

## **SECCIÓN DE ESTUDIOS E INFORMES**

**INFORME:** CCG 263/2020

**MATERIA:** Informe

**ORGANISMO:** Presidencia da Xunta de Galicia

**RELATOR:** José Luis Costa Pillado

### **Informe CCG 263/2020, de 14 de octubre. Cuestiones relativas a la potestad sancionadora en relación con el COVID-19**

La Sección de Estudios e Informes del Consello Consultivo de Galicia, en sesión realizada el día 14 de octubre de 2020, bajo la presidencia de José Luis Costa Pillado, actuando como secretaria Vanessa Brea Lago, y con la participación del consejero electivo Ignacio de Loyola Aranguren Pérez y del consejero electivo Eduardo Antonio Sánchez Tato (acuerdo del Pleno del CCG del 7.10.2020), siendo el letrado José Ángel Oreiro Romar, examinó el expediente de referencia, aprobando o siguiente informe:

## **ANTECEDENTES**

1.- El día 6.10.2020 se recibió en este Consello Consultivo de Galicia escrito del señor presidente de la Xunta de Galicia solicitando a emisión de un informe sobre la siguiente cuestión:

*“De conformidade co disposto no artigo 14.2 da Lei 3/2004, de 24 de abril, do Consello Consultivo de Galicia , solícítase a emisión dun informe sobre determinadas cuestións relativas á potestade sancionadora en relación co Covid-19, por considerarse de transcendencia para a Comunidade Autónoma de Galicia en atención ás razóns que se fan constar pola Vicepresidencia Primeira e Consellería de Presidencia, Xustiza e Turismo, no escrito que se acompaña”.*

## 2.- Justificación de la solicitud de informe.

La presente consulta tiene cabida en las competencias de este órgano consultivo en base a la redacción de los artículos 14 y 21 da Ley 3/2014 del Consello Consultivo de Galicia. En el artículo 14 se dispone que *“a persoa titular da Presidencia da Xunta de Galicia poderá solicitar do Consello Consultivo de Galicia a emisión de informes sobre calquera cuestión concreta cando, ao seu xuízo, sexan de indubidable transcendencia para a Comunidade Autónoma de Galicia”*.

3.- Los demás antecedentes se deducen del contenido del informe.

## CONSIDERACIONES

**Primera.** Competencia para la emisión del informe.

La competencia de este órgano para la emisión del informe de referencia resulta de los términos recogidos en el artículo 14.2 da Ley 3/2014, del 24 de abril, del Consello Consultivo de Galicia.

**Segunda.**

La consulta formulada versa, resumidamente, sobre las competencias de los ayuntamientos –y particularmente alcaldes y alcaldesas- en materia sanitaria, la necesidad de la aprobación de una ordenanza para el ejercicio de la potestad sancionadora, la competencia sancionadora en relación con el COVID-19 y la posible sanción a la desatención o incumplimiento de las órdenes de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en relación con las medidas de prevención aprobadas para la lucha contra el COVID-19.

**Tercera.**

**1) Informe sobre las competencias de los ayuntamientos en materia sanitaria, de acuerdo con la Ley 8/2008, do 10 de julio, de salud de Galicia, y, en particular, sobre si los alcaldes y alcaldesas, como autoridades sanitarias, pueden controlar e inspeccionar el cumplimiento de las medidas de prevención aprobadas para la lucha contra el COVID-19, e incoar, tramitar y resolver expedientes sancionadores en los casos de conductas tipificadas como infracción en la legislación sanitaria vigente, como concluye o informe da Asesoría Jurídica General, siempre que esas conductas se produzcan en los ámbitos sobre los que ejercen competencias en materia de control sanitario, esto es, fundamentalmente, el control sanitario de industrias, actividades, servicios e transportes que impacten na salud de su ciudadanía, y el control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana.**

El artículo 137 de la Constitución Española (en adelante CE), al establecer que los municipios gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, no identifica cuáles sean esos intereses de carácter local, dejando su determinación a los legisladores estatal y autonómico, que son quienes, dentro del marco de la propia CE, los identifican libremente, atribuyendo a las entidades locales las competencias que éstas pueden y deben desarrollar para satisfacción de los mismos (En tal sentido, STC 37/1981, de 16 de noviembre). Una vez que los legisladores estatal y autonómico atribuyen esas competencias a las entidades locales, será dentro de la esfera de tales competencias donde las entidades locales deben ejercitar sus potestades, tal como indica el artículo 4.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en lo sucesivo, LBRL).

Pero no se trata de que los legisladores estatal y autonómico establezcan un catálogo de materias de interés exclusivo municipal cuya gestión deba quedar reservada, de modo también exclusivo, a las entidades locales, sino que de lo que se trata es de que dentro de cada materia esos legisladores identifiquen cuáles son los aspectos que, en la medida en que se hagan presentes y afecten al interés de las colectividades que los municipios representan, justifican que deban ser gestionados por ellos, bajo su propia responsabilidad y régimen de autonomía, por más que otros aspectos de esa materia trasciendan del ámbito local y deban formar parte del ámbito de competencias de instancias de poder político de un mayor nivel territorial, como asimismo se trata de que esos legisladores, una vez realizada la identificación de los aspectos en los que concurren intereses municipales, atribuyan a los municipios, sobre esos aspectos de su interés, al menos un mínimo de competencias que les permita ser reconocidos como una instancia con capacidad para decidir autónomamente sobre los mismos.

No otra cosa resulta de lo dispuesto en el artículo 2.1 de la LBRL, cuyo fin, como recuerda la STC de 21 de diciembre de 1989, no es otro que el de concretar el alcance de la garantía constitucional de la autonomía local desde la perspectiva de las competencias locales, y conforme al cual *“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 encuentra encaje en el marco establecido por el artículo 3.1 de la Carta Europea de la 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”*, y en cuya idea abunda una reiterada doctrina constitucional, expuesta, entre otras muchas, en la STC de 20 de julio de 2006, rec. 4546/2000, según la cual la autonomía local reconocida en los artículos 137 y 140 de la 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 atañen, 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).*

El artículo 25.2 LBRL recoge un grupo de materias en las que ya es el legislador básico quien realiza una identificación de los aspectos o asuntos que, formando parte de ellas, afectan directamente al círculo de los intereses de los municipios, aunque sin hacer ese precepto básicas atribuciones competenciales concretas y dejando su asignación a los legisladores estatal y autonómico. Es el caso, dentro de la materia de urbanismo, de los asuntos relativos al planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística o, dentro de la materia del medio ambiente, de los asuntos relativos a parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas. Además, en otros lugares, alude directamente el precepto básico a aspectos concretos de una

materia pero sin hacer referencia a esta última, como sucede con la protección de la salubridad pública (artículo 25.2.j), evidentemente perteneciente a la materia de sanidad.

En esa materia sanitaria, el artículo 149.1.16ª CE reconoce al Estado competencia exclusiva en materia de *"Bases y coordinación general de la sanidad"*. Actuando ese título competencial, el Estado ha dictado la Ley 14/1986, de 25 abril, General de Sanidad, que en su artículo 42.3 atribuye a los Ayuntamientos ciertas competencias en materia de sanidad al establecer que *"No obstante, los Ayuntamientos, sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones públicas, tendrán 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.) Control sanitario de los cementerios y policía sanitaria mortuoria".*

Pero aun cuando esta ley no se pronuncia sobre los cometidos de los Ayuntamientos en el ámbito sancionador, no quiere ello decir que los mismos estuvieren desprovistos de potestades sancionadoras en relación con aquellos aspectos sobre los que en materia de sanidad esa misma ley les atribuye competencia, pues lo cierto es que esa potestad la tienen reconocida por el artículo 4.1.f) LBRL, que atribuye a los Ayuntamientos potestad sancionadora que deberán ejercer *“dentro de la esfera de sus competencias”*.

El régimen de la Ley General de Sanidad ha sido completado por la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, que tiene también el carácter de norma básica (Disposición final cuarta de la ley), y la cual, en su artículo 55, deja a salvo los regímenes sancionadores establecidos por la normativa sectorial vigente en otros órdenes, en especial en el orden laboral, y dispone 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”*.

En ese Título, que es el VI, después de establecerse, con fórmula ciertamente indeterminada y omnicomprensiva, 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”* (artículo 56.1), se hace luego una tipificación propia de las infracciones en salud pública y de las correspondientes sanciones (artículos 57.2 y 58.1) y se finaliza, en el artículo 61.1 y bajo el título de órganos competentes para imponer sanciones en materia de salud pública, con la previsión, fundamental a los efectos del presente informe, de que *“La incoación, tramitación y resolución de los expedientes sancionadores corresponderán a la Administración competente por razón del territorio y la materia”*.

Y decimos que es fundamental porque, como ya se ha razonado, las competencias genéricas en relación al obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios en el ámbito del control sanitario de industrias, actividades, servicios y transportes y del control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana las ostentan los Ayuntamientos por habérselas atribuido la Ley General de Sanidad, y siendo ello así, es indiscutible que también en ese ámbito de control del obligado cumplimiento de las normas sanitarias corresponderá a los Ayuntamientos ejercer la potestad sancionadora de la que ya les dotaba el artículo 4.1.f) LBRL y de la que ahora les dota el artículo 61.1 de la Ley General de Salud Pública para la incoación, tramitación y resolución de los expedientes sancionadores relativos a las infracciones en salud pública.

Actuando también su competencia exclusiva en materia de "Bases y coordinación general de la sanidad", el Estado ha dictado el Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (Disposición final séptima del Real Decreto-ley).

El Capítulo II de ese Real Decreto-ley recoge un grupo de medidas de prevención e higiene, de obligado cumplimiento para los ciudadanos a quienes afectan y cuya vigilancia, inspección y control se encomienda, en el segundo párrafo de su artículo 31.1, a los órganos competentes del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales en el ámbito de sus respectivas competencias, estableciendo asimismo en el primer párrafo del artículo 31.1 que el incumplimiento de las mismas *“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 a los términos previstos a efectos sancionadores en la Ley General de Salud Pública, que no a los previstos en ninguna otra normativa estatal o autonómica, sitúa de nuevo la cuestión en el campo del régimen sancionador diseñado por la Ley General de Salud Pública, la cual, además de establecer un cuadro de infracciones en salud pública y sus correspondientes sanciones, prevé, como hemos visto y cabe reiterar, que *“La incoación, tramitación y resolución de los expedientes sancionadores corresponderá a la Administración competente por razón del territorio y la materia”*, es decir, corresponderá a los Ayuntamientos cuando los incumplimientos que constituyan infracción administrativa en salud pública se pongan de manifiesto en el ámbito, al que alcanza su competencia, del control sanitario de industrias, actividades, servicios y transportes y del control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana.

No otra cosa es lo que determina, por su parte, el propio Real Decreto-ley 21/2020 cuando, en el segundo párrafo de su artículo 31.1 y con referencia a las medidas de prevención y de las obligaciones establecidas en el mismo, dispone 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”*.

Habrà de considerarse, por tanto, si los incumplimientos de las medidas de prevención e higiene recogidas en el Capítulo II del Real Decreto-ley 21/2020 son subsumibles en alguno de los supuestos-tipo de infracción definidos legalmente como infracciones administrativas en salud pública, y si lo son, y si los incumplimientos se ponen de manifiesto en el ámbito al que alcanza la competencia de los Ayuntamientos, que incluye, en relación al obligado cumplimiento de las normas sanitarias, el control sanitario de industrias,

actividades, servicios y transportes y el control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, entonces corresponderá a esos Ayuntamientos *“la instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores que procedan”*.

Cierto que alguno de aquellos incumplimientos de las medidas de prevención e higiene recogidas en el Capítulo II del Real Decreto-ley 21/2020 podrían ser subsumidos en supuestos-tipo de infracción contemplados en la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia, pero también lo es que para la sanción por los Ayuntamientos de esos comportamientos, como asimismo para la incoación y tramitación de los procedimientos sancionadores que procedan, no puede operar el régimen de esa ley autonómica sino, por expresa disposición del Real Decreto-ley 21/2020, el régimen sancionador previsto en la Ley General de Salud Pública.

Por otra parte, la normativa estatal no atribuye a un determinado órgano de la Administración la competencia para el control e inspección del cumplimiento de las medidas de prevención e higiene recogidas en el Capítulo II del Real Decreto-ley 21/2020, ni para la incoación, tramitación y resolución de los oportunos expedientes sancionadores, salvo, en este último caso, para el ámbito de la Administración General del Estado, sino que las atribuye a la “Administración”, razón por la que, en principio, no podría afirmarse que tales competencias las tienen atribuidas siempre, en el caso de los Ayuntamientos, los alcaldes o alcaldesas. No obstante, y en la medida en que aquella normativa no identifica al órgano titular de la competencia, entra en juego lo dispuesto en la LBRL y singularmente en su artículo 124.4.ñ) conforme al cual corresponde al Alcalde el ejercicio de las funciones que le atribuyan expresamente las leyes y aquéllas que la legislación del Estado o de las comunidades autónomas asignen al municipio y no se atribuyan a otros órganos municipales.

Expuesto lo anterior, queda ahora por determinar si también los alcaldes y alcaldesas de los municipios de Galicia ostentan competencias para controlar e inspeccionar el cumplimiento de las medidas de prevención aprobadas por la Administración autonómica gallega para la lucha contra el COVID-19, y para incoar, tramitar y resolver expedientes sancionadores en los casos de conductas tipificadas como infracción en la legislación sanitaria gallega.

Ya hemos dicho que corresponde a los legisladores estatal y autonómico atribuir a las entidades locales las competencias que éstas pueden y deben desarrollar para satisfacción de los intereses de carácter local, y que una vez que se las atribuyan será dentro de la esfera de tales competencias donde las entidades locales deben ejercitar sus potestades.

Pues bien, así como el artículo 42.3 de la Ley 14/1986, de 25 abril, General de Sanidad, atribuye a los Ayuntamientos ciertas competencias en materia de sanidad en relación al obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios y, particularmente, en el control sanitario de industrias, actividades, servicios y transportes, al igual que en el control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, también el legislador autonómico gallego, en el artículo 80.3 de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia, e igualmente en relación con el obligado cumplimiento de las normas e de los planes sanitarios, atribuye a los ayuntamiento, entre otras competencias, el control sanitario de industrias, actividades, servicios y transportes que impacten en la salud de su ciudadanía y el control sanitario de edificios e lugares de vivienda y convivencia humana, especialmente de los centros de alimentación, peluquerías, saunas e centros de higiene personal, hoteles e centros residenciales, escuelas, campamentos turísticos y áreas de actividad física, deportiva e de recreo.

En consecuencia, no hay duda de que, por virtud de lo previsto en el artículo 42.3 de la Ley General de Sanidad y números 2 y 3 del artículo 80 de la Ley de salud de Galicia, los ayuntamientos tienen la obligación de ejercer tales controles con relación al obligado cumplimiento de las medidas de prevención aprobadas por la Administración autonómica gallega para la lucha contra el COVID-19.

En lo que respecta al ejercicio de la potestad sancionadora de los ayuntamientos, también hemos indicado que la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública define como infracciones administrativas en salud pública tanto a las acciones y omisiones que ella misma tipifica como a *“las que, en su caso, pueda establecer la legislación autonómica o local”* (artículo 56.1), y que en relación con todas esas infracciones administrativas en salud pública, dado que la ley no distingue, atribuye *“a la Administración competente por razón del territorio y la materia”* (artículo 61.1) la competencia para la incoación, tramitación y resolución de los expedientes sancionadores, abundando así, en cuanto puede referirse a los ayuntamientos, en la competencia que les reconocía el artículo 4.1.f) LBRL para ejercer la potestad sancionadora *“dentro de la esfera de sus competencias”*.

Lo que de esa normativa se deduce sin esfuerzo es que a los Ayuntamientos corresponde la competencia para la incoación, tramitación y resolución de los expedientes sancionadores relativos a las infracciones administrativas en salud pública, ya se encuentren tipificadas esas infracciones en la Ley General de Salud Pública o ya en la Ley de salud de Galicia, siempre que los comportamientos reputados ilícitos se pongan de manifiesto en el ámbito, al que alcanza su competencia, del control sanitario de industrias, actividades, servicios y transportes y del control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana.

Por tal razón, y de forma similar a lo señalado con relación a las medidas de prevención e higiene recogidas en el Capítulo II del Real Decreto-ley 21/2020, habrá de considerarse si los incumplimientos de las medidas de prevención aprobadas por la Administración autonómica gallega para la lucha contra el COVID-19 son subsumibles en alguno de los supuestos-tipo de infracción definidos tanto en la Ley General de Salud Pública como en la Ley de salud de Galicia, y si lo son, y si los incumplimientos se ponen de manifiesto en el ámbito al que alcanza la competencia de los Ayuntamientos, que incluye, en relación al obligado cumplimiento de las normas sanitarias, el control sanitario de industrias, actividades, servicios y transportes y el control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, entonces corresponderá a esos Ayuntamientos *“la instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores que procedan”*.

Por todo lo razonado, y respecto a la primera cuestión formulada, es criterio del Consello Consultivo de Galicia que los alcaldes y alcaldesas ostentan la competencia para la vigilancia, inspección y control del cumplimiento de las medidas de prevención y de las obligaciones establecidas en el Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en el ámbito de sus competencias del control sanitario de industrias, actividades, servicios y transportes y del control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, de igual forma que ostentan la competencia para incoar, tramitar y resolver los expedientes sancionadores que procedan cuando los incumplimientos de aquellas medidas y obligaciones sean subsumibles en alguno de los supuestos-tipo de infracción definidos legalmente como infracciones administrativas en salud pública y esos incumplimientos se pongan de manifiesto en el ámbito al que alcanza la competencia de los Ayuntamientos, que incluye, en relación al obligado cumplimiento de las

normas sanitarias, el control sanitario de industrias, actividades, servicios y transportes y el control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana.

Asimismo, los alcaldes y alcaldesas, en el ámbito de sus competencias del control sanitario de industrias, actividades, servicios y transportes y del control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, ostentan la competencia para inspeccionar y controlar el cumplimiento de las medidas de prevención aprobadas por la Administración autonómica gallega para la lucha contra el COVID-19, de igual forma que ostentan la competencia para incoar, tramitar y resolver los expedientes sancionadores que procedan cuando los incumplimientos de aquellas medidas sean subsumibles en alguno de los supuestos-tipo de infracción definidos legalmente como infracciones administrativas en salud pública, ya se encuentren tipificadas esas infracciones en la Ley General de Salud Pública como en la Ley de salud de Galicia, y siempre que esos incumplimientos se pongan de manifiesto en el ámbito al que alcanza la competencia de los Ayuntamientos, que incluye, en relación al obligado cumplimiento de las normas sanitarias, el control sanitario de industrias, actividades, servicios y transportes y el control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana.

**2) Informe sobre si resulta necesario que, para el ejercicio de la potestad sancionadora en relación con el incumplimiento de las medidas de prevención aprobadas para la lucha contra el COVID-19, los ayuntamientos aprueben una ordenanza al respecto o si, como mantiene el informe de la Asesoría Jurídica General, tal aprobación no será requisito necesario para la imposición de sanciones por la comisión de infracciones ya tipificadas en la Ley general de salud pública o en la Ley de salud de Galicia, de tal modo que sólo será preciso lo dictado de una ordenanza local cuando el ayuntamiento pretenda, en el marco de sus competencias, establecer tipos de infracciones e imponer sanciones por su incumplimiento, ajustándose a los criterios mínimos de antijuridicidad previstos en la Ley de bases de régimen local o en otra ley sectorial, pero no cuando en la propia normativa sectorial ya estén tipificadas las correspondientes infracciones.**

La Ley General de Salud Pública define como infracciones administrativas en salud pública tanto a las acciones u omisiones que ella misma tipifica como a *“las que, en su caso, pueda establecer la legislación autonómica o local”* (artículo 56.1), y en relación con todas esas infracciones administrativas en salud pública atribuye *“a la Administración competente por razón del territorio y la materia”* (artículo 61.1) la competencia para la incoación, tramitación y resolución de los expedientes sancionadores. Pero añada algo más. Añade en su artículo 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”*.

En consecuencia, cuando los ayuntamientos actúen sus competencias sancionadoras en materia de salud pública deben hacerlo atendiendo al régimen sancionador establecido en la Ley General de Salud Pública, con

independencia, en la cuestión aquí tratada, de que los incumplimientos de las medidas de prevención aprobadas para la lucha contra el COVID-19 sean subsumibles en alguno de los supuestos-tipo de infracción en materia de salud pública definidos en la Ley General de Salud Pública o en alguno de los definidos en la Ley de salud de Galicia. Y si, como es sabido, la Ley General de Salud Pública, al atribuir a los ayuntamientos la potestad sancionadora en materia de salud pública, no condiciona el ejercicio de esa potestad a que se ampare en una ordenanza, carece de toda apoyatura la exigencia o pretensión de que tal potestad sancionadora se instrumente a través de la misma.

Lo anterior se dice sin perjuicio de indicar que la previsión del artículo 45.2 de la Ley de salud de Galicia, relativa a la instrumentación a través de la ordenanza municipal de la potestad sancionadora de los ayuntamiento, aparece referida únicamente a la actuación de sus competencias con sujeción al régimen sancionador de dicha ley, pero no cuando en ese ejercicio deban ajustarse al régimen sancionador de la Ley General de Salud Pública, como es el caso.

En lo demás, comparte este Consello Consultivo lo argumentado por la Asesoría Jurídica General de la Xunta de Galicia sobre el alcance de la colaboración normativa de las ordenanzas municipales.

En conclusión, y a juicio de este Consello Consultivo de Galicia, para el ejercicio por los ayuntamiento de la potestad sancionadora en relación con el incumplimiento de las medidas de prevención aprobadas para a lucha contra el COVID-19, cuando tal incumplimiento sea subsumible en alguno de los supuestos-tipo de infracción en materia de salud pública, no resulta necesario ni procedente que tales ayuntamientos aprueben una ordenanza al respecto.

**3) Informe sobre si resulta correcto lo recogido en el informe de la Asesoría Jurídica General sobre los principales supuestos de competencia sancionadora de los ayuntamientos en relación con el COVID-19, teniendo en cuenta las conclusiones obtenidas en dicho Informe sobre las competencias locales, de tal modo que los incumplimientos de las medidas de prevención establecidas por la Administración autonómica y estatal que se refieran a requisitos de ejercicio de las actividades, o actividades prohibidas o suspendidas, normas de aforo de locales o actividades, u horarios de cierre, entre otras conductas, que puedan ser constitutivas de la salud de Galicia, deberán ser sancionados por los ayuntamientos, por afectar a ámbitos relacionados con el control sanitario de competencia municipal. En particular, se solicita un pronunciamiento expreso sobre si el control y sanción por el incumplimiento de la obligación de uso de la mascarilla en actividades y establecimientos públicos, en la vía pública o parques o espacios públicos municipales y en el transporte urbano, debe corresponder a los ayuntamientos, por tratarse de ámbitos relacionados con el control sanitario de actividades, servicios y lugares de convivencia humana de competencia municipal.**

Se comparten los argumentos del informe emitido por la Asesoría Jurídica General de la Xunta de Galicia y sus conclusiones sobre los supuestos que menciona como de competencia sancionadora de los ayuntamientos en relación con el COVID-19.

En particular, y en relación con el control y sanción por el incumplimiento de la obligación de uso de la mascarilla, no ofrece duda a este Consello Consultivo de Galicia que la competencia para el ejercicio de ese control, en los espacios que el informe recoge, viene atribuida a los ayuntamientos por el artículo 42.3

de la Ley General de Sanidad y números 2 y 3 del artículo 80 de la Ley de salud de Galicia, y que para la sanción de los incumplimientos de esa obligación , como asimismo para la incoación y tramitación de los procedimientos sancionadores que procedan, cuando esos incumplimientos se ponen de manifiesto en aquellos mismos espacios, claramente correspondientes al ámbito al que alcanza la competencia de control sanitario de los ayuntamientos, también son éstos quienes ostentan tales competencias sancionadoras, siendo así que el Real Decreto-ley 21/2020 tipifica en su artículo 31.2 como infracción leve el incumplimiento de esa obligación de uso de mascarillas y que lo hace “*a efectos de lo previsto en el artículo 57 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre*”, lo que indica bien a las claras la conceptualización de ese incumplimiento como infracción administrativa en salud pública, sancionable, por tanto, con sujeción al régimen sancionador de la Ley General de Salud Pública.

En razón de ello, este Consello Consultivo de Galicia compartiendo los argumentos incorporados al informe emitido por la Asesoría Jurídica General de la Xunta de Galicia y las conclusiones que se siguen en el mismo sobre los supuestos que menciona como de competencia sancionadora de los ayuntamientos en relación con el COVID-19, es de la opinión, en particular, de que tanto el control de cumplimiento da obligación de uso de la mascarilla en los espacios que el informe recoge como la sanción de los incumplimientos de esa obligación que se pongan de manifiesto en esos mismos espacios son de competencia de los ayuntamientos.

**4) Informe sobre si podrá sancionarse el incumplimiento o desatención de las órdenes que las fuerzas y cuerpos de seguridad den relativas al necesario cumplimiento de las medidas de prevención aprobadas para la lucha contra el COVID-19 como infracción por desobediencia o resistencia a la autoridad y a sus agentes tipificada en el artículo 36.6 de la Ley orgánica 4/2015, del 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, si se dan los requisitos legales para esto, sin perjuicio de la posible tipificación del incumplimiento de las medidas de prevención de acuerdo con la legislación de salud pública.**

No resulta discutible que las conductas que impliquen el incumplimiento o desatención de las órdenes de las fuerzas y cuerpos de seguridad relativas al necesario cumplimiento de las medidas de prevención aprobadas para la lucha contra el COVID-19 encuentran su primario acomodo, como se apunta en la solicitud de informe, en el artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (en lo sucesivo, LOPSC), que tipifica como infracción grave *“la desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones”* y cuya comisión lleva aparejada una sanción de multa de 601 a 30.000 euros siempre que, evidentemente, concurren los requisitos exigidos por las normas, singularmente el artículo 25 CE, y la jurisprudencia que las interpreta.

De acuerdo con ello, es ineludible la concurrencia de dos elementos, o si se prefiere requisitos, en términos de la consulta, para que una conducta de desobediencia o desatención a los agentes de la autoridad merezca el correspondiente reproche administrativo: a) debe existir un previo requerimiento personal, expreso e individualizado, realizado por los agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones, que en el caso que nos ocupa serían las relativas al control del cumplimiento de las medidas de prevención y

obligaciones establecidas para la lucha contra el COVID-19; y, b) debe dicho requerimiento ser desatendido por la persona a quien personalmente va destinado. Sólo de darse ambas circunstancias, la conducta, por acción o por omisión, merece ser calificada como de desobediencia o resistencia y sólo así puede afirmarse que se ha producido un desconocimiento del principio de autoridad que convierte a su autor en presunto infractor. Este desvalor adicional que implica el desconocer el principio de autoridad ante un requerimiento personal, expreso, determinado e individualizado, encuentra su razón de ser tradicionalmente tanto en el correcto desarrollo de los servicios y funciones públicos como en la garantía del buen funcionamiento de dichos servicios y funciones.

Llegamos así a una primera conclusión: la simple transgresión de las medidas de prevención antes mencionadas, si no va acompañada de una desatención o desobediencia a lo ordenado por un agente de la autoridad en los términos apuntados, no sería por sí misma constitutiva de una infracción de desobediencia o desatención prevista en el artículo 36.6 LOPSC.

Ahora bien, la desobediencia o desatención ha de estar conectada a una vulneración del ordenamiento jurídico, que en el caso concreto vendría constituido por las normas que imponen medidas de prevención y obligaciones para la lucha contra el COVID-19, vulneración que ya se produce con la mera transgresión de las mencionadas medidas y obligaciones y que deberá ser puesta de manifiesto por las fuerzas y cuerpos de seguridad cuando lleven a cabo el requerimiento expreso, es decir, se hace preciso que los agentes de la autoridad incorporen al requerimiento la tipificación de la conducta y por tanto adviertan al futuro infractor de las consecuencias del incumplimiento.

Atendidos los términos de la consulta formulada cabe, en consecuencia, indicar que las conductas que impliquen el incumplimiento o desatención de las órdenes de las fuerzas y cuerpos de seguridad relativas al necesario cumplimiento de las medidas de prevención y obligaciones impuestas para la lucha contra el COVID-19 pueden ser constitutivas de la infracción grave de desobediencia o resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones prevista en el artículo 36.6 LOPSC, siempre que concurren los requisitos expuestos y sin perjuicio de la posible subsunción de esas conductas en los supuestos tipificados en la legislación sanitaria.

Este es el informe emitido por la Sección de Estudios e Informes, por unanimidad de los miembros con derecho a voto.

O presidente

A secretaria do Pleno e das Seccións

José Luis Costa Pillado

Vanessa Brea Lago