



SANCIONES EN CASO DE INOBSERVANCIA DEL CONFINAMIENTO: POSIBLE DELITO DE DESOBEDIENCIA

Jaime Moreno Verdejo. Fiscal de Sala del Tribunal Supremo

El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que declaró el estado de alarma, establece en el **artículo 7.1** una serie de limitaciones a la libertad de circulación de los ciudadanos por las vías o espacios de uso público.

A partir de esta obligación, se han producido en España múltiples incumplimientos que han dado lugar a sanciones en vía administrativa, e incluso a la apertura de procedimientos penales por delito de desobediencia.

Desde la entrada en vigor del Decreto, según cifras proporcionadas por el Ministerio de Interior, a fecha 17 de abril de 2020 han sido detenidas 2.300 personas por conculcar las medidas de confinamiento de manera grave.

Los interrogantes jurídicos que se suscitan con ocasión del incumplimiento de las obligaciones que el confinamiento conlleva, alcanzan tanto a la posible existencia de infracción administrativa, cuanto a la existencia de responsabilidad penal en tales conductas.

No siempre resultan claros los límites entre la infracción administrativa y la penal.

Concretamente cabe cuestionarse en qué casos o bajo qué condiciones el incumplimiento del confinamiento dispuesto en el RD 463/2020, que declara el estado de alarma, o de la normativa que lo complementa, puede ser constitutivo de un delito de desobediencia.

Marco normativo:

1.- La Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (SP/LEG/2566), dice en el artículo 10.1 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”*.

2.- El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma, postula en su artículo 20 el régimen sancionador al disponer 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”*.

3.- En ese mismo Real Decreto 463/2020, se establecen en el artículo 7.1 una serie de limitaciones a la libertad de circulación de los ciudadanos por las vías o espacios de uso público estando únicamente permitida la circulación de personas cuyo objetivo fuere:

- .- la adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad;

- .- asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios;

- .- desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial;

- .- retorno al lugar de residencia habitual;

- .- asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables;

- .- desplazamiento a entidades financieras y de seguros; por causa de fuerza mayor o situación de necesidad;

- .- y cualquier otra actividad de análoga naturaleza que habrá de hacerse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad o por otra causa justificada.

Asimismo, en el apartado segundo se permite la circulación de vehículos particulares por las vías de uso público para la realización de las actividades referidas en el apartado 1 o para el repostaje en gasolineras o estaciones de servicio.

En consecuencia, el incumplimiento de ese mandato podrá dar lugar a propuestas sancionatorias administrativas o, en casos más graves, a la iniciación de procesos penales por desobediencia.

Las sanciones previstas legalmente son las siguientes:

a) Ámbito administrativo sancionador:

La Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, establece una serie de infracciones entre las cuales resulta aplicable la contenida en su **artículo 36.6**, que recoge:

.- 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,

.- lo que conlleva una sanción grave de multa de 601 a 30.000 euros.

La aplicación de dicha infracción administrativa está originando criterios encontrados.

Basta con dar cuenta ahora de que existe una discrepancia técnica de la que se ha hecho eco la Consulta de la Abogada General del Estado “sobre tipificación y competencia administrativa para tramitar y resolver procedimientos sancionadores por incumplimiento de las limitaciones impuestas durante el Estado de alarma”, que señala dos posiciones:

1.- la de quienes consideran que el incumplimiento de las limitaciones de la libertad de circulación impuestas en el artículo 7 del Real Decreto 463/2020 permitiría apreciar, directamente y sin necesidad de previo requerimiento de los agentes de la autoridad, la infracción de desobediencia del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, y

2.- la contraria de quienes entienden que es necesario un requerimiento expreso de los agentes de la autoridad, que resulte desatendido, para apreciar la concurrencia de la infracción de desobediencia tipificada en el artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015.

Junto a dicha norma, que resulta la más aplicada en la práctica, existen otras que tipifican también infracciones administrativas.

La Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de Salud Pública, establece multas de 3.001 a 60.000 euros por conductas que puedan producir un riesgo o un daño grave para la salud de la población.

También la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, impone sanciones de 1.501 a 30.000 euros si se incumplen las órdenes, prohibiciones, instrucciones o requerimientos efectuados por los titulares de los órganos competentes o los miembros de los servicios de intervención y asistencia, así como de los deberes de colaboración a los servicios de vigilancia y protección de las empresas públicas o privadas.

La tipificación de la infracción administrativa en una u otra norma, su encuadre en los distintos bloques normativos, determina *ratione materiae* la competencia de una u otra Administración territorial para tramitar y resolver los correspondientes procedimientos sancionadores.

b) Responsabilidad penal:

El encaje de estas conductas tiene lugar, con carácter general, en el delito de desobediencia grave a la autoridad o a sus agentes, recogido en el **artículo 556.1 del Código Penal**.

La Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, de reforma del Código Penal rebajó la relevancia penal de **las actuaciones de desobediencia a agente de la autoridad** pasando al ámbito del ilícito administrativo la desobediencia leve a agente de la autoridad. Solo **se mantiene como delito la desobediencia cuando esta sea grave.**

En su actual redacción, dada por la Ley 1/2015, el art. 556 CP dispone:

- 1. Serán castigados con la pena de prisión de tres meses a un año o multa de seis a dieciocho meses, los que, sin estar comprendidos en el artículo 550, resistieren o desobedecieren gravemente a la autoridad o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, o al personal de seguridad privada, debidamente identificado, que desarrolle actividades de seguridad privada en cooperación y bajo el mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.*
- 2. Los que faltaren al respeto y consideración debida a la autoridad, en el ejercicio de sus funciones, serán castigados con la pena de multa de uno a tres meses.”*

En determinados supuestos más graves, la conducta del sujeto activo podrá tener su encaje en el **delito de atentado del art. 550 CP**, por acometimiento o empleo de agresión o intimidación o resistencia grave a los agentes de la autoridad. El Pleno del TS establece los criterios de deslinde entre atentado, resistencia y desobediencia, que ha sido plasmados en la STS 837/2017, de 20 de diciembre. Conforme a los mismos debe tenerse en cuenta que la resistencia pasiva no grave contra agentes de la autoridad ha quedado despenalizada pasando a ser infracción administrativa de la LO 4/2015 de protección de la seguridad ciudadana.

3. Análisis del delito de desobediencia

La desobediencia implica la falta de cumplimiento de una orden directa y terminante.

La jurisprudencia (SSTS 285/2007, de 23 de marzo y 394/2007, de 4 de mayo) destaca que “*el delito de desobediencia, desde el punto de la vista de la tipicidad, requiere la concurrencia de los siguientes elementos:*

- a. *la existencia de un mandato expreso, concreto y terminante de hacer o no hacer una específica conducta, emanado de la autoridad o sus agentes y que debe hallarse dentro de sus legales competencias;*
- b. *que la orden, revestida de todas las formalidades legales, haya sido claramente notificada al obligado a cumplirla, de manera que éste haya podido tomar pleno conocimiento de su contenido;*
- c. *la resistencia del requerido a cumplimentar aquello que se le ordena, lo que equivale a la exigible concurrencia del dolo de desobedecer, que implica que frente al mandato persistente y reiterado se alce el obligado a acatarlo y cumplirlo en una oposición tenaz, contumaz y rebelde”.*

Tanto para la aplicación de la infracción administrativa cuanto del delito de desobediencia se está difundiendo la idea de que solo hay infracción si el agente de la autoridad ha requerido personalmente a los ciudadanos o si se trata de algo más que una norma de alcance general, dirigida a toda la población, la que se incumple.

Esa tesis no es correcta pues puede llegarse al delito del artículo 556 CP sin ese recorrido. Estamos ante una norma precisa, concreta y clara, no ante un genérico mandato legal y, segundo, no hace falta requerimiento alguno por agente de la autoridad.

Sobre lo primero: **existe un expreso requerimiento emanado del RD 463/2020 y de la Ley General de Sanidad** antes citados. Esas normas, para que se respete el confinamiento en casa, son de tales características que ese requerimiento ha pasado a ser casi verdad universal. En todos los programas de radio y televisión figura la leyenda “Quédate en casa”, permanentemente sobreimpresionada durante toda la programación de la serie, película o telediarario. Nadie ignora que ese deber existe. La notificación de tales mandatos no ofrece duda. Tampoco su pleno conocimiento por los destinatarios.

Sobre lo segundo –la pretendida ausencia de un requerimiento-, el artículo 556 CP no exige un requerimiento expreso y formal de la autoridad judicial o administrativa.

La jurisprudencia, por todas STS 722/2018, de 23 de enero de 2019, indica que no es requisito del delito el requerimiento o apercibimiento personal por no ser esto sino una forma de asegurar el conocimiento del mandato. En ese sentido, las SSTS 1615/2003, de 1 de diciembre (que afirma *“la falta de la notificación de la sentencia o de un requerimiento expreso no puede impedir la calificación de desobediencia... es evidente que el acusado conocía el mandato expreso”*) y 1095/2009, de 6 de noviembre (que recuerda la no exigencia de este requisito al decir: *“solo tiene razón de ser en asegurarse del conocimiento por el desobediente del mandato incumplido”*).

Dicha jurisprudencia se refiere a sujetos activos que eran particulares (la doctrina tiene más sentido aún si se trata de autoridades públicas sujetas a un especial deber de cumplimiento de las normas).

Por ello, **el deslinde entre la desobediencia como infracción administrativa y la desobediencia como delito vendrá dado por la naturaleza grave o no de dicha conducta**. Pero no cabe cuestionar la infracción alegando que se trata de una norma genérica o que no ha habido un requerimiento personal.

La STS 27/2013, de 21 de enero, sintetiza los **siguientes criterios para diferenciar la desobediencia grave**, única constitutiva de delito, **de la leve que constituye infracción administrativa**:

- a. La reiterada y manifiesta oposición al cumplimiento de la orden legítima, emanada de la autoridad y los agentes.
- b. Grave actitud de rebeldía.
- c. Persistencia en la negativa, esto es, en el cumplimiento voluntario del mandato.
- d. La contumaz y recalcitrante negativa a cumplir con la orden.

Para el TS, en definitiva, la gravedad de la desobediencia la determinan varios parámetros como son la persistencia del incumplimiento ante la reiteración del mandato, la categoría de la autoridad o agente del que emana, la importancia o trascendencia que tiene el mandato y su incumplimiento, la intensidad de los

actos obstativos al cumplimiento y el mayor o menor desmerecimiento que en el caso concreto haya tenido para la autoridad o sus agentes la desobediencia.

En atención a ello podemos contemplar diversas situaciones que se examinan en el siguiente apartado.

4. Casuística en las conductas infractoras en el Estado de Alarma

Varios supuestos distintos, aunque la casuística siempre es muy diversa, merecen ser analizados.

4.1 Incumplimientos de la obligación

El mero hecho de salir del domicilio, vulnerando la obligación de permanencia (artículo 7.1 Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo) en principio no puede ser entendido como constitutivo de delito, sino de una infracción administrativa prevista en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, sancionable con multas desde 601 hasta 30.000 euros.

Para ser delito es exigible que dicha desobediencia sea grave, lo que, en atención al principio de intervención mínima del derecho penal, no parece predicable de quien, en una situación tan global, contraviene, sin otros aditamentos, la norma y sale a la calle injustificadamente. Esta regla general tiene una excepción relevante, es el *supuesto en el que el sujeto que incumple la obligación de confinamiento haya dado positivo en Covid 19, sea conocedor de esta situación y de su obligación de guardar cuarentena, y, sin causa justificada alguna, sale de su domicilio*. Su conducta supone un plus de antijuridicidad, ya que la conducta de oposición a la orden general de confinamiento es mucho más agresiva, pues el que incumple, no solo sabe que incumple, sino que lo hace a sabiendas de que supone un riesgo para la salud de la población, a la que pone en peligro con su acción. En este supuesto, la forma de incumplir el mandato, es lo que determina que la conducta que decíamos leve y constitutiva de una infracción administrativa, pase a ser grave, y deba ser solventada en sede penal.

Por otro lado, la reiteración de esta conducta no eleva directamente, sin más, la misma a la categoría de ilícito penal; es decir, un segundo o tercer

incumplimiento, podrán ser objeto de una segunda y tercera sanción administrativa, pero no se traspasará la frontera del ilícito administrativo convirtiéndose en infracción penal. La suma de infracciones administrativas no arroja el resultado de delito. Lo anterior tiene una excepción: que dicha reiteración determine, ante otros aditamentos en la conducta (por ejemplo, se salta el confinamiento para organizar una reunión de varias personas), que el hecho deba estimarse grave y, por ello, ya sí constitutivo de delito.

4.2 Incumplimiento tras requerimiento expreso “a futuro”

Otro supuesto que podemos encontrar, es aquel en el que el sujeto activo, tras incumplir su obligación de permanencia en su domicilio, es advertido por la policía para que se abstenga de cometer esta conducta en el futuro, con la admonición de que, en caso contrario, podría incurrir en un delito, pese a lo cual, tiempo después, vuelve a abandonar su domicilio sin justificación.

Entendemos que esta conducta tampoco sería por ese solo dato constitutiva de delito, pues el policía no está investido de autoridad o legitimidad para realizar este tipo de requerimientos o advertencias “prospectivas”. Por citar un ejemplo propio de la seguridad vial, si un agente de policía sorprende a un conductor saltándose un stop, podrá sancionar por esa infracción administrativa, pero no podrá advertirle de que si vuelve a saltarse un stop cometerá un delito de desobediencia.

4.3 Incumplimiento tras requerimiento expreso, directo e inmediato

Cabe una última situación fáctica que, ya se adelanta, entra en el ámbito de la responsabilidad penal. Se trata de aquel supuesto en que el requerimiento por la autoridad no es una advertencia de futuro sino un mandato inmediato para el cese de la situación irregular.

Siguiendo con el ejemplo de la seguridad vial, aquél que aparca en doble fila puede ser sancionado administrativamente por ello, el policía no podrá advertirle de que si lo hace “en el futuro” cometerá un delito de desobediencia; ahora bien, sí podrá requerirle para quitar el vehículo estacionado en doble fila, y si el sujeto se niega, de forma contumaz y grave, incurrirá en delito de desobediencia.

Llevando la situación a las conductas que motivan estas líneas, **el supuesto concreto sería aquel en el que un agente de la autoridad descubre a un sujeto en situación de vulneración del confinamiento e, invocando las medidas previstas en el Decreto del estado de alarma, le ordena cesar en dicha situación** (por ejemplo: interrumpir una reunión festiva en un parque público), **dándose ante ese requerimiento la conducta contumaz.**

En tales casos, si el agente de la autoridad emite una orden legítima y el interesado persiste en la actitud de desobediencia de manera clara y grave, dicho comportamiento tendría relevancia penal y se podría penar en virtud del artículo 556 del Código Penal.