que les denúncies dels agents de l'autoritat només descriguessin com a fet infractor la desobediència pel simple fet d'incomplir les limitacions de circulació, sense especificar, sovint, res més. Això s'ha agreujat, ja que les denúncies dels agents de l'autoritat gaudeixen de presumpció *iuris tantum* de veracitat (art. 77.5 Llei 39/2015 i art. 52 LOSC). Aquesta intervenció dels agents de l'autoritat en la determinació de la infracció comesa i fins i tot de la sanció constitueix una vulneració del principi de tipicitat.<sup>84</sup> De fet, l'informe de l'advocada general de l'Estat de 2 d'abril de 2020 recorda que la tipificació d'infraccions és una tasca complexa i no correspon als agents de l'autoritat, els quals s'han de limitar a descriure els fets, i no a qualificar-los jurídicament. A més, com ja hem comentat, contrasta el nombre elevat de denúncies d'agents de l'autoritat pels incompliments de les limitacions a la llibertat de circulació que constantment han sortit anunciades als mitjans de comunicació amb el baix nombre de resolucions sancionadores. Això mostra una utilització abusiva i dissuasiva de les denúncies, sens perjudici de possibles responsabilitats que se'n poguessin deduir per aplicar un règim sancionador manifestament contrari a dret.

Respecte a la ciutadania, s'ha manifestat l'existència d'un deure específic de denunciar tots els comportaments presumptament contraris a les prohibicions de l'RDEA sobre la base del "deber de colaborar y no obstaculizar la labor de los agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones" de l'article 5.2 RDEA.<sup>85</sup> Certament, s'ha pogut comprovar com s'ha incentivat perillosament que la ciutadania es converteixi en vigilant del compliment de les limitacions a la llibertat de circulació i fins tot en delatora dels infractors.<sup>86</sup> Ara bé, no ho considero atribuïble directament del precepte esmentat, sinó de l'ambient creat des dels poders públics i els mitjans de comunicació.

#### 4.2.5 *Inadequació del procediment administratiu sancionador*

L'incompliment de les limitacions a la llibertat de circulació a través de la infracció administrativa greu de desobediència obliga a seguir el procediment administratiu sancionador ordinari, quan, molt probablement, seria necessària una major celeritat per actuar de forma efectiva davant la comissió d'un elevat nombre de possibles infraccions comeses, sense que pugui aplicar-se el procediment administratiu simplificat de l'article 96.5 LPAC ja que és aplicable només per infraccions administratives lleus. Val a dir que tampoc la LOSC conté cap procediment administratiu sancionador simplificat, a diferència del previst en la legislació de trànsit i circulació viària.<sup>87</sup>

En canvi, és criticable el procediment abreujat de l'article 54 LOSC per les infraccions molt greus i greus, ja que s'aplica només per al pagament avançat de la sanció. Si bé preveu la reducció d'un 50% de l'import

83 Cano (2020b).

84 Amoedo-Souto (2020: 72 i 75-76) i Esteve (2020: 42-43).

85 Amoedo-Souto (2020: 72).

86 Nieva alerta de "la docilidad de los ciudadanos al aceptar la vulneración de sus derechos, contando incluso con la colaboración de algunos sujetos que se han convertido en delatores privados. Todo ello es justo lo que ocurre en cualquier dictadura" (2020).

87 Cano (2020b).

de les sancions de multa si es paguen dins dels quinze dies des de la notificació de la incoació, s'estableixen unes importants conseqüències jurídiques com són la renúncia a presentar al·legacions —i, si escau, tenir-les per no presentades—, la terminació del procediment sense resolució i la impossibilitat de presentar recursos administratius i, per tant, haver d'acudir al contenciós administratiu. També resultaria aplicable la reducció prevista de forma general per l'article 85 LPAC, del 20% de l'import de la sanció proposada, si es paga abans de la finalització del procediment. En aquest cas, les conseqüències jurídiques són la terminació procediment, i l'efectivitat del pagament resta condicionada al desistiment o la renúncia a qualsevol acció o recurs en via administrativa i, per tant, també només resta el recurs contenciós administratiu.<sup>88</sup> És cert que el pagament avançat afavoreix l'eficàcia administrativa i també podria ser favorable per a la ciutadania quan assumeix clarament la comissió de la infracció i la seva responsabilitat. Però cal alertar que els imports elevats de la infracció administrativa greu de desobediència poden forçar la ciutadania a pagar la sanció amb el descompte del 50% (i, en el seu cas, del 20%) i impedir fer ús dels seus drets de defensa en via administrativa.<sup>89</sup>

## Bibliografia

- Alarcón Sotomayor, Lucía. (2018). El nuevo régimen de la Seguridad Ciudadana: Algunas faltas menos y muchas infracciones más. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 191, 107-148.
- Álvarez García, Vicente. (1996). *El concepto de necesidad en el Derecho público*. Madrid: Civitas.
- Álvarez García, Vicente. (2020). El coronavirus (COVID-19): respuestas jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87, 6-21.
- Álvarez García, Vicente, i Arias Aparicio, Flor. (2020). La incidencia del derecho de necesidad en el procedimiento administrativo: la alteración de las reglas procedimentales por motivos de necesidad. *Revista General de Derecho Administrativo*, 54, 1-35.
- Amoedo-Souto, Carlos-Alberto. (2020). Vigilar y castigar el confinamiento forzoso. Problemas de la potestad sancionadora al servicio del estado de alarma sanitaria. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87, 66-77.
- Aragón, Manuel. (2020). COVID-19: Aproximación constitucional a una crisis. *Revista General de Derecho Constitucional*, 32, 1-5.
- Cano Campos, Tomás. (8 de maig de 2020a). [Estado de alarma, sanciones administrativas y desobediencia a la autoridad](#). [Apunt de blog]. *Seguridad pública, Derecho administrativo sancionador y derechos fundamentales*.
- Cano Campos, Tomás. (11 de maig de 2020b). [¿Puede el Decreto de Alarma establecer su propio régimen sancionador?](#) [Apunt de blog]. *Seguridad pública, Derecho administrativo sancionador y derechos fundamentales*.
- Casino Rubio, Miguel. (2018). *El concepto constitucional de sanción administrativa*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Casino Rubio, Miguel. (2019). La moderna Ley orgánica 4/2015, de Seguridad Ciudadana, y sus debilidades sancionadoras. Dins Manuel Izquierdo Carrasco i Lucía Alarcón Sotomayor (dir.), *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana* (p. 399-434). Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.
- Cierco Seira, César. (2005). Epidemias y derecho administrativo. Las posibles respuestas de la Administración en situaciones de grave riesgo sanitario para la población. *Derecho y Salud*, 13(2), 211-256.

88 Sobre el pagament avançat de les sancions, vegeu, entre d'altres, Peñalver (2012: 655-656).

89 Izquierdo (2020).

- Cierco Seira, César. (2006). *Administración pública y salud colectiva: el marco jurídico de la protección frente a las epidemias y otros riesgos sanitarios*. Granada: Comares.
- Cierco Seira, César. (2020). Derecho de la Salud Pública y COVID-19. Dins David Blanquer (coord.), *Covid-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)* (p. 25-78). València: Tirant lo Blanch.
- Cotino Hueso, Lorenzo. (2020). Los derechos fundamentales en tiempos del coronavirus. Régimen general y garantías y especial atención a las restricciones de la excepcionalidad ordinaria. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87, 88-101.
- Cruz Villalón, Pedro. (1986). *Estados excepcionales y suspensión de garantías*. Madrid: Tecnos.
- De Montalvo Jääskeläinen, Federico. (2013). La salud pública como límite constitucional de los derechos. Dins Alberto Palomar Olmeda i Josefa Cantero Martínez (dir.), *Tratado de Derecho Sanitario*, II (p. 1009-1039). Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.
- Díaz Revorio, Francisco Javier. (9 d'abril de 2020). [A vueltas con la suspensión de los derechos fundamentales](#). *Almacén de derecho*.
- Esteve Pardo, José. (2020). La apelación a la ciencia en el gobierno y la gestión de la crisis de la Covid-19. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 2, 35-50.
- Fernández Torres, Juan Ramón. (2020). La justicia administrativa durante el Estado de Alarma. Dins David Blanquer (coord.), *Covid-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)* (p. 325-397). València: Tirant lo Blanch.
- Goizueta Vértiz, Juana. (2007). *El Derecho a la libre circulación y residencia en la Constitución española*. València: IDP i Tirant lo Blanch.
- Huergo Lora, Alejandro. (2007). *Las sanciones administrativas*. Madrid: Iustel.
- Izquierdo Carrasco, Manuel. (16 d'abril de 2020). [Criterios administrativos divergentes sobre la infracción por desobediencia del confinamiento](#). [Apunt de blog]. *Seguridad pública, Derecho administrativo sancionador y derechos fundamentales*.
- Losada González, Herminio. (2018). Comentario al artículo 19 de la Constitución. Dins Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer i María Emilia Casas Baamonde (dir.), *Comentarios a la Constitución Española* (tom I, p. 567-579). Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- Medina Guerrero, Manuel. (2018). Comentario al artículo 53 de la Constitución. Dins Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y María Emilia Casas Baamonde (dir.), *Comentarios a la Constitución Española* (tom I, p. 1456-1472). Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- Mestre Delgado, Juan Francisco. (28 d'abril de 2020). La transparencia de las Administraciones públicas en tiempos de coronavirus (COVID-19). *Revista electrónica del INAP*.
- Nieto, Alejandro. (2012). *Derecho Administrativo Sancionador* (5a ed.) Madrid: Tecnos.
- Nieva Fenoll, Jordi. (8 d'abril de 2020). [La libertad en tiempos de pandemia: algunas reflexiones](#). [Apunt de blog]. *RCDP blog*.
- Nogueira López, Alba. (2020). Confinar el coronavirus. Entre el viejo Derecho sectorial y el Derecho de excepción. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87, 22-31.
- Palomar Olmeda, Alberto. (2018). De las garantías de las libertades y derechos fundamentales. Dins Luis María Cazorla Prieto, *Comentarios a la Constitución española de 1978* (tom I, p. 1609-1630). Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.



- Peñalver i Cabré, Alexandre. (2012). La potestad sancionadora. Dins Joaquín Tornos (coord.), *Comentarios a la Ley 26/2010, del 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Catalunya* (p. 627-662). Madrid: Iustel.
- Piñar Mañas, José Luis. (2020). Transparencia y protección de datos en el estado de alarma y en la sociedad digital post-COVID-19. Dins David Blanquer (coord.), *Covid-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)* (p. 135-145). València: Tirant lo Blanch.
- Prats Canut, Josep Miquel. (2008). Art. 556. Dins Gonzalo Quintero Olivares (dir.) i Fermín Morales Prats (coord.), *Comentarios a la Parte Especial del Derecho Penal* (7a ed., p. 2068-2070). Pamplona: Thomson Aranzadi.
- Presno Lisnera, Miguel Ángel. (2020a). Estado de alarma y derechos fundamentales. Dins Carlos Brito Siso i Manuel Maroto Calatayud (ed.), *Derechos Humanos ante la crisis del Covid-19* (p. 3-5). Madrid: Ilustre Colegio de Abogados de Madrid.
- Presno Lisnera, Miguel Ángel. (2020b). Estado de alarma por coronavirus y protección jurídica de los grupos vulnerables. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87, 54-65.
- Rebollo Puig, Manuel. (2019). La trama de la Ley de seguridad ciudadana. Dins Manuel Izquierdo Carrasco i Lucía Alarcón Sotomayor (dir.), *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana* (p. 31-170). Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.
- Rebollo Puig, Manuel, et al. (2010). *Derecho administrativo sancionador*. Valladolid: Lex Nova.
- Requejo Rodríguez, Paloma. (2001). ¿Suspensión o supresión de los derechos fundamentales? *Revista de Derecho Político*, 51, 105-138.
- Requejo Rodríguez, Paloma. (2018). Comentario al artículo 55 de la Constitución. Dins Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y María Emilia Casas Baamonde (dir.), *Comentarios a la Constitución Española* (tom I, p. 1521-1543). Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- Salamero Teixidó, Laura. (2014). La función no revisora de la jurisdicción contencioso-administrativa. Dins *Estudio de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* (p. 203-277). València: Tirant lo Blanch.
- Salamero Teixidó, Laura. (28 d'abril de 2020). Algunas reflexiones sobre la autorización o ratificación judicial de medidas sanitarias al hilo de la aprobación de actos plúrimos para hacer frente a la Covid-19. *Diario La Ley*, 9632.
- Santamaría Pastor, Alfonso. (2020). Notas sobre el ejercicio de las potestades normativas en tiempos de pandemia. Dins David Blanquer (coord.), *Covid-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)* (p. 207-240). València: Tirant lo Blanch.
- Trayter Jiménez, Joan Manuel. (2020). Derecho administrativo sancionador, estado de alarma y COVID-19. Dins David Blanquer (coord.), *Covid-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)* (p. 241-303). València: Tirant lo Blanch.
- Valencia Martín, Germán. (2018). El derecho a la legalidad sancionadora en el ámbito administrativo. Dins Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y María Emilia Casas Baamonde (dir.), *Comentarios a la Constitución Española* (tom I, p. 930-947). Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- Velasco Caballero, Francisco. (2020a). Estado de alarma y distribución territorial del poder. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87, 78-87.
- Velasco Caballero, Francisco. (2020b). Libertades públiques durant el estat d'alarma per la COVID-19. Dins David Blanquer (coord.), *Covid-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)* (p. 79-134). València: Tirant lo Blanch.