XUNTA DE GALICIA
VICEPRESIDENCIA E CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA, ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS E XUSTIZA
Asesoría Xurídica Xeral

Edificio administrativo de San Caetano, s/n
15781 Santiago de Compostela
A Coruña
Tfno.: 981 545 898 Fax: 981 545 896
asesoria.xuridica.xeral@xunta.gal

Informe sobre a titularidade das competencias en materia sancionadora en relación co COVID-19

Solicitado informe pola Vicepresidencia Primeira e Consellería de Presidencia, Xustiza e Turismo sobre a titularidade das competencias en materia sancionadora en relación co COVID-19, cabe manifestar como criterio desta asesoría xurídica o seguinte:

I. Análise da regulación do Real Decreto-lei 21/2020, do 9 de xuño, de medidas urxentes de prevención, contención e coordinación para facer fronte á crise sanitaria ocasionada polo COVID-19 en relación coa materia sancionadora

O Real Decreto-lei 21/2020, do 9 de xuño, de medidas urxentes de prevención, contención e coordinación para facer fronte á crise sanitaria ocasionada polo COVID-19, destaca na súa exposición de motivos que a situación de emerxencia de saúde pública ocasionada polo COVID-19 "*se trata de una crisis sanitaria sin precedentes y de una extraordinaria amplitud y gravedad, tanto por el extraordinario riesgo de contagio y el alto número de ciudadanos afectados, con la consiguiente presión sobre los servicios sanitarios, como por el elevado coste social y económico derivado de las medidas extraordinarias de contención y distanciamiento adoptadas por los distintos Estados*".

O Real Decreto-lei ten por finalidade "*la adopción de una serie de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación, que permitan seguir haciendo frente y controlando la pandemia, una vez expire la vigencia del estado del alarma y decaigan las medidas derivadas de su adopción*". "(…) *Desde la óptica del deber constitucional de los poderes públicos de organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas, se hace urgente y necesaria la adopción de dichas medidas preventivas, mientras no sea declarada oficialmente la finalización de la situación de crisis sanitaria". (…) "A ese fin responde el presente real decreto-ley con el establecimiento de un deber general de cautela y protección que afiance comportamientos de prevención en el conjunto de la población, y con la adopción de una serie de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación, dirigidas a garantizar el derecho a la vida y a la protección de salud mientras perdure la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, una vez expirada la vigencia del estado de alarma y de las medidas extraordinarias de contención, incluidas las limitativas de la libertad de circulación, establecidas al amparo de aquel".*

En relación coas medidas de prevención contempladas polo Real Decreto-lei, algunhas delas se recollen directamente nel e outras por remisión a aquelas que deben adoptar as Administracións competentes

Pois ben, en relación coa materia que nos ocupa, o Real Decreto-lei establece no seu artigo 3.2:

"Artículo 3. Órganos competentes

Edificio administrativo de San Caetano, s/n
15781 Santiago de Compostela
A Coruña
Tfno.: 981 545 898 Fax: 981 545 896
asesoria.xuridica.xeral@xunta.gal

2. Corresponderá a los órganos competentes de la Administración General del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, las funciones de vigilancia, inspección y control del correcto cumplimiento de las medidas establecidas en este real decreto-ley."

En concreto, polo que se refire ao réxime sancionador o Real Decreto-lei establece no seu artigo 31:

"Artículo 31. Infracciones y sanciones

1. El incumplimiento de las medidas de prevención y de las obligaciones establecidas en este real decreto-ley, 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.

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.

2. El incumplimiento de la obligación de uso de mascarillas establecido en el artículo 6 será considerado infracción leve a efectos de lo previsto en el artículo 57 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, y sancionado con multa de hasta cien euros.

3. El incumplimiento de las medidas previstas en los artículos 17.2 y 18.1, cuando constituyan infracciones administrativas en el ámbito del transporte, será sancionado con arreglo a lo dispuesto en las leyes sectoriales correspondientes.

4. Se habilita a los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social integrantes del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, y del Cuerpo de Subinspectores Laborales, escala de Seguridad y Salud Laboral para vigilar y requerir, y en su caso, extender actas de infracción, en relación con el cumplimiento por parte del empleador de las medidas de salud pública establecidas en los párrafos a), b), c) del artículo 7.1, y en el párrafo d) del mismo, cuando afecten a las personas trabajadoras.

Dicha habilitación se extiende a los funcionarios habilitados por las comunidades autónomas para realizar funciones técnicas comprobatorias, a los que se refiere el artículo 9.2 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales, de acuerdo con las facultades que tienen atribuidas.

5. El incumplimiento por el empleador de las obligaciones a las que se refiere el apartado anterior constituirá infracción grave, que será sancionable en los términos, por los órganos y con el procedimiento establecidos para las infracciones graves en materia de prevención de riesgos laborales, por el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto legislativo 5/2000, de 4 de agosto.

Edificio administrativo de San Caetano, s/n
15781 Santiago de Compostela
A Coruña
Tfno.: 981 545 898 Fax: 981 545 896
asesoria.xuridica.xeral@xunta.gal

En el caso de incumplimientos de las administraciones públicas, se procederá conforme al procedimiento especial previsto en el Real Decreto 707/2002, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre el procedimiento administrativo especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración General del Estado, o en la normativa autonómica de aplicación.

6. El régimen previsto en los apartados 4 y 5 se podrá adaptar en lo que las comunidades autónomas determinen dentro de su ámbito de competencias."

Desta regulación cabe extraer as seguintes conclusións:

- O Real Decreto-lei renuncia a establecer un réxime competencial e sancionador específico para o COVID-19.

- En efecto, en cuanto ao réxime competencial xeral a norma atribúe aos órganos competentes da Administración Xeral do Estado, das comunidades autónomas e das entidades locais, "no ámbito das súas respectivas competencias", as funcións de "vixilancia, inspección e control" do correcto cumprimento das medidas establecidas no Real Decreto-lei.

Polo tanto, deberá acudirse ao resto do ordenamento xurídico para efectuar o deslinde competencial en cada caso concreto para concluír a que administración ou administracións públicas corresponde a vixilancia, inspección e control nunha determinada materia.

- Esta idea confírmase ao analizar o artigo 31, polo que se refire ao réxime sancionador. Este artigo non establece, como dixemos, un réxime sancionador específico, senón que se remite á correspondente lexislación sectorial.

- Así, o Real Decreto-lei establece que o incumprimento das medidas de prevención e das obrigas establecidas na norma, *"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*". Polo tanto, a norma, aínda que implica un claro encadramento da materia que nos ocupa no ámbito da saúde pública, se remite á Lei Xeral de Saúde Pública só cando as condutas estean tipificadas de acordo coa dita lei, e non descarta, polo tanto, a posible cualificación das condutas por outra lexislación sectorial, no seu caso.

- En canto á competencia para sancionar, para "*a instrución e resolución dos procedementos sancionadores que procedan*", o Real Decreto-lei a liga claramente á competencia para a "*vixilancia, inspección e control do cumprimento"* das medidas, e expresa que "*corresponderá a los órganos competentes del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales en el ámbito de sus respectivas competencias*". Isto é, será, de novo, o réxime competencia xeral o que determine a administración competente para sancionar en cada caso.

- O Real Decreto-lei só establece unha tipificación concreta dunha conduta infractora, sen dúbida pola novidade da cuestión: "*El incumplimiento de la obligación de uso de mascarillas*

Edificio administrativo de San Caetano, s/n
15781 Santiago de Compostela
A Coruña
Tfno.: 981 545 898 Fax: 981 545 896
asesoria.xuridica.xeral@xunta.gal

establecido en el artículo 6". Esta conduta, será considerada "*infracción leve a efectos de lo previsto en el artículo 57 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, y sancionado con multa de hasta cien euros*". De novo a norma manifesta a súa preferencia polo encadramento das condutas, con carácter xeral, na normativa de saúde pública.

- O Real Decreto-lei a continuación, para o caso das regras específicas de transportes, indica que o seu incumprimento "*cuando constituyan infracciones administrativas en el ámbito del transporte, será sancionado con arreglo a lo dispuesto en las leyes sectoriales correspondientes*".

- Así mesmo, a norma remítese á normativa de prevención de riscos laborais e infraccións e sancións na orde social en relación cos incumprimentos por parte do empregador no seo das relacións laborais.

Da regulación do Real Decreto-lei cabe deducir, en definitiva, que renuncia a establecer un réxime competencial e sancionador específico en relación coas medidas de prevención e contención do COVID-19, e se remite ao establecido con carácter xeral na correspondente normativa sectorial e ao réxime competencial previsto nela. En efecto, o Real Decreto-lei, como é lóxico, remite o réxime sancionador, en principio, ao establecido na lexislación de saúde pública, pero non descarta a aplicación doutra normativa sectorial ás condutas, citando expresamente o caso da normativa sectorial de transportes e de infraccións na orde social.

Deste modo, a título de exemplo, a competencia para sancionar unha conduta que se poida tipificar como infracción no ámbito do transporte corresponderá á Administración estatal, autonómica ou local en función da distribución competencial na materia de transporte e ao que, en atención a tal distribución, determine a correspondente lexislación sectorial en materia de transportes.

II. Regulación en materia sancionadora da Lei xeral de saúde pública

Tendo en conta a regulación do Real Decreto-lei 21/2020, e o carácter de emerxencia sanitaria da crise provocada polo COVID-19, resulta fundamental referirse, dentro da lexislación sectorial aplicable, en primeiro lugar á Lei 33/2011, do 4 de outubro, xeral de saúde pública.

O artigo 1 da Lei define a saúde pública como "*el conjunto de actividades organizadas por las Administraciones públicas, con la participación de la sociedad, para prevenir la enfermedad así como para proteger, promover y recuperar la salud de las personas, tanto en el ámbito individual como en el colectivo y mediante acciones sanitarias, sectoriales y transversales*".

O artigo 13.1 dispón que:

"1. Corresponde a la Administración General del Estado, a las comunidades autónomas, a las ciudades de Ceuta y Melilla y a la Administración local, en el ámbito de sus competencias, la organización y gestión de la vigilancia en salud pública."

Edificio administrativo de San Caetano, s/n
15781 Santiago de Compostela
A Coruña
Tfno.: 981 545 898 Fax: 981 545 896
asesoria.xuridica.xeral@xunta.gal

O artigo 27, relativo a "*Las actuaciones de protección de la salud*", establece:

"1. La protección de la salud es el conjunto de actuaciones, prestaciones y servicios dirigidos a prevenir efectos adversos que los productos, elementos y procesos del entorno, agentes físicos, químicos y biológicos, puedan tener sobre la salud y el bienestar de la población.

2. Las Administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, protegerán la salud de la población mediante actividades y servicios que actúen sobre los riesgos presentes en el medio y en los alimentos, a cuyo efecto se desarrollarán los servicios y actividades que permitan la gestión de los riesgos para la salud que puedan afectar a la población.

3. Las acciones de protección de la salud se regirán por los principios de proporcionalidad y de precaución, y se desarrollarán de acuerdo a los principios de colaboración y coordinación interadministrativa y gestión conjunta que garanticen la máxima eficacia y eficiencia. (…)"

O artigo 56 da Lei, sobre "*Infracciones y régimen sancionador*", dispón o seguinte:

"1. 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."

O réxime sancionador desta lei remítese ás infraccións sanitarias previstas na Lei 14/1986, do 25 de abril, xeral de sanidade, e ademais, tipifica infraccións específicas en saúde pública, moitas das cales poden aplicarse para a cualificación de condutas relacionadas co COVID-19, como as que se refiren á realización de condutas ou omisións que produzan riscos ou danos para a saúde da poboación; o incumprimento das instrucións recibidas da autoridade competente, ou dos seus requirimentos; a denegación de colaboración aos axentes da autoridade sanitaria; a resistencia ou obstrución; ou, en xeral, o incumprimento da normativa sanitaria vixente.

Debe destacarse que a Lei se refire con carácter xeral ás infraccións na materia de saúde pública e permite que, ademais das que ela tipifica, se poidan tipificar e sancionar outras polas comunidades autónomas e entidades locais no ámbito das súas competencias.

Así, ademais do indicado no artigo 56.1, antes citado, no artigo 58, relativo ás "Sancións", a lei expresa que "*la comisión de infracciones en materia de salud pública dará lugar a la imposición de las siguientes sanciones, sin perjuicio de las que puedan establecer las comunidades autónomas y Entidades locales en el ámbito de sus competencias (...)*". :

Como se pode observar, polo tanto, a Lei xeral de saúde pública parte da premisa de que a sanción das infraccións na materia de saúde pública pode corresponder ás entidades locais.

Así, e de forma máis clara, no artigo 61, referido ao "Órganos competentes para imponer sanciones en materia de salud pública", a lei expresa:

Edificio administrativo de San Caetano, s/n
15781 Santiago de Compostela
A Coruña
Tfno.: 981 545 898 Fax: 981 545 896
asesoria.xuridica.xeral@xunta.gal

"1. La incoación, tramitación y resolución de los expedientes sancionadores corresponderá a la Administración competente por razón del territorio y la materia."

Este precepto reviste unha importancia fundamental, dado que determina que, de acordo coa lexislación básica en materia de saúde pública, a competencia para sancionar neste eido virá dada pola competencia en relación co territorio e materia, conforme ao disposto polo ordenamento xurídico. Isto é, as sancións correspondentes ás infraccións na materia de saúde pública poderán ser impostas tanto pola administración do Estado, como polas comunidades autónomas e entidades locais, en función da responsabilidade que teñan sobre a materia concreta de que se trate, de acordo coas regras atributivas de competencia dimanantes do ordenamento xurídico.

Sentado o anterior, non ofrece dúbida, tendo en conta a distribución de competencias en materia de sanidade entre o Estado e a Comunidade Autónoma galega conforme á Constitución española e o Estatuto de autonomía, que tanto a Administración estatal como a autonómica ostentan responsabilidades en materia de saúde pública e, por ende, potestade sancionadora neste eido, aspecto sobre o que volveremos máis adiante. Resulta, sen embargo, de interese deterse neste punto na análise das competencias locais na materia.

III. As competencias dos concellos en materia de saúde pública na Lei de bases de réxime local

Cabe recordar que a Lei 7/1985, do 2 de abril, de bases de réxime local, establece no seu artigo 7.2. que "*las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades Locales territoriales sólo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas*".

O artigo 25.2 dispón que "*el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias (...)*". Entre as materias que cita o artigo podemos citar as seguintes relacionadas coas medidas de prevención e contención do COVID-19:

"f) Policía local, protección civil (...).

g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano. (...)

i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.

j) Protección de la salubridad pública.

k) Cementerios y actividades funerarias. (...)"

O artigo 25, dispón así mesmo:

Edificio administrativo de San Caetano, s/n
15781 Santiago de Compostela
A Coruña
Tfno.: 981 545 898 Fax: 981 545 896
asesoria.xuridica.xeral@xunta.gal

"3. Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera. (…)

5. La Ley determinará la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública."

Cabe destacar, pola súa importancia en relación coa materia que nos ocupa, a referencia á salubridade no artigo 25 da Lei de bases, termo cunha evidente relación coa saúde pública, pois se pode definir como a característica ou calidade do que non é prexudicial para a saúde ou o estado xeral da saúde pública nun lugar determinado.

A referencia á salubridade é coherente coa evolución histórica da nosa lexislación local, na que se outorgaba relevantes competencias ao municipios nesta materia. Cabe citar simplemente o Regulamento de Servizos das Corporacións Locais, do ano 1955, que no seu artigo 1 dispoñía que "*Los Ayuntamientos podrán intervenir la actividad de sus administrados en los siguientes casos: 1.º En el ejercicio de la función de policía, cuando existiere perturbación o peligro de perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadanas, con el fin de restablecerlas o conservarlas*". Así, no seu artigo 22.2, en relación coa apertura de establecementos industriais e mercantís, establece que "*la intervención municipal tenderá a verificar si los locales e instalaciones reúnen las condiciones de (…) seguridad y salubridad (...)".*

Conforme reiterada doutrina do Tribunal Constitucional (por todas, STC 41/2016), o artigo 25 da Lei 7/1985 non é norma atributiva de competencias aos concellos senón que será a correspondente lexislación sectorial, ditada polo Estado e as Comunidades Autónomas no exercicio das respectivas competencias, a que determinará as competencias dos concellos, necesariamente nas materias enumeradas no dito artigo 25, pero sen que tal enumeración poida entenderse como unha lista pechada.

Deberá, polo tanto, estarse á correspondente lexislación sectorial. No que aquí interesa, ha de acudirse ás previsións contidas na lexislación estatal e autonómica en materias relacionadas coas medidas de prevención e contención do Covid-19, singularmente, como se vén indicar, coa materia sanitaria, aínda que sen desbotar a posible aplicación doutra normativa sectorial, como se indicou antes e se recordará posteriormente.

Centrándonos, así, neste momento na lexislación sanitaria, xa indicamos antes como a Lei 33/2011 facía referencia expresa á intervención municipal en materia de saúde pública; previsións que han de entenderse necesariamente conectadas coas competencias que en materia de sanidade atribúe aos concellos a Lei xeral de sanidade**.**

IV. As competencias dos concellos en materia de saúde pública na Lei xeral de sanidade

Cabe indicar que a Lei 14/1986, do 25 de abril, xeral de sanidade, refírese no seu 42 ás competencias das corporacións locais e establece no seu número 3:

Edificio administrativo de San Caetano, s/n
15781 Santiago de Compostela
A Coruña
Tfno.: 981 545 898 Fax: 981 545 896
asesoria.xuridica.xeral@xunta.gal

"3. 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.

e) Control sanitario de los cementerios y policía sanitaria mortuoria."

A lei engade o seguinte:

"4. Para el desarrollo de las funciones relacionadas en el apartado anterior, los Ayuntamientos deberán recabar el apoyo técnico del personal y medios de las Áreas de Salud en cuya demarcación estén comprendidos.

5. El personal sanitario de los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas que preste apoyo a los Ayuntamientos en los asuntos relacionados en el apartado 3 tendrá la consideración, a estos solos efectos, de personal al servicio de los mismos, con sus obligadas consecuencias en cuanto a régimen de recursos y responsabilidad personales y patrimoniales."

Polo tanto, a lexislación sanitaria básica preocúpase de establecer un nivel mínimo de competencias ou "*responsabilidades mínimas*" que deben ter os concellos en relación ao obrigado cumprimento das normas e plans sanitarios, isto é, coas medidas sanitarias adoptadas polas autoridades sanitarias competentes que afecten aos ámbitos previstos no precepto. Entre esas responsabilidades mínimas se encontran algunhas que teñen evidente conexión coas medidas de prevención e contención relacionadas co COVID-19, como son o control sanitario de industrias, actividades, servizos e transportes e o control sanitario de edificios e lugares de vivenda e convivencia humana.

Xunto ao anterior, as competencias en materia de saúde pública dos concellos deben completarse coas previsións contidas na lexislación autonómica pois, como se indicou antes, as competencias municipais serán as atribuídas pola correspondente lexislación sectorial, que, no caso da sanitaria, non será só a estatal, senón tamén a autonómica, habida conta da

Edificio administrativo de San Caetano, s/n
15781 Santiago de Compostela
A Coruña
Tfno.: 981 545 898 Fax: 981 545 896
asesoria.xuridica.xeral@xunta.gal

competencia autonómica en materia de sanidade interior. Procede, pois, pasar a continuación á análise do réxime previsto na Lei 8/2008, do 10 de xullo, de saúde de Galicia.

V. A regulación da Lei de Saúde de Galicia

A Lei 8/2008, do 10 de xullo, de saúde de Galicia, tendo en conta as materias que regula, debe ser a norma fundamental na que enmarcar a loita contra o COVID-19 na Comunidade Autónoma de Galicia. tanto desde a perspectiva da adopción de medidas de prevención como do exercicio da potestade sancionadora derivada do seu incumprimento.

Así, a lei, de acordo co seu artigo 1, ten por obxecto "*a regulación xeral de todas as accións que permitan facer efectivo, no ámbito territorial da Comunidade Autónoma de Galicia, o dereito constitucional á protección da saúde no marco das competencias que lle atribúe o Estatuto de Autonomía*", mediante, entre outros extremos, "*a regulación do Sistema Público de Saúde de Galicia", "dos dereitos e deberes sanitarios da cidadanía galega",* así como *"dos instrumentos que garanten o seu cumprimento".*

Neste marco, a Lei comprende no seu ámbito, de acordo co número 6 do seu artigo 2: "*A regulación xeral das competencias sanitarias das diferentes administracións públicas de Galicia (...)".*

Dentro do artigo 3 da Lei, referido ás definicións, encontramos as seguintes con interese para o ámbito que os ocupa:

"5. Autoridade sanitaria: o órgano da administración pública que ten asignadas pola lexislación vixente competencias ou funcións de ordenación, regulación, inspección, control ou sanción no ámbito sanitario ou da saúde."

"15. Saúde pública: o conxunto de iniciativas, actividades e servizos organizados polas administracións públicas para mellorar a saúde da poboación mediante intervencións colectivas ou sociais. As intervencións colectivas ou sociais son aquelas cuxo obxectivo é a identificación e modificación, no seu caso, dos factores protectores e de risco para a saúde que evitan ou condicionan a aparición de morbilidad, mortalidade prematura e discapacidade."

Pola súa relación coa materia que nos ocupa, cabe citar que, dentro da regulación dos "Deberes sanitarios", no artigo 15, a Lei establece que "*a cidadanía, en relación cas institucións e organismos do Sistema Público de Saúde de Galicia, ten os deberes e obrigas individuais seguintes":*

"1. Cumprir as prescricións xerais de natureza sanitaria comúns a toda a poboación, así como as específicas determinadas polos servizos sanitarios. (...)

7. Cooperar coas autoridades sanitarias na protección da saúde e a prevención das enfermidades.

Edificio administrativo de San Caetano, s/n
15781 Santiago de Compostela
A Coruña
Tfno.: 981 545 898 Fax: 981 545 896
asesoria.xuridica.xeral@xunta.gal

8. Facilitar información veraz dos datos (...) do estado de saúde que sexan necesarios no seu proceso asistencial ou sexan solicitados por razóns de interese xeral debidamente motivadas."

Así mesmo resulta relevante referirnos ao concepto na lei galega de "autoridade sanitaria", recollido no artigo 33:

"1. Dentro das súas respectivas competencias, teñen a condición de autoridade sanitaria o Consello da Xunta de Galicia, a persoa titular da consellería con competencias en sanidade, as persoas titulares dos órganos de dirección da consellería con competencias en materia de sanidade de quen dependa a inspección de servizos sanitarios e a inspección no ámbito da saúde pública, e os alcaldes ou alcaldesas. Así mesmo, teñen a condición de autoridade sanitaria as persoas titulares das xefaturas territoriais da consellería competente en materia de sanidade no seu ámbito correspondente. No desempeño das súas funcións, o persoal que leve a cabo as funcións de inspección terá a consideración de autoridade sanitaria.

2. Corresponderá aos titulares dos órganos citados establecer as intervencións públicas necesarias para garantir os dereitos e deberes sanitarios da cidadanía."

Polo tanto, resulta de importancia aos efectos que nos ocupan destacar que os alcaldes e alcaldesas teñen atribuída na lei galega a consideración de autoridades sanitarias, "*dentro das súas respectivas competencias*".

O artigo 34 regula, a continuación, as "*Intervencións públicas sobre actividades, centros e bens",* que poderán exercer *"as autoridades sanitarias competentes sobre as actividades públicas e privadas que, directa ou indirectamente, podan ter consecuencias para a saúde"* entre as que se encontran:

"6. Establecer, controlar e inspeccionar as condicións hixiénico-sanitarias, de funcionamento e desenvolvemento de actividades que poidan ter repercusión sobre a saúde das persoas. (...)

8. Controlar e inspeccionar o funcionamento das entidades, instalacións e actividades que teñan o seu funcionamento regulado sanitariamente.(...)

12. Adoptar as medidas preventivas que se consideren pertinentes no caso de que exista ou se sospeite razoablemente a existencia dun risco inminente e extraordinario para a saúde. Para ese efecto, a Administración sanitaria poderá proceder á incautación ou inmobilización de produtos, a suspensión do exercicio de actividades, o peche de empresas ou das súas instalacións, a intervención de medios materiais e persoais e cantas outras medidas considérense sanitariamente xustificadas. A duración das medidas a que se refire este apartado fixarase para cada caso, sen prexuízo das prórrogas sucesivas acordadas por resolucións motivadas, non excedendo do que esixa a situación de risco extraordinario que as xustificou.

13. Incoar un expediente sancionador nos casos que sexan recoñecidos como faltas tipificadas na lexislación vixente.

Edificio administrativo de San Caetano, s/n
15781 Santiago de Compostela
A Coruña
Tfno.: 981 545 898 Fax: 981 545 896
asesoria.xuridica.xeral@xunta.gal

14. Calquera outra intervención conducente a establecer normativamente os requisitos e condicións que, desde o punto de vista sanitario, han de reunir todos os centros, actividades e bens que poidan supoñer un risco para a saúde, así como vixiar, controlar e inspeccionar, da forma establecida nas correspondentes normas, o seu cumprimento."

Este precepto, polo tanto, resulta importante porque recoñece que as autoridades sanitarias, incluídas os alcaldes e alcaldesas, poden, no marco das súas competencias, controlar e inspeccionar as condicións hixiénico-sanitarias das actividades e incoar expedientes sancionadores nos casos de condutas tipificadas como infracción na lexislación vixente.

Resulta capital referirnos ao artigo 80 da Lei, que recolle as competencias das entidades locais:

"Artigo 80. Competencias da Administración local

1. As entidades locais participarán no Sistema Público de Saúde de Galicia nos termos previstos na presente Lei e disposicións que a desenvolvan, na Lei Xeral de Sanidade e demais lexislación específica.

2. As entidades locais exercerán as competencias que en materia sanitaria atribúelles a lexislación de réxime local e as restantes que lles confire o ordenamento xurídico.

3. Os municipios, sen prexuízo das competencias das demais administracións públicas, terán con relación ao obrigado cumprimento das normas e plans sanitarios as seguintes obrigacións derivadas das súas competencias:

a) A prestación dos servizos mínimos obrigatorios determinados na lexislación de réxime local no referente aos servizos de saúde e aos regulados na presente Lei.

b) O control sanitario do medio natural, e, en especial, a contaminación atmosférica, ruídos e vibracións, abastecemento e saneamento de augas, residuos urbanos.

c) O control sanitario de industrias, actividades, servizos e transportes que impacten na saúde da súa cidadanía.

d) O control sanitario de edificios e lugares de vivenda e convivencia humana, especialmente dos centros de alimentación, barberías, saunas e centros de hixiene persoal, hoteis e centros residenciais, escolas, campamentos turísticos e áreas de actividade física, deportiva e de recreo.

e) O control sanitario da distribución e subministración de alimentos, bebidas e demais produtos relacionados co uso ou consumo humano, así como dos medios para o seu transporte que estean dirixidos aos cidadáns e cidadás do municipio.

f) O control sanitario dos cemiterios e policía sanitaria mortuoria.

Edificio administrativo de San Caetano, s/n
15781 Santiago de Compostela
A Coruña
Tfno.: 981 545 898 Fax: 981 545 896
asesoria.xuridica.xeral@xunta.gal

g) O desenvolvemento de programas de promoción da saúde, educación sanitaria e protección de grupos sociais con riscos específicos que se prevexan nos plans de saúde.

h) A participación en órganos de dirección e/ou participación das organizacións públicas de saúde na forma que regulamentariamente se determine.

i) A colaboración, nos termos en que se acorde en cada caso, na construción, reforma e/ou equipamento de centros e servizos sanitarios.

4. Ademais, os municipios poderán realizar actividades complementarias das que sexan propias doutras administracións públicas nas materias obxecto da presente Lei, nos termos establecidos na lexislación reguladora do réxime local.

5. Igualmente, os municipios poderán prestar os servizos relacionados coas materias obxecto da presente Lei que se deriven das competencias que nos mesmos delegue a Xunta de Galicia ao amparo da lexislación de réxime local e en aplicación do Plan de acción local de Galicia.

6. Para o desenvolvemento das funcións relacionadas nos apartados anteriores, os municipios solicitarán o apoio técnico do persoal e os medios das áreas sanitarias en que se atopen comprendidos. O persoal sanitario da Consellería de Sanidade, do Servizo Galego de Saúde ou outras organizacións públicas provedoras de servizos que presta apoio aos municipios terá, para estes efectos, a consideración de persoal ao servizo destes, coas súas obrigadas consecuencias en canto ao réxime de recursos e responsabilidades persoais e patrimoniais.

7. A elaboración e desenvolvemento da normativa municipal nas materias obxecto da presente Lei incluirá o seu coñecemento previo por parte da Consellería de Sanidade, a favor da efectiva coordinación e eficacia administrativa.

8. Os plans sanitarios xenerais de Galicia poñeranse en coñecemento das entidades locais de Galicia, a través das súas organizacións representativas. Os plans especiais remitiranse aos municipios aos que afecten.

9. Para un mellor cumprimento dos fins da presente Lei as entidades locais poderán establecer convenios coa Administración sanitaria autonómica."

Do establecido neste artigo cabe sacar as seguintes conclusións fundamentais:

- Os municipios en Galicia teñen, para a lei galega, indubidablemente, competencias na materia sanitaria.

- En particular, os municipios, sen prexuízo das competencias das demais administracións públicas, terán, con relación ao obrigado cumprimento das normas e plans sanitarios, unha serie de obrigas derivadas das súas competencias, entre as que se encontran o control sanitario de industrias, actividades, servizos e transportes que impacten na saúde da súa cidadanía, e o control sanitario de edificios e lugares de vivenda e convivencia humana.

Edificio administrativo de San Caetano, s/n
15781 Santiago de Compostela
A Coruña
Tfno.: 981 545 898 Fax: 981 545 896
asesoria.xuridica.xeral@xunta.gal

- Debe destacarse que o control do cumprimento de normas e plans sanitarios nos se limita na lei, obviamente, aos aprobados polos propios concellos, polo que poderán realizar esta labor de control respecto das normas e plans estatais ou autonómicos. Nótese, ademais, que, como se indicou antes, a competencia de control sanitario se recolle xa na Lei Xeral de Sanidade.

- Para o desenvolvemento destas funcións os municipios solicitarán o apoio técnico do persoal e os medios das áreas sanitarias en que se atopen comprendidos.

- Os concellos poden elaborar normativa municipal nas materias obxecto da Lei, da que se deberá dar coñecemento previo á Consellería de Sanidade, a favor da efectiva coordinación e eficacia administrativa.

En particular, a lei galega refírese tamén ao réxime sancionador.

Así, o artigo 39 da Lei establece:

"1. Son infraccións sanitarias as accións ou omisións tipificadas na presente Lei e nas leis estatais e autonómicas que lles sexan de aplicación nesta materia.

2. As infraccións serán obxecto, previa incoación do oportuno expediente, das sancións administrativas establecidas non presente título, sen prexuízo da responsabilidade civil, penal ou doutra orde que puidese concorrer.(...)"

Entre as infraccións que tipifica a lei galega, nos artigos 41 e seguintes, encontramos algunhas ás que poden ser reconducidas as condutas que infrinxan as medias de prevención e contención derivadas do COVID, como comportamentos que produzan alteración ou risco sanitario; incumprimento dos requirimentos específicos e das medidas cautelares ou definitivas que formulen as autoridades sanitarias; o incumprimento dos requisitos, condicións, obrigacións ou prohibicións establecidas na vixente lexislación en materia sanitaria, ou a falta dos controis ou precaucións esixibles na actividade, servizo ou instalación de que se trate; e a resistencia ás autoridades sanitarias ou os seus axentes.

O artigo 45 regula a "*Competencia para a imposición de sancións*":

"*1. Os órganos da Administración da Comunidade Autónoma competentes para a imposición das sancións previstas na presente Lei son os seguintes:*

a) Os órganos da Consellería de Sanidade e do Servizo Galego de Saúde, no seu caso, ata 120.202,42 euros, nos termos que se establezan regulamentariamente.

b) O Consello da Xunta, desde 120.202,43 euros.

2. Os concellos da Comunidade Autónoma, ao amparo das súas respectivas ordenanzas municipais, poderán sancionar as infraccións previstas na presente Lei, sempre que ditas infraccións afecten as áreas de responsabilidade mínima sobre as cales exercen competencias de control sanitario.

Edificio administrativo de San Caetano, s/n
15781 Santiago de Compostela
A Coruña
Tfno.: 981 545 898 Fax: 981 545 896
asesoria.xuridica.xeral@xunta.gal

3. Para os efectos do apartado anterior, deberá comunicarse á Consellería de Sanidade a ordenanza municipal pola que se acorda exercer dita potestade sancionadora, así como os expedientes sancionadores incoados ao seu amparo e as resolucións definitivas que recaian, no seu caso. Cando pola natureza e gravidade da infracción teña que superarse a contía máxima establecida no apartado 1.a), a entidade local correspondente remitirá á Consellería de Sanidade as actuacións que constan no expediente, debidamente tramitado, adxunto coa proposta de sanción. A Consellería de Sanidade comunicará á entidade local correspondente a sanción recaída, así como as restantes actuacións que se deriven da súa intervención.

4. A Administración da Comunidade Autónoma de Galicia poderá actuar en substitución dos concellos nos supostos e cos requisitos contemplados na lexislación de réxime local."

Este artigo resulta, polo tanto, capital no sistema da Lei galega, e del se poden deducir as seguintes conclusións fundamentais:

- A Lei prevé a competencia sancionadora da Administración Autonómica, pero, de forma coherente coa súa regulación, tamén dos concellos.

- En concreto, os concellos da Comunidade Autónoma, "*ao amparo das súas respectivas ordenanzas municipais*", poderán sancionar as infraccións previstas na Lei, "*sempre que ditas infraccións afecten as áreas de responsabilidade mínima sobre as cales exercen competencias de control sanitario*".

- Polo tanto, os concellos poderán sancionar as condutas tipificadas como infracción na lei sempre que esas condutas se produzan nos ámbitos sobre os que exercen competencias en materia de control sanitario, isto é, como antes expresamos, fundamentalmente, o control sanitario de industrias, actividades, servizos e transportes que impacten na saúde da súa cidadanía, e o control sanitario de edificios e lugares de vivenda e convivencia humana.

- A indicada é unha competencia propia dos concellos determinada pola lei galega.

- Só cando supere determinada contía a lei atribúe a competencia sancionadora á Administración Autonómica nestas materias.

- A lei se preocupa de garantir a coordinación entre a Administración autonómica e a local, dado que establece que deberá comunicarse á Consellería de Sanidade a ordenanza municipal pola que se acorda exercer a dita potestade sancionadora, así como os expedientes sancionadores incoados ao seu amparo e as resolucións definitivas que recaian, no seu caso.

A comunicación da ordenanza é coherente co antes indicado sobre que da elaboración da normativa municipal nas materias obxecto da Lei deberase dar coñecemento previo á Consellería de Sanidade, a favor da efectiva coordinación e eficacia administrativa.

- O feito de que se trata dunha competencia propia local vén evidenciado polo establecido no número 4 do precepto, isto é, a Administración da Comunidade Autónoma de Galicia só pode

Edificio administrativo de San Caetano, s/n
15781 Santiago de Compostela
A Coruña
Tfno.: 981 545 898 Fax: 981 545 896
asesoria.xuridica.xeral@xunta.gal

actuar en substitución dos concellos nos supostos e cos requisitos contemplados na lexislación de réxime local. Isto é, de acordo co artigo 60 da Lei de bases de réxime local, que establece:

"Cuando una entidad local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la ley de forma que tal incumplimiento afectara al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, y cuya cobertura económica estuviere legalmente o presupuestariamente garantizada, una u otra, según su respectivo ámbito competencial, deberá recordarle su cumplimiento concediendo al efecto el plazo que fuere necesario. Si transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento persistiera, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la entidad local."

Debe advertirse de que non pode caerse no erro de entender que a Lei galega esixa en todo caso para o exercicio da competencia sancionadora por parte dos concellos a aprobación dunha previa ordenanza.

É certo que a lei indica que os concellos poderán sancionar "*ao amparo das súas respectivas ordenanzas municipais*", e se refire á "*ordenanza municipal pola que se acorda exercer dita potestade sancionadora*". Porén, unha interpretación sistemática da Lei galega debe levarnos á conclusión de que os concellos non requirirán dunha ordenanza específica cando se trate de sancionar condutas xa tipificadas na lei galega.

En efecto, cabe recordar que os alcaldes e alcaldesas son autoridade sanitaria, o que implica a facultade, de acordo co artigo 34 da lei, de "establecer, controlar e inspeccionar as condicións hixiénico-sanitarias, de funcionamento e desenvolvemento de actividades que poidan ter repercusión sobre a saúde das persoas" e "incoar un expediente sancionador nos casos que sexan recoñecidos como faltas tipificadas na lexislación vixente".

Tamén, como antes expresamos, a definición legal de autoridade sanitaria refírese ao órgano que ten asignadas pola lexislación vixente competencias ou funcións de ordenación, regulación, inspección, control ou sanción no ámbito sanitario ou da saúde.

As autoridades sanitarias, polo tanto, incluídas os alcaldes e alcaldesas, poden, no marco das súas competencias, controlar e inspeccionar as condicións hixiénico-sanitarias das actividades e incoar expedientes sancionadores nos casos de condutas tipificadas como infracción na lexislación vixente.

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 á Lei de bases de réxime local a atribución de competencias locais ten que de efectuarse por lei.

O papel da ordenanza en materia sancionadora é o de posible tipificación de infraccións e sancións sempre que exista a base mínima legal esixida para cumprir co principio de legalidade sancionadora conforme doutrina do Tribunal Constitucional (por todas, STC 132/2001) asi

Edificio administrativo de San Caetano, s/n
15781 Santiago de Compostela
A Coruña
Tfno.: 981 545 898 Fax: 981 545 896
asesoria.xuridica.xeral@xunta.gal

como a posible regulación de aspectos procedimentais e organizativos de exercicio da potestade sancionadora municipal.

En particular, o artigo 139 da Lei de bases, coa rúbrica "Tipificación de infraccións e sancións en determinadas materias", establece:

"Para a adecuada ordenación das relacións de convivencia de interese local e do uso dos seus servizos, equipamentos , infraestruturas , instalacións e espazos públicos, os entes locais poderán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer os tipos das infraccións e impoñer sancións polo incumprimento de deberes, prohibicións ou limitacións contidos nas correspondentes ordenanzas , de acordo cos criterios establecidos nos artigos seguintes."

Esta regulación da Lei de bases, polo tanto, en defecto de lexislación sectorial específica, determina os criterios mínimos de antixuridicidade para que as ordenanzas poidan tipificar infraccións e sancións.

Esta regulación fai ver, polo tanto, que o ditado dunha ordenanza só pode considerarse necesario cando o ente local pretenda, en materias nas que non exista una normativa sectorial específica, establecer tipos de infraccións e impoñer sancións polo seu incumprimento.

Resultaría absurdo, polo indicado, esixir a unha entidade local o ditado dunha ordenanza para a sanción dos tipos establecidos xa nunha lei.

Á vez, esta tese podería provocar entón que se entendese que se non existe ordenanza non podería ser exercida a competencia sancionadora local, competencia que quedaría, polo tanto, abandonada, dado que a administración autonómica non podería exercela indistintamente, ao ser unha competencia local, salvo que procedese á utilización da canle excepcional da substitución prevista na lexislación de bases de réxime local, tal e como dispón expresamente o número 4 do artigo 45 da Lei 8/2008, e en coherencia co indicado polo Tribunal Constitucional sobre que tal mecanismo excepcional é o único suposto de posible substitución autonómica no exercicio dunha competencia local (por todas, STC 154/2015).

Así mesmo, este entendemento desviado da ordenanza como mecanismo atributivo de competencias locais contradiría a regulación da Lei xeral de saúde pública, que, como vimos, establece no seu artigo 56.1 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".* Isto é, as infraccións administrativas en saúde pública establecidas nesta Lei non precisan para a súa imposición de ordenanza local algunha.

Cabe recordar tamén que no artigo 58, esta lei expresa que "*la comisión de infracciones en materia de salud pública dará lugar a la imposición de las siguientes sanciones, sin perjuicio de las que puedan establecer las comunidades autónomas y Entidades locales en el ámbito de sus competencias (...)*". Como xa expresamos, a Lei xeral de saúde pública parte da premisa de que a sanción das infraccións na materia de saúde pública pode corresponder ás entidades

Edificio administrativo de San Caetano, s/n
15781 Santiago de Compostela
A Coruña
Tfno.: 981 545 898 Fax: 981 545 896
asesoria.xuridica.xeral@xunta.gal

locais, ás que corresponderá (artigo 61.1) *"la incoación, tramitación y resolución de los expedientes sancionadores"* cuando sexan competentes *"por razón del territorio y la materia."*

Así, reiteramos que, de acordo coa lexislación básica, a competencia para sancionar virá dada pola competencia en relación co territorio e materia, de acordo co disposto polo ordenamento xurídico. As sancións correspondentes ás infraccións na materia de saúde pública poderán ser impostas polas entidades locais, cando deban asumir a responsabilidade sobre a materia concreta de que se trate, de acordo coas regras atributivas de competencia. No caso de Galicia, como expresamos, fundamentalmente, en todo o que teña relación co control sanitario de industrias, actividades, servizos e transportes que impacten na saúde da súa cidadanía, e o control sanitario de edificios e lugares de vivenda e convivencia humana, ao ser materias de responsabilidade dos concellos, por imperativo da Lei Xeral de Sanidade e da Lei de saúde de Galicia.

Polo tanto, as infraccións administrativas en saúde pública establecidas nesta Lei 33/2011 relacionadas coas ditas responsabilidades, que, ademais, gardan coherencia con infraccións tipificadas na Lei de saúde de Galicia, non precisan para a súa imposición de ordenanza local algunha.

En definitiva, a competencia, como é sabido, é irrenunciable, e debe ser exercida precisamente pola administración que a ten atribuída como propia. Non pode depender de que o concello decida ou non aprobar unha ordenanza.

Só será preciso o ditado dunha ordenanza cando o concello pretenda, no marco das súas competencias, e en defecto de normativa sectorial específica, establecer tipos de infraccións e impoñer sancións polo seu incumprimento, sempre de acordo coa regulación contida para estes supostos na Lei de bases de réxime local. As ordenanzas poden, por suposto, regular aspectos procedimentais ou organizativos para o exercicio da potestade sancionadora, pero non serán precisas para a imposición de sancións pola comisión de infraccións xa tipificadas na Lei xeral de saúde pública ou na Lei de saúde de Galicia.

VI. Conclusións sobre a titularidade das competencias en materia sancionadora en relación co COVID-19

Tendo en conta o exposto, as principais conclusións que extrae esta asesoría xurídica sobre a titularidade das competencias en materia sancionadora en relación co COVID-19 son as seguintes:

- O Real Decreto-lei 21/2020, do 9 de xuño, de medidas urxentes de prevención, contención e coordinación para facer fronte á crise sanitaria ocasionada polo COVID-19, non establece un réxime competencial e sancionador específico para o COVID-19.

- En efecto, en cuanto ao réxime competencial xeral a norma atribúe aos órganos competentes da Administración Xeral do Estado, das comunidades autónomas e das entidades locais, "*no*

Edificio administrativo de San Caetano, s/n
15781 Santiago de Compostela
A Coruña
Tfno.: 981 545 898 Fax: 981 545 896
asesoria.xuridica.xeral@xunta.gal

ámbito das súas respectivas competencias", as funcións de "*vixilancia, inspección e contro*l" do correcto cumprimento das medidas establecidas no Real Decreto-lei.

- Polo tanto, deberá acudirse ao resto do ordenamento xurídico para efectuar o deslinde competencial en cada caso concreto e para concluír a que administración ou administracións públicas corresponde a vixilancia, inspección e control nunha determinada materia.

- Esta idea confírmase ao analizar o artigo 31 do Real Decreto-lei, polo que se refire ao réxime sancionador. Este artigo non establece un réxime sancionador específico, se non que se remite á correspondente lexislación sectorial.

- Así, o Real Decreto-lei se remite á Lei Xeral de Saúde Pública só cando as condutas poidan considerarse infraccións en materia de saúde publica tipificadas de acordo coa dita lei, e non descarta, polo tanto, a posible cualificación das condutas por outra lexislación sectorial, no seu caso.

- En canto á competencia para sancionar, para "*a instrución e resolución dos procedementos sancionadores que procedan*", o Real Decreto-lei a liga claramente á competencia para a "*vixilancia, inspección e control do cumprimento"* das medidas, e expresa que "*corresponderá a los órganos competentes del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales en el ámbito de sus respectivas competencias*". Isto é, será, de novo, o réxime competencial conforme á correspondente normativa sectorial o que determine a administración competente para sancionar en cada caso.

- O Real Decreto-lei só establece unha tipificación concreta dunha conduta infractora, sen dúbida pola novidade da cuestión: "*El incumplimiento de la obligación de uso de mascarillas establecido en el artículo 6*". Esta conduta, será considerada "*infracción leve a efectos de lo previsto en el artículo 57 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, y sancionado con multa de hasta cien euros*". De novo a norma manifesta a súa preferencia polo encadramento das condutas, con carácter xeral, na normativa de saúde pública.

- O Real Decreto-lei respecto das regras específicas de transportes indica que o seu incumprimento "*cuando constituyan infracciones administrativas en el ámbito del transporte, será sancionado con arreglo a lo dispuesto en las leyes sectoriales correspondientes*".

- Así mesmo, a norma remítese á normativa de prevención de riscos laborais e infraccións e sancións na orde social en relación cos incumprimentos por parte do empregador no seo das relacións laborais.

- Da regulación do Real Decreto-lei cabe deducir, en definitiva, que renuncia a establecer un réxime competencial e sancionador específico en relación coas medidas de prevención e contención do COVID-19, e se remite ao establecido con carácter xeral na correspondente normativa sectorial e ás competencias das distintas administracións públicas. O Real Decreto-lei, como é lóxico, remite o réxime sancionador, en principio, ao establecido na lexislación de

Edificio administrativo de San Caetano, s/n
15781 Santiago de Compostela
A Coruña
Tfno.: 981 545 898 Fax: 981 545 896
asesoria.xuridica.xeral@xunta.gal

saúde pública, pero non descarta a aplicación doutra normativa sectorial ás condutas, citando expresamente o caso da normativa sectorial de transportes e de infraccións na orde social.

- A Lei 33/2011, do 4 de outubro, xeral de saúde pública, se refire con carácter xeral ás infraccións na materia de saúde pública e permite que, ademais das que ela tipifica, se poidan tipificar outras polas comunidades autónomas e entidades locais no ámbito das súas competencias.

- Esta Lei determina que a competencia para sancionar virá dada pola competencia en relación co territorio e materia, de acordo co disposto polo ordenamento xurídico. Isto é, as sancións correspondentes ás infraccións na materia de saúde pública poderán ser impostas tanto pola administración do Estado, como polas comunidades autónomas e entidades locais, cando deban asumir a responsabilidade sobre a materia concreta de que se trate, de acordo coas regras atributivas de competencia.

É claro que o Estado e a Comunidade Autónoma teñen responsabilidades en materia de saúde pública conforme á distribución de competencias en materia de sanidade.

- En relación coas competencias dos concellos en materia sanitaria, a Lei 7/1985, do 2 de abril, de bases de réxime local, no seu artigo 25.2 dispón que "*el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias (...)*". Entre as materias que cita o artigo podemos citar as seguintes relacionadas coas medidas de prevención e contención do COVID-19:

"f) Policía local, protección civil (...).

g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano. (...)

i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.

j) Protección de la salubridad pública.

k) Cementerios y actividades funerarias. (...)"

- Este precepto non recolle unha lista pechada de materias nin é norma atributiva de competencias aos concellos senón que será a correspondente lexislación sectorial, estatal e autonómica, a que determine as competencias propias dos concellos.

- A Lei Xeral de Sanidade atribúe aos concellos responsabilidades en materia de control sanitario en varios ámbitos conectados coas medidas de prevención e contención do COVID.

- A Lei 8/2008, do 10 de xullo, de saúde de Galicia, comprende no seu ámbito, de acordo co número 6 do seu artigo 2: "*A regulación xeral das competencias sanitarias das diferentes administracións públicas de Galicia (...)".*

Edificio administrativo de San Caetano, s/n
15781 Santiago de Compostela
A Coruña
Tfno.: 981 545 898 Fax: 981 545 896
asesoria.xuridica.xeral@xunta.gal

- Os alcaldes e alcaldesas teñen atribuída na lei galega a consideración de autoridades sanitarias, "*dentro das súas respectivas competencias*".

- De acordo coa lei galega as autoridades sanitarias, incluídas os alcaldes e alcaldesas poden, no marco das súas competencias, controlar e inspeccionar as condicións hixiénico-sanitarias das actividades e incoar expedientes sancionadores nos casos de condutas tipificadas como infracción na lexislación vixente.

- O artigo 80 da Lei galega atribúe aos municipios competencias na materia sanitaria. En particular, en consonancia coa regulación recollida na Lei Xeral de Sanidade, a lei galega establece que os municipios, sen prexuízo das competencias das demais administracións públicas, terán con relación ao obrigado cumprimento das normas e plans sanitarios unha serie de obrigas derivadas das súas competencias, entre as que se encontran o control sanitario de industrias, actividades, servizos e transportes que impacten na saúde da súa cidadanía, e o control sanitario de edificios e lugares de vivenda e convivencia humana.

- Para o desenvolvemento destas funcións os municipios solicitarán o apoio técnico do persoal e os medios das áreas sanitarias en que se atopen comprendidos.

- Os concellos poden elaborar normativa municipal nas materias obxecto da Lei, da que se deberá dar coñecemento previo á Consellería de Sanidade, a favor da efectiva coordinación e eficacia administrativa.

- En canto ao réxime sancionador, o artigo 45 da lei determina que os concellos da Comunidade Autónoma, "*ao amparo das súas respectivas ordenanzas municipais*", poderán sancionar as infraccións previstas na Lei, "*sempre que ditas infraccións afecten as áreas de responsabilidade mínima sobre as cales exercen competencias de control sanitario*".

- Polo tanto, os concellos poderán sancionar as condutas tipificadas como infracción na lei sempre que esas condutas se produzan nos ámbitos sobre os que exercen competencias en materia de control sanitario, isto é, como antes expresamos, fundamentalmente, o control sanitario de industrias, actividades, servizos e transportes que impacten na saúde da súa cidadanía, e o control sanitario de edificios e lugares de vivenda e convivencia humana.

- A indicada é unha competencia propia dos concellos determinada pola lei galega.

- Só cando supere determinada contía a lei atribúe a competencia sancionadora á Administración Autonómica nestas materias.

- A lei se preocupa de garantir a coordinación entre a Administración Autonómica e a Local, dado que establece que deberá comunicarse á Consellería de Sanidade a ordenanza municipal pola que se acorda exercer a dita potestade sancionadora, así como os expedientes sancionadores incoados ao seu amparo e as resolucións definitivas que recaian, no seu caso.

Edificio administrativo de San Caetano, s/n
15781 Santiago de Compostela
A Coruña
Tfno.: 981 545 898 Fax: 981 545 896
asesoria.xuridica.xeral@xunta.gal

- A Administración da Comunidade Autónoma de Galicia só pode actuar en substitución dos concellos nos supostos e cos requisitos contemplados na lexislación de réxime local. Isto é, de acordo co artigo 60 da Lei de bases de réxime local.

- Só será preciso o ditado dunha ordenanza local cando o concello pretenda, no marco das súas competencias, e en defecto de normativa sectorial específica, establecer tipos de infraccións e impoñer sancións polo seu incumprimento, debendo axustarse nestes casos á regulación da lei de bases de réxime local. Non será precisa para a imposición de sancións pola comisión de infraccións xa tipificadas na Lei xeral de saúde pública ou na Lei de saúde de Galicia.

VII. Principais supostos de competencia sancionadora da Administración Autonómica en relación co COVID-19

Tendo en conta as conclusións obtidas, podemos referirnos aos supostos fundamentais nos que a titularidade da competencia sancionadora en relación co COVID-19 corresponderá á Administración Autonómica.

Debe terse en conta, en primeiro lugar, que a Administración Autonómica asumirá a competencia sancionadora en relación coas condutas infractoras dos empresarios que teñan acomodo na lexislación de infraccións e sancións na orde social, cando así proceda no exercicio das súas competencias executivas na materia.

Así mesmo, asumirá a competencia sancionatoria, como antes dixemos, nas condutas que constitúan infraccións administrativas de acordo coa lexislación sectorial de transporte terrestre, no caso do transporte da súa competencia.

Polo que se refire ás condutas tipificadas na Lei xeral de saúde pública e na Lei de saúde de Galicia, debe destacarse que corresponderá á Administración Autonómica a competencia para sancionar as condutas de incumprimento das obrigas de illamento e corentena impostas pola propia Administración Autonómica.

Así mesmo, cabe destacar os casos de falta de identificación dos contactos estreitos polas persoas infectadas, dado que a Lei de saúde de Galicia tipifica como infracción a negativa a subministrar datos, facilitar información ou prestar colaboración ás autoridades sanitarias ou aos seus axentes no desenvolvemento dos labores de inspección ou control sanitarios e investigacións epidemiolóxicas de abrochos ou situacións de especial risco para a saúde da poboación.

Neste sentido, por Orde da Consellería de Sanidade do 29 de agosto de 2020, aprobouse o Protocolo de actuación da Consellería de Sanidade en materia de saúde pública en relación con illamentos e corentenas para a prevención e o control da infección polo SARS-CoV-2 e se ditan instrucións para a tramitación dos procedementos sancionadores nestes casos.

Edificio administrativo de San Caetano, s/n
15781 Santiago de Compostela
A Coruña
Tfno.: 981 545 898 Fax: 981 545 896
asesoria.xuridica.xeral@xunta.gal

VIII. Principais supostos de competencia sancionadora dos concellos en relación co COVID-19

Tendo en conta as concusións obtidas sobre as competencias locais, tendo en conta a regulación recollida na Lei de bases de réxime local e Lei de Saúde de Galicia, podemos referirnos tamén aos principais supostos nos que corresponde aos concellos o exercicio da competencia sancionadora en relación co COVID-19.

Así, en primeiro lugar, podemos destacar que a competencia para vixiar, controlar, inspeccionar e sancionar o incumprimento das medidas de prevención establecidas polo Estado e pola Comunidade Autónoma corresponderá aos concellos cando estas medidas afecten ao ámbito material no que os concellos teñen atribuído o control sanitario de acordo coa Lei xeral de sanidade e artigo 80 da Lei de saúde de Galicia.

En efecto, como vimos expresando, corresponde aos concellos "o control sanitario de industrias, actividades, servizos e transportes que impacten na saúde da súa cidadanía" e "o control sanitario de edificios e lugares de vivenda e convivencia humana, especialmente dos centros de alimentación, barberías, saunas e centros de hixiene persoal, hoteis e centros residenciais, escolas, campamentos turísticos e áreas de actividade física, deportiva e de recreo".

Polo tanto, os incumprimentos das medidas de prevención establecidas pola administración autonómica e estatal que se refiran a requisitos de exercicio das actividades, ou actividades prohibidas ou suspendidas, normas de aforo de locais ou actividades, ou horarios de peche, entre outras condutas, que poidan ser tipificados nas infraccións contidas na Lei xeral de saúde pública ou na Lei de saúde de Galicia, deberán ser sancionados polos concellos.

Nótese ademais que esta atribución de potestade sancionadora aos concellos nestes casos é coherente co feito da súa competencia para outorgar os títulos que habilitan para o exercicio das actividades, así como coas súas competencias sancionadoras, por exemplo, en materia de espectáculos públicos e actividades recreativas.

Neste sentido, debe terse en conta que en ocasións as condutas poderán ser subsumidas nalgúns dos tipos previstos como infraccións na Lei 10/2017, do 27 de decembro, de espectáculos públicos e actividades recreativas de Galicia. Así, nestas actividades deberán cumprirse as medidas de prevención establecidas polas autoridades sanitarias para evitar a transmisión do COVID-19, medidas que resultan de obrigado cumprimento tanto para as persoas titulares dos establecementos ou organizadoras das actividades como para os clientes e o público asistente. Os concellos, no ámbito das súas competencias, establecidas no artigo 5 da Lei 10/2017, deben velar polo cumprimento da lexislación reguladora dos espectáculos públicos e actividades recreativas, dispoñendo, para ese efecto, de determinadas facultades, como son as de inspección e control, e, en particular, as de prohibición, suspensión, clausura e adopción das medidas provisionais previas á incoación dos expedientes sancionadores, de medidas cautelares e de imposición de sancións polas infraccións tipificadas na lei.

Edificio administrativo de San Caetano, s/n
15781 Santiago de Compostela
A Coruña
Tfno.: 981 545 898 Fax: 981 545 896
asesoria.xuridica.xeral@xunta.gal

Cabe citar nesta materia a Orde da Consellería de Sanidade do 25 de agosto de 2020 sobre modificación de determinadas medidas previstas no Acordo do Consello da Xunta de Galicia, do 12 de xuño de 2020, sobre medidas de prevención necesarias para facer fronte á crise sanitaria ocasionada polo COVID-19, unha vez superada a fase III do Plan para a transición cara a unha nova normalidade, a cal engadiu no anexo do Acordo un número 2.13 referido a "Medidas de prevención no caso de espectáculos públicos e actividades recreativas que se celebren en establecementos ou espazos abertos ao público, rexidas pola Lei 10/2017, do 27 de decembro, de espectáculos públicos e actividades recreativas de Galicia". Disto se desprende a clara conexión da materia coa normativa sectorial en materia de espectáculos públicos e actividades recreativas e, por ende, coas competencias dos concellos neste eido.

Podemos tamén facer referencia a que o control e sanción polo incumprimento da obriga de uso da máscara en actividades e establecementos públicos, na vía pública ou parques ou espazos públicos municipais, debe corresponder aos concellos, dado que estamos ante obrigas fundadas en motivos de saúde pública que deben entenderse incluídas nas obrigas municipais de control sanitario de actividades, servizos e lugares de convivencia humana. O mesmo cabe indicar da obriga de uso de máscaras no transporte urbano.

Tamén corresponderá aos concellos, por exemplo, o control e sanción da medida de prevención que prohíbe o consumo de bebidas alcohólicas na vía pública, parques e prazas públicas e noutros lugares de tránsito público, mediante a actividade coñecida habitualmente como "botellón".

Polo demais, non debe esquecerse unha competencia municipal que está estreitamente relacionada con estas materias como é a de policía local. Os concellos que conten con policía local poderán efectuar o control e inspección nesta materia a través da policía local, e dos seus requirimentos e ordes dirixidas aos cidadáns para o cumprimento das medidas de prevención, o que abre a posibilidade tamén de sanción, no seu caso, por desobediencia e resistencia á autoridade, se se dan os requisitos legais para isto, no caso de incumprimento ou desatención das ordes dos axentes da autoridade, de acordo coa regulación da lexislación de seguridade cidadá, sen prexuízo da posible tipificación das condutas infractoras de acordo coa lexislación de saúde pública. Máis adiante analizaremos esta cuestión ao fío do estudo das competencias estatais.

IX. Referencia ás competencias sancionadoras da Administración do Estado en relación co COVID-19

De acordo co que estamos estudando, corresponderá á Administración do Estado o exercicio de competencias sancionadoras en relación co COVID-19 nos supostos en que teña a competencia por razón da materia, como por exemplo, en sanidade exterior, como o control e a vixilancia hixiénico-sanitaria de portos e aeroportos de tráfico internacional e instalacións fronteirizas (artigo 37 da Lei xeral de saúde pública), ou transportes da súa competencia.

Edificio administrativo de San Caetano, s/n
15781 Santiago de Compostela
A Coruña
Tfno.: 981 545 898 Fax: 981 545 896
asesoria.xuridica.xeral@xunta.gal

Así mesmo, debe insistirse novamente, neste punto, que no Real Decreto-Lei 21/2020, non existe unha específica normativa sancionadora, senón que se remite ao réxime sancionador da Lei Xeral de Saúde Pública, sen descartar a aplicación doutras normas sancionadoras nas que poida encaixar a tipificación das condutas incumpridoras.

Ademais, como xa vimos, o artigo 3.2 do Real Decreto-lei atribúe competencias á Administración Xeral do Estado, para a vixilancia, inspección e control do correcto cumprimento das medidas establecidas na norma, "*no ámbito das súas respectivas competencias*". E o artigo 31.1 establece tamén que a instrución e resolución dos procedementos sancionadores, corresponderá aos órganos competentes do Estado, "*no ámbito das súas respectivas competencias*".

En relación con estes aspectos, debe destacarse que unha competencia estatal concernida de modo directo é a de seguridade pública.

Así, é importante citar que durante a declaración do estado de alarma non existía tampouco un réxime sancionador específico, pois non se contiña no Real Decreto 463/2020, do 14 de marzo, polo que se declara o estado de alarma para a xestión da situación de crise sanitaria ocasionada polo COVID-19, nin na Lei orgánica 4/1981, do 1 de xuño, dos estados de alarma, excepción e sitio.

Esta ausencia dun réxime sancionador específico non impediu a existencia dunha intensísima actividade sancionadora estatal con base nas súas competencias na materia de seguridade pública e na Lei Orgánica 4/2015, do 30 de marzo, de protección da seguridade cidadá.

En efecto, a dita Lei Orgánica parte dun concepto material de seguridade cidadá, como explica a súa exposición de motivos, "*entendida como actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad de los ciudadanos, que engloba un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido*".

Así, entre os fins da lei e dos poderes públicos no seu ámbito de aplicación, o artigo 3 da Lei orgánica recolle, entre outros,

"a) La protección del libre ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas y los demás derechos reconocidos y amparados por el ordenamiento jurídico.(...)

c) La preservación de la seguridad y la convivencia ciudadanas.

d) El respeto a las Leyes, a la paz y a la seguridad ciudadana en el ejercicio de los derechos y libertades.

e) La protección de las personas y bienes, con especial atención a los menores y a las personas con discapacidad necesitadas de especial protección.

Edificio administrativo de San Caetano, s/n
15781 Santiago de Compostela
A Coruña
Tfno.: 981 545 898 Fax: 981 545 896
asesoria.xuridica.xeral@xunta.gal

f) La pacífica utilización de vías y demás bienes demaniales y, en general, espacios destinados al uso y disfrute público.

g) La garantía de las condiciones de normalidad en la prestación de los servicios básicos para la comunidad.

h) La prevención de la comisión de delitos e infracciones administrativas directamente relacionadas con los fines indicados en los párrafos anteriores y la sanción de las de esta naturaleza tipificadas en esta Ley. (...)"

i) La transparencia en la actuación de los poderes públicos en materia de seguridad ciudadana."

O artigo 4 da Lei orgánica, dentro dos "Principios rectores de la acción de los poderes públicos en relación con la seguridad ciudadana", expresa:

"3. La actividad de intervención se justifica por la existencia de una amenaza concreta o de un comportamiento objetivamente peligroso que, razonablemente, sea susceptible de provocar un perjuicio real para la seguridad ciudadana y, en concreto, atentar contra los derechos y libertades individuales y colectivos o alterar el normal funcionamiento de las instituciones públicas. Las concretas intervenciones para el mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana se realizarán conforme a lo dispuesto en el capítulo III de esta Ley."

Non cabe dúbida que nunha crise sanitaria como a que nos encontramos, e pese a que actualmente nos estea declarado un estado de alarma, as Forzas e Corpos de Seguridade do Estado teñen un papel fundamental no necesario control do cumprimento das medidas de prevención adoptadas polas autoridades autonómicas, a través da formulación das correspondentes denuncias por condutas infractoras e a súa remisión ás autoridades competentes, nos casos nos que se detecte o seu incumprimento.

Debe recordarse a este respecto que o Acordo do Consello da Xunta de Galicia do 13 de marzo de 2020, declarou a situación de emerxencia sanitaria no territorio da Comunidade Autónoma de Galicia e activou o Plan territorial de emerxencias de Galicia (Platerga) no seu nivel IG (emerxencia de interese galego), como consecuencia da evolución da epidemia do coronavirus COVID-19. Tendo en conta a existencia dunha declaración de emerxencia sanitaria resulta esencial a colaboración das forzas e corpos de seguridade coa finalidade de preservar a seguridade e a convivencia cidadá. Así, o artigo 11 da Lei orgánica 2/1986, do 13 de marzo, de Forzas e Corpos de Seguridade, establece como función das Forzas e Corpos de Seguridade do Estado a de "*colaborar con los servicios de protección civil en los casos de grave riesgo, catástrofe, o calamidad pública, en los términos que se establezcan en la legislación de protección civil*".

En definitiva, non cabe dubidar do importante papel que deben cumprir as Forzas e Corpos de Seguridade do Estado na inspección, vixilancia e control do cumprimento das medidas de prevención aprobadas pola Administración Estatal e Autonómica na situación actual de

Edificio administrativo de San Caetano, s/n
15781 Santiago de Compostela
A Coruña
Tfno.: 981 545 898 Fax: 981 545 896
asesoria.xuridica.xeral@xunta.gal

emerxencia sanitaria declarada. Esta actividade de intervención está plenamente xustificada nos casos do incumprimento das medidas de prevención sanitaria, ao supoñer, por definición, comportamentos obxectivamente cualificados como perigosos polas autoridades sanitarias.

En particular, a Administración do Estado debe asumir tamén a competencia sancionadora nos casos de desobediencia ou resistencia á autoridade ou aos seus axentes no exercicio das súas funcións, cando non sexa constitutiva de delito, conduta tipificada como infracción grave no artigo 36.6 da Lei orgánica. O órgano competente para sancionar neste caso sería o Delegado do Goberno, de acordo co artigo 32.1.c) da Lei orgánica.

En efecto, os axentes das Forzas e Corpos de Seguridade do Estado deben requirir aos cidadáns o cumprimento das medidas de prevención cando observen un incumprimento delas. No caso de que o cidadán desatenda o requirimento expreso e concreto do axente da autoridade, 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 Delegación do Goberno, como órgano competente na 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, como se adiantou antes, para o caso dos axentes da policía municipal, correspondendo neste caso a sanción por desobediencia ou resistencia ao alcalde ou alcaldesa, nos termos do artigo 32.3 da Lei orgánica 4/2015.

Santiago de Compostela, 25 de setembro de 2020

O director xeral da Asesoría Xurídica Xeral

Manuel Pillado Quintáns

MANUEL PILLADO QUINTÁNS - 32779111V

Firmado digitalmente por MANUEL PILLADO QUINTÁNS - 32779111V
Nombre de reconocimiento (DN): cn=MANUEL PILLADO QUINTÁNS - 32779111V, givenName=MANUEL, sn=PILLADO QUINTÁNS - 32779111V, serialNumber=IDCES-32779111V, 2.5.4.97=VATES-S1511001H, ou=CERTIFICADO ELECTRONICO DE EMPLEADO PUBLICO, o=XUNTA DE GALICIA, c=ES
Fecha: 2020.09.25 14:33:12 +02'00'