



Revista Administración & Cidadanía, EGAP  
Vol. 15\_núm. 2\_2020 | pp. 205-218  
Santiago de Compostela, 2020  
<https://doi.org/10.36402/ac.v15i2.4658>  
© José Ángel Oreiro Romar  
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287  
Recibido: 12/11/2020 | Aceptado: 21/12/2020

Editado baixo licenza Creative Commons Atribución 4.0 International License

## A potestade dos concellos para sancionar os incumprimentos da normativa COVID-19

### La potestad de los ayuntamientos para sancionar los incumplimientos de la normativa COVID-19

### The authority of town and city councils to sanction breaches of COVID-19 regulations



**JOSÉ ÁNGEL OREIRO ROMAR**

Letrado da Xunta de Galicia  
Secretario xeral do Consello Consultivo de Galicia  
[secretaria@ccgalicia.es](mailto:secretaria@ccgalicia.es)

**Resumo:** Co gallo da instrución e resolución de expedientes sancionadores por denuncias formuladas a consecuencia das medidas adoptadas para facer fronte à crise sanitaria derivada do virus COVID-19, multiplicáronse as denuncias por infracción das sucesivas normativas ditadas nesta materia por parte do Estado e das comunidades autónomas, e as dúbidas sobre a Administración competente para o exercicio da potestade sancionadora, diante dunha lexislación nova e de urxencia. O presente artigo pretende analizar o marco lexislativo en materia sanitaria, e particularmente se as competencias que neste campo posúen os concellos de Galicia se estenden ao exercicio da potestade sancionadora.

**Palabras clave:** Potestade sancionadora, estado de alarma, concello, sanidade pública, COVID-19, ordenanza, máscara.

**Resumen:** Con motivo de la instrucción y resolución de expedientes sancionadores por denuncias presentadas a consecuencia de las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis sanitaria derivada del virus COVID-19, se han multiplicado las denuncias por infracción de las sucesivas normativas dictadas en esta materia por parte del Estado y de las comunidades autónomas, y las dudas sobre la Administración competente para el ejercicio de la potestad sancionadora, ante una legislación nueva y de urgencia. Este artículo pretende analizar el marco legislativo en materia sanitaria, y particularmente si las competencias que en este

campo poseen los ayuntamientos de Galicia se extienden al ejercicio de la potestad sancionadora.

**Palabras clave:** Potestad sancionadora, estado de alarma, ayuntamiento, sanidad pública, COVID-19, ordenanza, mascarilla.

**Abstract:** Sanctioning proceedings, as a result of denunciations regarding state and regional government regulations approved to face the COVID-19 sanitary crisis, had experienced a large increase. As a result of these new and urgent regulations, doubts on the Administration in charge –State, Regional or Local– regarding exercise of the sanctioning power, had also increase. The present article tries to analyze the legislative frame in public health affairs, paying special attention to the case of the Galicia’s local and regional government.

**Key words:** Sanction, state of alarm, municipality, public health, COVID-19, local regulation, mask.

**SUMARIO:** 1 O estado de alarma e a potestade sancionadora. 2 As relacións competenciais Estado-comunidades autónomas-entidades locais. 3 A distribución competencial da CE en materia de saúde pública. 4 A potestade sancionadora dos concellos en materia sanitaria. 5 A competencia dos concellos para controlar e inspeccionar o cumprimento das medidas de prevención para a loita contra o COVID-19. 6 A preceptividade da ordenanza municipal para o exercicio da potestade sancionadora. 7 A sanción por incumprimento da obriga de uso da máscara como paradigma das sancións COVID-19. 8 A desobediencia ou resistencia á autoridade e aos seus axentes. 9 Conclusións.

## 1 O ESTADO DE ALARMA E A POTESTADE SANCIONADORA

A *Ley orgánica 4/1981*, do 1 de xuño, habilita o Goberno para declarar o estado de alarma, excepción e sitio, no exercicio das facultades atribuídas polo artigo 116.2 da Constitución española de 1978.

O “*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 SARS-CoV-2A*” supuxo un fito sen parangón na nosa historia xurídico-lexislativa, por tratarse da segunda vez desde a promulgación da Constitución de 1978 que se declarou un estado de alarma e, en definitiva, que se aplicou o artigo 116 da devandita CE. O único precedente dunha declaración do estado de alarma foi o “*Real decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo*”, que pouco ou nada ten que ver coa anterior, mais aló da cuestión formal de estar desenvolvendo e aplicando a mesma lei –“*Ley orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio*”– e mesmo artigo –116 da CE–.

O carácter innovador da norma, que se manifesta en múltiples aspectos, unido á urxencia desta e da propia situación que a motiva, está dando lugar a múltiples dúbidas en canto á súa aplicación práctica cando se trata de tramitar e impor sancións polo seu incumprimento, xerando unha incerteza incompatible cos principios que disciplinan a potestade sancionadora, tales como a legalidade ou a tipicidade, ou en última instancia coa seguridade xurídica imprescindible cando se están a restrinxir dereitos dos cidadáns nun estado democrático e de dereito.

E nesta situación, nada desexable, tampouco axuda a amálgama normativa existente en materia de sanidade e saúde pública, que desafortunadamente non contribúe a

clarear un asunto esencial, primario e de capital importancia, como é o da competencia para a instrución e resolución dos procedementos sancionadores.

Partindo da base de que unha sanción imposta por un órgano incompetente por razón da materia é nula de pleno dereito, é evidente que os principios de legalidade e tipicidade non son susceptibles de transacción, renuncia ou flexibilización, de xeito que non poden substituírse por argumentos oportunistas ou de mera conveniencia, como a maior dispoñibilidade de recursos humanos ou medios materiais dunha Administración de cara a tramitar estes procedementos. A potestade sancionadora non é discrecional, nin pode traspasarse por razóns de oportunidade, coordinación ou cooperación. Ao contrario, a potestade sancionadora é regrada e os mecanismos de cooperación e coordinación entre as administracións públicas non son instrumentos que permitan eludir as normas atributivas de competencias, senón ao contrario, a súa finalidade é permitir que a competencia sexa exercida plenamente por quen a ten legalmente atribuída.

O presente artigo pretende ofrecer ferramentas para consolidar os cimentos básicos –reiteramos, competencia, seguridade xurídica, legalidade e tipicidade– para instruír e resolver un procedemento sancionador cando o feito a sancionar se atope no eido das competencias dos concellos, sen prexuízo de manifestar con claridade e contundencia que as outras administracións territoriais –comunidade autónoma e Estado– tamén teñen legalmente atribuídas competencias na materia.

## 2 AS RELACIÓNS COMPETENCIAIS ESTADO-COMUNIDADES AUTÓNOMAS-ENTIDADES LOCAIS

O artigo 137 da Constitución española, e a xurisprudencia constitucional que o desenvolve, ao establecer que os municipios gozan de autonomía para a xestión dos seus respectivos intereses, non os enumera ou identifica, senón que opta por deixar a súa determinación aos lexisladores estatal e autonómico, que son os que, dentro do marco da propia CE, os identifican libremente, atribuíndolles ás entidades locais as competencias que estas poden e deben desenvolver para satisfacción daqueles (*Sentenza do Tribunal Constitucional 37/1981, do 16 de novembro*).

O mandato constitucional, formulado dun xeito flexible e en modo *numerus apertus*, permítelles aos poderes lexislativos estatal e autonómico determinar as competencias ás entidades locais. Unha vez realizada esta operación, “*dentro de la esfera de sus competencias, corresponde en todo caso a los municipios*” o exercicio das potestades previamente atribuídas (artigo 4.1 da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local, en diante, LBRL), e, dentro delas, a potestade sancionadora (artigo 4.1.f LBRL).

A xurisprudencia do Tribunal Constitucional é clara no entendemento de que este mandato constitucional non pode limitarse a unha mera definición dun elenco ou catálogo de materias de interese exclusivo municipal cuxa xestión deba quedar reservada ás entidades locais, excluindo o resto das administracións territoriais e conformando un compartimento estanco no que non poden entrar. Ao contrario, a determinación da

competencia dunha entidade local requirirá do lexislador a xustificación e concreción dos aspectos que, pola peculiar idiosincrasia e razón de ser das entidades locais, deben ser xestionados por elas, de acordo co principio de autonomía local e sen prexuízo da cooperación, coordinación e colaboración institucional. Do mesmo xeito, poderán existir aspectos da materia en cuestión que, transcendendo do ámbito local, deban formar parte do ámbito de competencias do Estado ou das comunidades autónomas. É tarefa do lexislador estatal ou autonómico a definición nítida e precisa dos aspectos que corresponden a cada Administración dentro dunha mesma materia, para garantir que cada unha teña a capacidade para decidir autonomamente sobre eles. Se o lexislador non ten éxito nesta tarefa, que, recoñecemos, require precisión cirúrxica, poderán producirse problemas como os que tratamos neste artigo.

As conclusións expostas parten do artigo 2.1 da LBRL, cuxo fin, como recorda a STC do 21 de decembro de 1989, non é outro que o de concretar o alcance da garantía constitucional da autonomía local desde a perspectiva das competencias locais, e consonte o cal *“Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las comunidades autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los municipios, las provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”*, disposición legal que atopa encaixe no marco establecido polo artigo 3.1 da Carta europea da autonomía local, expresivo de que *“Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”*. A doutrina pacífica do supremo intérprete da Constitución, exposta, entre outras moitas, na STC do 20 de xullo de 2006, rec. 4546/2020, considera que a autonomía local recoñecida nos artigos 137 e 140 da CE: *«se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañe, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible (STC 32/1981, FJ 4) (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39)»*.

En consonancia co deseño relatado, o lexislador estatal realiza unha enumeración a nivel de bases dunha serie de competencias e, dentro delas, dunha serie de aspectos que, formando parte destas, deberán ser asumidas polas entidades locais no entendemento de que por razóns organizativas realizarán unha xestión máis eficiente e satisfactoria co

interese público. Esta atribución é realizada “en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas” (artigo 25 LBRL), como corresponde á natureza da lei de bases estatal da norma que a materializa e que como tal require un desenvolvemento autonómico.

A enumeración realízase dun xeito dispar en función da materia. Así, no caso do “tráfico” (artigo 25.1.g LBRL), pormenoriza que os aspectos concretos a xestionar polo municipio serán o “*estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano*”, o que excluiría, por exemplo, outros aspectos como a expedición de títulos administrativos habilitantes para a condución ou a inspección técnica de vehículos.

Noutros apartados do mesmo precepto, parece optar por especificar o aspecto a xestionar –*protección da salubridade pública*, artigo 25.2.j–, aspecto que pertence a unha competencia máis xenérica e que, ao noso entender, ten como claro e último obxecto a protección da saúde pública.

Existen posturas contrarias á titularidade competencial sancionadora dos concellos en materia de normativa COVID-19, que consideran que a “*protección da salubridade pública*” debe englobarse noutras competencias como o medio ambiente e non na saúde pública, tese que non compartimos, principalmente porque este último xa aparece mencionado no artigo 25.2.b LBRL, que tamén concreta os aspectos que dentro desta materia deben corresponder ao municipio, como son “*parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas*”, e porque parecen querer dulcificar este concepto para rebaxalo á categoría de “ornato público” e a un significado meramente estético.

### 3 A DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL DA CE EN MATERIA DE SAÚDE PÚBLICA

A saúde pública é un paradigma do deseño exposto. A CE concibe esta materia como un todo, no que os múltiples aspectos que a compoñen deben ser xestionados polas diferentes administracións territoriais –Estado, comunidades autónomas e concellos–, que asumirán competencias sobre eles de acordo cos criterios organizativos, de eficiencia ou interese público expostos nas leis que desenvolven o repartimento constitucional.

O artigo 149.1.16.<sup>a</sup> CE recoñécelle ao Estado competencia exclusiva en materia de “*Bases y coordinación general de la sanidad*”. Actuando ese título competencial, o Estado ditou a Lei 14/1986, do 25 de abril, xeral de sanidade, que reparte as competencias entre Estado, comunidades autónomas e as que denomina “corporacións locais”. Do seguinte xeito:

«Artículo cuarenta y uno

1. *Las comunidades autónomas ejercerán las competencias asumidas en sus estatutos y las que el Estado les transfiera o, en su caso, les delegue.*

2. *Las decisiones y actuaciones públicas previstas en esta ley que no se hayan reservado expresamente al Estado se entenderán atribuidas a las comunidades autónomas».*

No relativo aos concellos, o artigo 42.3 atribúe «*sin perjuicio de las competencias de las demás administraciones públicas, las siguientes responsabilidades mínimas en relación al obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios: a) Control sanitario del medio ambiente: Contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos e industriales; b) Control sanitario de industrias, actividades y servicios, transportes, ruidos y vibraciones; c) Control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, especialmente de los centros de alimentación, peluquerías, saunas y centros de higiene personal, hoteles y centros residenciales, escuelas, campamentos turísticos y áreas de actividad físico-deportivas y de recreo; d) Control sanitario de la distribución y suministro de alimentos, bebidas y demás productos, directa o indirectamente relacionados con el uso o consumo humanos, así como los medios de su transporte; e) Control sanitario de los cementerios y policía sanitaria mortuoria*».

As previsións expostas deben integrarse e completarse coa competencia recoñecida polo artigo 4.1.f) LBRL, que atribúe aos concellos potestade sancionadora “*dentro de la esfera de sus competencias*”, e na Lei 33/2011, do 4 de outubro, xeral de saúde pública, á que deseguido faremos referencia.

Pola súa banda, as comunidades autónomas exercerán as competencias asumidas nos seus estatutos de autonomía e as que o Estado lles traspase ou delegue (artigo 41.1).

O sistema de distribución competencial péchase cunha cláusula residual que lles atribúe ás comunidades autónomas todas as competencias previstas nesa norma e non reservadas expresamente ao Estado (artigo 41.2).

## 4 A POTESTADE SANCIONADORA DOS CONCELLOS EN MATERIA SANITARIA

O réxime da Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad, foi completado pola Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de salud pública, que ten tamén o carácter de norma básica (disposición derradeira cuarta da lei), e que no seu artigo 55 dispón que “*las personas físicas o jurídicas responsables de las acciones u omisiones que constituyan infracciones en salud pública serán sancionadas de acuerdo con lo dispuesto en este título*”, deixando a salvo os réximes sancionadores establecidos pola normativa sectorial noutros campos.

O título VI, “*infraccións e sancións*”, manifesta que “*son infracciones administrativas en salud pública las acciones y las omisiones que se tipifican en los artículos siguientes, así como las que, en su caso, pueda establecer la legislación autonómica o local*” (artigo 56.1), e finaliza, no artigo 61.1 e baixo o título de órganos competentes para impor sancións en materia de saúde pública, establecendo que “*la incoación, tramitación y resolución de los expedientes sancionadores corresponderá a la Administración competente por razón del territorio y la materia*”.

Este réxime complétase coas competencias antes mencionadas en relación co obrigado cumprimento das normas e plans sanitarios no ámbito do control sanitario

de industrias, actividades, servizos e transportes e do control sanitario de edificios e lugares de vivenda e convivencia humana (artigo 42 da Lei xeral de sanidade).

Polo tanto, ao noso parecer, resulta evidente que tamén nese ámbito de control do cumprimento das normas sanitarias lles corresponderá aos concellos exercer a potestade sancionadora por aplicación tanto do artigo 4.1.f) LBRL como do artigo 61.1 da *Ley general de salud pública*, e en definitiva a competencia para a incoación, tramitación e resolución dos expedientes sancionadores relativos ás infraccións en materia de saúde pública.

## **5 A COMPETENCIA DOS CONCELLOS PARA CONTROLAR E INSPECCIONAR O CUMPRIMENTO DAS MEDIDAS DE PREVENCIÓN PARA A LOITA CONTRA O COVID-19**

A situación provocada pola pandemia do virus COVID-19 deu lugar a unha serie de normas, primeiro estatais e posteriormente autonómicas, de carácter urxente e novidoso, e que teñen unha vertente sancionadora para o caso do incumprimento. Esta vertente é esencial, posto que se trata, na súa gran maioría, de normas restritivas de dereitos individuais e que, como calquera norma prohibitiva, serían pouco ou nada se non se puidesen impor coercitivamente os seus mandatos e penalizar as condutas irrespectuosas con elas. Non é obxecto deste artigo o estudo deste conxunto normativo, senón máis en concreto a competencia dos concellos para controlar e inspeccionar o cumprimento das medidas de prevención aprobadas pola Administración autonómica galega para a loita contra o virus, que imos denominar xenericamente “normativa COVID-19”.

O Estado, actuando na súa competencia exclusiva en materia de “*Bases y coordinación general de la sanidad*”, ditou, entre outros, o *Real decreto-lei 21/2020, de 9 de xuño, de medidas urxentes de prevención, contención e coordinación para facer fronte á crise sanitaria ocasionada polo COVID-19* (disposición derradeira sexta.1 “Título competencial” do real decreto-lei).

O capítulo II dese real decreto-lei recolle un grupo de medidas de prevención e hixiene, de obrigado cumprimento para os cidadáns aos cales afectan e cuxa vixilancia, inspección e control se encomenda, no segundo parágrafo dese artigo 31.1, aos órganos competentes do Estado, das comunidades autónomas e das entidades locais no ámbito das súas respectivas competencias, establecendo así mesmo no primeiro parágrafo do artigo 31.1 que o incumprimento destas, “*cuando constituyan infracciones administrativas en salud pública, será sancionado en los términos previstos en el título VI de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de salud pública*”.

Esa remisión concreta aos termos previstos para os efectos sancionadores na Lei xeral de saúde pública, que non aos previstos en ningunha outra normativa estatal ou autonómica, sitúa de novo a cuestión no campo do réxime sancionador deseñado pola Lei xeral de saúde pública, a cal, como xa quedou dito, ademais de establecer un cadro de infraccións na materia e as súas correspondentes sancións, prevé, como vimos e cabe reiterar, que “*La incoación, tramitación y resolución de los expedientes sancionadores*

*corresponderá a la Administración competente por razón del territorio y la materia*”, é dicir, corresponderalles aos concellos cando os incumprimentos que constitúan infracción administrativa en saúde pública se poñan de manifesto no ámbito da súa competencia, como é o control sanitario de industrias, actividades, servizos e transportes e de control sanitario de edificios e lugares de vivenda e convivencia humana.

Do mesmo xeito, o propio Real decreto-lei 21/2020, no segundo parágrafo do seu artigo 31.1 e con referencia ás medidas de prevención e das obrigacións establecidas nel, dispón que *“la instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores que procedan corresponderá a los órganos competentes del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales en el ámbito de sus respectivas competencias”*.

Deberá considerarse, por tanto, se os incumprimentos das medidas de prevención e hixiene recollidas no capítulo II do Real decreto-lei 21/2020 son subsumibles nalgún dos supostos-tipo de infracción definidos legalmente como infraccións administrativas en saúde pública, e se tales incumprimentos se poñen de manifesto no ámbito ao que alcanza a competencia sanitaria dos concellos –o control sanitario de industrias, actividades, servizos e transportes e o control sanitario de edificios e lugares de vivenda e convivencia humana–. De cumprirse estas premisas, corresponderalles a eses concellos *“la instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores que procedan”*.

Igualmente, os concellos poderán sancionar incluso no caso de incumprimentos das medidas recollidas no capítulo II do Real decreto-lei 21/2020 que poidan ser tamén subsumidos, ademais de na norma estatal, nos supostos-tipo de infracción contemplados na Lei 8/2008, do 10 de xullo, de saúde de Galicia, xa que para a sanción deses comportamentos non pode operar o réxime desa lei autonómica, senón, por expresa disposición do Real decreto-lei 21/2020, o réxime sancionador previsto na Lei xeral de saúde pública.

Finalmente, e na cuestión relativa ao órgano competente dentro da estrutura organizativa municipal, o Real decreto-lei 21/2020, do 9 de xuño, non lle atribúe a un determinado órgano a competencia para a incoación, tramitación e resolución dos oportunos expedientes sancionadores, agás, neste último caso, para o ámbito da Administración xeral do Estado, senón que llas atribúe á *“Administración”*. Polo tanto, e na medida en que aquela normativa non identifica o órgano titular da competencia, cumprirá observar o disposto na distribución competencial da LBRL (artigos 21 e ss. ou 122 e ss.), nas cláusulas residuais para as competencias non atribuídas a outro órgano da corporación (ex. artigo 21.1.s ou artigo 124.4.ñ LBRL) e no réxime interno de delegación de competencias de cada corporación municipal.

## **6 A OBRIGATORIEDADE DA ORDENANZA MUNICIPAL PARA O EXERCICIO DA POTESTADE SANCIONADORA**

O principal argumento esgrimido polos defensores da tese da incompetencia municipal para impor sancións con base na “normativa COVID-19” radica na necesidade dunha



ordenanza para tal efecto, tal como parece exixir o artigo 45 da Lei 8/2008, do 10 de xullo, de saúde de Galicia.

Como consideración previa, cabe lembrar que a ordenanza local, na súa configuración institucional pola normativa básica estatal e a normativa galega, non é, obviamente, un título atributivo de competencias locais. Conforme a LBRL, tal atribución de competencias locais ten que efectuarse por lei.

O papel da ordenanza en materia sancionadora é o de colaboración na posible tipificación de infraccións e sancións sempre que exista a base mínima legal exixida para cumprir co principio de legalidade sancionadora segundo o artigo 139 da LBRL e a doutrina do Tribunal Constitucional (por todas, STC 132/2001), así como a posible regulación de aspectos procesuais e organizativos de exercicio da potestade sancionadora municipal.

Sobre a base do exposto, cómpre analizar polo miúdo o contido do artigo 45.2 da Lei de saúde de Galicia, que manifesta que *“os concellos da comunidade autónoma, ao abeiro das súas respectivas ordenanzas municipais, poderán sancionar as infraccións previstas nesta lei”*.

Formúlase entón a cuestión de se a aprobación desta ordenanza é requisito *sine qua non* para sancionar, e neste sentido as dúbidas parecen lóxicas perante a claridade do precepto, e, á marxe das interpretacións voluntaristas, somos da opinión de que é necesaria –ou, se se prefire, imprescindible– a aprobación desta ordenanza para sancionar ao abeiro da Lei 8/2008, do 10 de xullo, de saúde de Galicia.

Pero tal e como expuxemos, e temos que reiterar, a norma autonómica non é a única norma que regula o exercicio da potestade sancionadora na materia.

A *Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad*, é unha norma atributiva de competencias entre as diferentes administracións territoriais, e regula no seu título VI as *“Infracciones y sanciones”*.

A exposición de motivos da lei sinala que *“muchas de las acciones que perfilan la salud de la población son competencia de las comunidades autónomas, las ciudades de Ceuta y Melilla y los municipios”*.

O artigo 12.4 establece que *“las entidades locales asegurarán en el ámbito de sus competencias que los respectivos sistemas de vigilancia en salud pública cumplen en todo momento con las previsiones de esta ley”*. O artigo 13.1 manifesta que *“corresponde a la Administración local, en el ámbito de sus competencias, la organización y gestión de la vigilancia en salud pública”*.

Pois ben, non existe forma de “asegurar” e “vixiar” o cumprimento dunha lei sen capacidade para impola obrigatoriamente, de acordo co requisito de coercibilidade que se predica de toda norma polo feito de selo.

A lei define como infraccións administrativas en saúde pública tanto as accións ou omisións que ela mesma tipifica como *“las que, en su caso, pueda establecer la legislación autonómica o local”* (artigo 56.1), referencia que en ningún caso pode entenderse equiparable a unha ordenanza, xa que o principio de legalidade impide a tipificación dunha infracción nunha norma de rango regulamentario e en consecuencia establece a reserva de lei na materia.

En relación con todas esas infraccións administrativas en saúde pública, atribúe “a *la Administración competente por razón del territorio y la materia*” (artigo 61.1) a competencia para a incoación, tramitación e resolución dos expedientes sancionadores. Pero engade no seu artigo 55 que “*las personas físicas o jurídicas responsables de las acciones u omisiones que constituyan infracciones en salud pública serán sancionadas de acuerdo con lo dispuesto en este título*”.

Polo tanto, os concellos que non teñan aprobada a súa ordenanza poderán exercer as súas competencias sancionadoras en materia de saúde pública atendendo ao réxime sancionador establecido na lei estatal, a *Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de salud pública*, e particularmente no título VI as “*Infracciones y sanciones*”. Con este proceder, serán perfectamente respectuosos cos principios de legalidade e tipicidade, sen necesidade dunha ordenanza que pouco máis podería facer que precisar algún tipo ou graduar sancións sempre dentro do marco legal.

Deste xeito, se a razón esgrimida por algúns concellos para non sancionar, manifestada nalgúns casos publicamente polos seus alcaldes, é a inexistencia de ordenanza municipal, a lei estatal, ao atribuír aos concellos a potestade sancionadora en materia de saúde pública, non condiciona o exercicio desa potestade á existencia dunha ordenanza, polo que a razón –ou escusa– desaparece. Cuestión ben diferente é que o tipo infractor se atopase tipificado unicamente na lei autonómica, suposto no que, ao noso entender, sería necesaria a existencia dunha ordenanza municipal para proceder a sancionar, por estar así previsto no citado artigo 45.2 da Lei de sanidade de Galicia.

## **7 A SANCIÓN POR INCUMPRIMENTO DA OBRIGA DE USO DA MÁSCARA COMO PARADIGMA DAS SANCIÓNS COVID-19**

O feito de que os concellos teñan atribuídas competencias en materia de actividades, locais e establecementos abertos ao público, na vía pública ou parques ou espazos públicos municipais e no transporte urbano, edificios da súa titularidade –nos que de ordinario se atopan instalacións docentes e deportivas, recintos feirais, equipamentos culturais, deportivos, cemiterios, tanatorios, espazos multiúsos, etc.–, en definitiva servizos e lugares de uso público continuado e de convivencia humana, determina que a obrigatoriedade do uso da máscara –norma COVID-19– incida directamente en ámbitos de competencias materiais –e por suposto territoriais– propio deles, e constitúe un paradigma do que pretendemos expor neste artigo.

En relación co control e sanción polo incumprimento da obriga de uso da máscara, a competencia para o exercicio dese control nos espazos enumerados anteriormente e noutros de competencia municipal vén atribuída aos concellos polo artigo 42.3 da lei estatal e números 2 e 3 do artigo 80 da lei autonómica, e que para a sanción dos incumprimentos desa obriga, como así mesmo para a incoación e tramitación dos procedementos sancionadores que procedan, cando eses incumprimentos se poñan de manifesto naqueles mesmos espazos, claramente correspondentes ao ámbito ao que

alcanza a competencia de control sanitario dos concellos, tamén son estes quen posúen tales competencias sancionadoras.

O artigo 31 “Infraccións e sancións” do “*Real decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención e coordinación para facer fronte a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19*”, é claro no relativo á competencia de todas as administracións para a imposición de sancións, e por “todas” non debe entenderse “todas menos os concellos”. En concreto, manifesta que “*La vigilancia, inspección y control del cumplimiento de dichas medidas, así como la instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores que procedan, corresponderá a los órganos competentes del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales en el ámbito de sus respectivas competencias*”.

Por se quedasen dúbidas, o artigo 31.2 establece que o incumprimento da obriga de uso da máscara establecido nese real decreto-lei será considerado infracción leve para os efectos “*de lo previsto en el artículo 57 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, y sancionado con multa...*”.

Do exposto, podemos concluir que os concellos, no seu respectivo ámbito competencial, son competentes para instruír, tramitar e sancionar pola infracción derivada do incumprimento da obriga de uso de máscaras, e esta competencia, na medida en que vén tipificada na lei estatal –*artículo 57 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre*–, non depende da existencia ou non dunha ordenanza, xa que a devandita ordenanza, reiteramos, só resultaría preceptiva para sancionar infraccións tipificadas exclusivamente na norma autonómica.

## **8 A DESOBEDIENCIA OU RESISTENCIA Á AUTORIDADE E AOS SEUS AXENTES**

Unha problemática que non resulta nova, pero que volve pórse de actualidade por mor da “normativa COVID-19”, é a tipificación das condutas de incumprimento ou desatención das ordes das Forzas e Corpos de Seguridade en relación coas medidas de prevención aprobadas no marco das devanditas normas, como por exemplo desatender unha orde directa para o uso da máscara.

O artigo 36.6 da Lei orgánica 4/2015, do 30 de marzo, de protección da seguridade cidadá, 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*”.

Non resulta discutible que as condutas que impliquen o incumprimento ou desatención das ordes das Forzas e Corpos de Seguridade relativas ao necesario cumprimento das medidas aprobadas para a loita contra o COVID-19 atopan o seu primario acomodo no artigo 36.6 da Lei orgánica 4/2015, do 30 de marzo, de protección da seguridade cidadá, que tipifica como infracción grave “*la desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones*” e cuxa comisión leva aparellada unha sanción sempre que, evidentemente, concorran os requisitos exixidos polas normas, singularmente o artigo 25 CE, e a xurisprudencia que as interpreta.

De acordo con iso, é ineludible a concorrencia de dous elementos para que unha conduta de desobediencia ou desatención aos axentes da autoridade mereza o correspondente reproche administrativo: a) debe existir un requirimento persoal previo, expreso e individualizado, realizado polos axentes da autoridade no exercicio das súas funcións, que no caso que nos ocupa serían as relativas ao control de cumprimento das medidas de prevención e obrigacións establecidas para a loita contra o COVID-19; e, b) debe o antedito requirimento ser desatendido pola persoa a quen persoalmente vai destinado. Só de darse ambas as circunstancias, a conduta, por acción ou por omisión, merece ser cualificada como de desobediencia ou resistencia e só así pode afirmarse que se produciu un descoñecemento do principio de autoridade que converte o seu autor en presunto infractor. Este desvalor adicional que implica descoñecer o principio de autoridade ante un requirimento persoal, expreso, determinado e individualizado atopa a súa razón de ser tradicionalmente tanto no correcto desenvolvemento dos servizos e funcións públicos como na garantía do bo funcionamento destes.

Chegamos así a unha primeira conclusión: a simple transgresión das medidas de prevención antes mencionadas, se non vai acompañada dunha desatención ou desobediencia ao ordenado por un axente da autoridade nos termos apuntados, non sería por si mesma constitutiva dunha infracción de desobediencia ou desatención prevista no artigo 36.6 da Lei de protección da seguridade cidadá.

No caso de que o cidadán desatenda o requirimento expreso e concreto do axente da autoridade e membro das Forzas e Corpos de Seguridade do Estado, negándose de forma aberta, clara ou manifesta a cumprir as súas ordes no exercicio das súas funcións, ou manteña de feito unha conduta que finalmente quebre a acción ou omisión ordenada polos axentes actuantes ou lles impida o desenvolvemento das súas funcións, pode entenderse que concorre unha infracción de desobediencia ou resistencia á autoridade que debe ser sancionada pola Administración do Estado –e, dentro dela, a Delegación do Goberno–, como órgano competente en materia de seguridade pública, sen prexuízo de que o incumprimento da medida de prevención deba ser denunciado polo axente para a súa sanción pola autoridade competente por razón da materia.

Igual razoamento pode ser realizado, para o caso dos axentes da policía local, correspondendo neste caso a sanción por desobediencia ou resistencia ao alcalde ou alcaldesa, nos termos do artigo 32.3 da Lei de protección da seguridade cidadá.

## 9 CONCLUSIÓNS

A declaración do estado de alarma a consecuencia da crise sanitaria producida polo COVID-19 ten un impacto normativo inxente, e especialmente intenso no relativo á potestade sancionadora das administracións públicas. Todas as administracións territoriais teñen competencias en materia de saúde pública, e cada unha delas, no eido das súas atribucións, competencia para sancionar posibles incumprimentos das medidas de

prevención aprobadas lexislativamente para combater a pandemia e garantir a saúde colectiva e individual dos cidadáns.

Particularmente, os concellos da Comunidade Autónoma de Galicia poden e deben actuar nas súas competencias sancionadoras, que teñen sustento legal na “*normativa COVID-19*”, e nas leis estatais e autonómicas sobre saúde pública. Aqueles concellos que teñan aprobada unha ordenanza exixida pola normativa autonómica, poden actuar ao abeiro da lei estatal –*Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de salud pública*–, ou lei autonómica –*Lei 8/2008, do 10 de xullo, de saúde de Galicia*–, en función do encaixe legal do tipo infractor. Aqueles que, pola contra, carezan da ordenanza só poderán sancionar os tipos e infraccións previstos na normativa estatal –e normativa COVID-19–.

Dentro de cada concello, será a normativa local básica –LBRL– e o réxime interno de delegacións da corporación o que determine o órgano competente para instruír e resolver os procedementos sancionadores.

Finalmente, a transgresión das medidas de prevención establecidas na normativa COVID-19 ten que ir acompañada dunha desatención ou desobediencia a un requirimento ou orde dun axente da autoridade para ser constitutiva dunha infracción de desobediencia ou desatención prevista no artigo 36.6 da Lei de protección da seguridade cidadá.

