



MINISTERIO  
DEL INTERIOR

**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 (STC 83/2016) 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 considera oportuno poner a disposición de las Delegaciones del Gobierno 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, que se adjunta como Documento I.

Asimismo se ha elaborado, y se adjunta como Documento II, 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, 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





MINISTERIO  
DEL INTERIOR

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.

La utilización, con las necesarias adaptaciones, en su caso, de estos documentos puede redundar en beneficio de la unidad de criterio en el ejercicio de la potestad sancionadora, así como facilitar la tramitación de los correspondientes procedimientos administrativos.

EL MINISTRO DEL INTERIOR  
Fernando Grande-Marlaska Gómez





## DOCUMENTO I

**RESOLUCIÓN DEL (órgano competente para incoar el procedimiento) POR LA QUE SE ACUERDA INCOAR UN PROCEDIMIENTO SANCIONADOR, A FIN DE DETERMINAR LA RESPONSABILIDAD EN QUE HUBIERA PODIDO INCURRIR (identificación de la persona) POR LA PRESUNTA COMISIÓN DE UNA INFRACCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 36.6 DE LA LEY ORGÁNICA 4/2015, DE 30 DE MARZO, DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA.**

### ANTECEDENTES DE HECHO

**UNICO.-** Se ha recibido... (*acta de infracción y su referencia*), extendida por... (*identificación del agente de la Policía Nacional, de la Guardia Civil o de la Policía Local*), de la que resulta lo siguiente:

A las... horas del día... de... de 2020, D/Dª... se encontraba en la vía pública,... (*lugar concreto, calle/plaza/etc., municipio y provincia*), sin hallarse comprendido en ningún supuesto de los permitidos por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

D/Dª manifestó que... (*manifestaciones recogidas por el agente en el acta*)

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** El (*órgano competente para incoar y, en su caso, resolver el procedimiento*) es competente para la incoación y resolución del presente procedimiento sancionador.

**SEGUNDO.-** Los hechos pueden ser constitutivos de una infracción grave tipificada en el artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, que califica como tal "*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*".

D/Dª... ha incurrido presuntamente en un acto de desobediencia de las limitaciones de la libertad de circulación acordadas por la autoridad competente durante la vigencia del estado de alarma, al amparo de lo dispuesto en el artículo 116.2 de la Constitución Española y de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio; en concreto, la conducta constituye indiciariamente un incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que establece que 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 actividades que se relacionan, que deberán realizarse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad, menores o mayores, u otra causa justificada.

El artículo 7.1 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo se refiere a las siguientes actividades permitidas:

a) Adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad.





MINISTERIO  
DEL INTERIOR

- 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.

Las medidas limitativas de la libertad de circulación contenidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de octubre, constituyen órdenes del Gobierno, directa y expresamente dirigidas a la ciudadanía, adoptadas en su condición de autoridad competente, de conformidad con los artículos séptimo de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, y 4.1 del mencionado real decreto, y tienen rango legal, de conformidad con la jurisprudencia constitucional (STC 83/2016, FJ 10).

D/Dª... no ha podido acreditar encontrarse realizando ninguna de las actividades relacionadas.

TERCERO.- La disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, en su apartado 1, establece que *"se suspenden términos y se interrumpen los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público"*; no obstante, en el apartado 4 prevé que éstas *"podrán acordar motivadamente la continuación de aquellos procedimientos administrativos que vengán referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, o que sean indispensables para la protección del interés general"*.

En este sentido, el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, declara, en su preámbulo, que la rapidez en la evolución de la pandemia internacional ocasionada por el COVID-19, a escala nacional e internacional, requiere la adopción de medidas inmediatas y eficaces para hacer frente a esta coyuntura y que, en este marco, las medidas previstas en la presente norma se encuadran 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, añadiendo que las medidas temporales de carácter extraordinario que ya se han adoptado por todos los niveles de gobierno deben intensificarse para prevenir y contener el virus y mitigar el impacto sanitario, social y económico. Estas medidas y otras adoptadas posteriormente, mantenidas al prorrogarse el estado de alarma por el Gobierno, previa autorización por el Congreso de los Diputados, particularmente las que han incidido en la limitación de la movilidad de las personas, han contribuido a contener el avance del COVID-19.

Por ello, puesto que las medidas limitativas de la movilidad de la ciudadanía son esenciales para contribuir a contener la progresión de la enfermedad, desde el reconocimiento del sacrificio realizado por la mayor parte de la población y precisamente por ello, se considera que concurren motivos de interés general para la incoación, tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores relacionados con el incumplimiento de las mencionadas medidas.





MINISTERIO  
DEL INTERIOR

CUARTO.- De la citada infracción resulta presunto responsable D/D<sup>a</sup>..., sin que concurra indiciariamente ninguna de las circunstancias del artículo 33.2 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo<sup>1</sup>.

QUINTO.- El artículo 39.1 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, prevé, para las infracciones graves, una sanción comprendida entre un mínimo de 601 euros y un máximo de 30.000 euros. De acuerdo con el artículo 33.2 de la misma ley, en el caso de quedar acreditada la comisión de la infracción sin la concurrencia de ninguna de las circunstancias que en él se relacionan, se impondrá la sanción de multa en su grado mínimo, esto es, 601<sup>2</sup>.

Conforme al artículo 54 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, si abona la multa en el plazo de 15 días contados desde el día siguiente al de la notificación de esta resolución, el importe se reducirá al 50%, siendo la cantidad a abonar de 300,50 euros. El abono de la sanción en el mencionado plazo, de acuerdo con el citado precepto, conllevará la renuncia a presentar alegaciones y la sanción será únicamente recurrible ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Transcurrido el plazo de 15 días desde el siguiente a la notificación de esta resolución, de acuerdo con el artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en cualquier momento anterior a la finalización del procedimiento podrá abonar la multa o reconocer su responsabilidad. En ambos casos, el importe de la multa se reducirá en un 20% (cantidad a abonar, 480,80 euros), siendo éstos acumulables entre sí.

Las consecuencias del pago anticipado de la multa y del reconocimiento de responsabilidad se precisan en las advertencias legales que figuran en el anexo.

En consecuencia,

#### RESUELVO

PRIMERO.- Incoar e instruir expediente sancionador a D/D<sup>a</sup>...

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a la persona interesada.

<sup>1</sup> Este modelo de acuerdo de incoación del procedimiento sancionador contempla el supuesto más frecuente de infracción, en el que no concurrirán circunstancias modificativas de la responsabilidad.

<sup>2</sup> En caso de reincidencia, de acuerdo con el artículo 33.2, en relación con el 39.1, ambos de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, la multa se impondría en el grado medio, entre 10.401 a 20.200 euros.





MINISTERIO  
DEL INTERIOR

## ANEXO

### ADVERTENCIAS LEGALES

#### PAGO VOLUNTARIO DE LA MULTA

La legislación establece dos opciones:

1. Abonar la multa dentro del plazo de 15 días contados desde el siguiente al de la notificación de esta 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.

El ingreso del importe de la multa puede realizarlo mediante... *(indicación de los medios de pago)*

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 anterior a la finalización del 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.

#### RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD

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).

#### ALEGACIONES Y PRUEBA

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 presente resolución de incoación podrá ser considerada propuesta de resolución (artículo 64.2 f) Ley 39/2015).





MINISTERIO  
DEL INTERIOR

#### PRESENTACIÓN DE ESCRITOS

A fin de realizar las alegaciones que estime convenientes, reconocer voluntariamente su responsabilidad o solicitar copia del expediente podrán dirigirse por escrito, indicando su nombre y nº de expediente, a *(Delegación del Gobierno, indicando la dirección)*

Las solicitudes y escritos podrán presentarse, además de en esta dirección, en los demás lugares que se relacionan en el artículo 16 de la Ley 39/2015, entre los que se encuentran:

- Los registros de cualquier órgano de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas o de la Administración Local.
- Las oficinas de Correos.

#### DOCUMENTO II





MINISTERIO  
DEL INTERIOR

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 POR 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





MINISTERIO  
DEL INTERIOR

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. Estos 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





MINISTERIO  
DEL INTERIOR

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”* (STC 83/2016, FJ 10).

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.





### DOCUMENTO III

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, advirtiendo 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)
2. Entidad observada del nivel de riesgo producido para la seguridad ciudadana o la salud pública (número de personas, circunstancias, proximidad, etc).
3. Persistencia en la infracción: se reflejará si al agente le consta que el infractor no respeta con carácter general las limitaciones a la libre circulación establecidas en el R.D. 463/2020. Asimismo se reflejará respecto de los establecimientos que incumplan lo establecido en el artículo 10 de citada norma repetidamente.
4. Presencia de menores, personas con discapacidad o en situación de vulnerabilidad, en especial en los supuestos de circulación mediante vehículo no permitida que incremente los riesgos de contagio del COVID-19.





MINISTERIO  
DEL INTERIOR

5. Número de ocupantes del vehículo (con independencia de que se identifique a todos los ocupantes mayores de edad).
6. Causa de la infracción: especialmente, y en lo que se refiere a este apartado, se reflejará cuando la circulación no permitida tenga la finalidad del desplazamiento hacia segundas residencias, lo que implicaría una actitud evidentemente dolosa y dotada de mayor culpabilidad.
7. Dificultad de identificación: se reflejará tal circunstancia haciendo especial mención en los supuestos en que la falta de documento de identificación haya sido buscada deliberadamente a juicio del agente.

B. CRITERIOS DE GRADUACION DE LAS PROPUESTAS DE SANCIÓN

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 €





MINISTERIO  
DEL INTERIOR

