

AL DEFENSOR DEL PUEBLO ESPAÑOL

Yo, xxxxxxx, con DNI xxxxx, como representante legal de la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA), con CIF G41502535,

EXPONGO

1.- Sobre la aprobación del estado de alarma y la competencia para limitar el derecho de circulación

1. Que la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 prevé la limitación de la libertad de circulación de las personas. De esta forma, se permite que puedan ser sancionadas por la vía administrativa o penal las personas que, durante la vigencia del estado de alarma, circulen por las vías de uso público sin ampararse en la realización de las actividades enumeradas en el artículo 7 de la citada norma. Dicho precepto introduce una profunda inseguridad jurídica respecto a la ciudadanía dado que las causas de autorización son tan laxas que otorgan a cualquier agente de la autoridad la potestad de decidir si una persona está saliendo legítimamente o no de casa y, por tanto, si puede o no sancionarla. La propia letra h) del artículo 7 vulnera lo dispuesto por el artículo 27.4 de la Ley 39/2015: “Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica”. Como se verá más adelante, muchos municipios han ido más allá adoptando, en la mayoría de casos a través de bandos, mayores restricciones a las ya contempladas en la normativa estatal.

2. Que el decreto de alarma del Gobierno, su prórroga, la autorización del estado de excepción o la adopción del Estado de sitio *“son, todos ellos, decisiones con rango o valor de ley”* (ATC 7/2012, FJ 9.º). Este valor de ley lo tiene también el Decreto de estado de alarma del Gobierno antes de su ratificación. La sola declaración de alarma por el Gobierno aún sin intervención del Congreso en su prórroga es *“una competencia atribuida al Gobierno en su condición de órgano constitucional, no de órgano superior de la Administración”* (STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 10.º). El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo ha aprovechado el artículo 8. 2.º Ley Orgánica 4/1981 para considerar que el Gobierno puede dictar sucesivos decretos que modifiquen o amplíen las medidas establecidas en el inicial Decreto de alarma, respecto de los que sólo procede dar cuenta al Congreso (Disposición final tercera Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo). Así, hay que tener en cuenta todas las excepciones, modificaciones o condiciones del régimen de los derechos que se establezcan, bajo la cobertura de la Constitución y de la Ley Orgánica 4/1981, por el Derecho con valor de ley que implica la declaración del estado de alarma y, en su caso, su prórroga. En consecuencia, las medidas adoptadas en el estado de alarma respecto de los derechos no pueden suponer una suspensión de los mismos, aunque sí que pueden conllevar limitaciones a su

ejercicio. No obstante, al no haber suspensión de derechos, en modo alguno podrá afirmarse que no se da la garantía del contenido esencial (art. 53.1. CE) y, en todo caso, dichas limitaciones deberán ser establecidas por aquella autoridad que tenga atribuida su competencia.

2.- Sobre el número de sanciones y detenciones efectuadas desde la activación del estado de alarma y las advertencias realizadas sobre el Defensor del Pueblo y organismos internacionales

1. Que, de conformidad con la Orden INT/226/2020, de 15 de marzo, por la que se establecen criterios de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en relación con el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, las medidas contenidas en la misma “*se aplicarán de acuerdo con los principios de proporcionalidad y necesidad, dirigidos a proteger la salud y seguridad de los ciudadanos y contener la progresión de la enfermedad*”. Por otra parte, esta Orden no señala qué delitos o infracciones puedan ser aplicables a los supuestos materiales de desobediencia del artículo 7, ni a graduarlos en función de su gravedad, conforme a una elemental intelección del principio de proporcionalidad previsto por el artículo 29 de la Ley 40/2015. Al contrario, invierte el principio de intervención mínima del sistema penal como ultima ratio y dirige hacia el arsenal más grave a disposición de los propios agentes de la autoridad para preservar esa misma autoridad: el Código Penal y la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana.

2. Que, de conformidad con el artículo 5.2 de la *Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*, son principios básicos de actuación de sus miembros en sus relaciones con la comunidad:

“a) Impedir, en el ejercicio de su actuación profesional, cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral.

b) Observar en todo momento un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos, a quienes procurarán auxiliar y proteger, siempre que las circunstancias lo aconsejen o fueren requeridos para ello. En todas sus intervenciones, proporcionarán información cumplida, y tan amplia como sea posible, sobre las causas y finalidad de las mismas

c) En el ejercicio de sus funciones deberán actuar con la decisión necesaria, y sin demora cuando de ello dependa evitar un daño grave, inmediato e irreparable; rigiéndose al hacerlo por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance.

d) Solamente deberán utilizar las armas en las situaciones en que exista un riesgo racionalmente grave para su vida, su integridad física o las de terceras personas, o en aquellas circunstancias que puedan suponer un grave riesgo para la seguridad ciudadana y de conformidad con los principios a que se refiere el apartado anterior”.

3. Que, según lo datos comunicados por el Ministerio de Interior el 4 de abril de 2020, desde la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, en todo el territorio del Estado español 2.845 personas han sido detenidas por desobediencia o resistencia grave a la autoridad y 330.135 habrían sido sancionadas por incumplir las restricciones impuestas¹. En relación con el total de sanciones impuestas en todo el Estado, Andalucía es, según la Delegación del Gobierno en Andalucía, la segunda Comunidad Autónoma en número de sanciones después de Cataluña. En concreto, según las últimas cifras disponibles, el 3 de abril de 2020 se habían interpuesto 37.797 sanciones y 303 detenciones². Además, con 105.545 sanciones, el cuerpo de Policía Local es el que ha interpuesto el mayor número de sanciones.

4. Que el Defensor del Pueblo Español, en un comunicado de 20 de marzo de 2020, recordó que *“los ciudadanos deben saber que, en estas circunstancias excepcionales, sus derechos más fundamentales continúan igualmente garantizados, porque la democracia no se suspende por muy difícil que sea el reto”* y que *“detrás, todo nuestro catálogo de derechos y libertades que, si han de ser restringidos, temporal y limitadamente, no han de perder su esencia”*³.

Asimismo, puso de manifiesto que:

“En materia de seguridad, las limitaciones de la libertad de circulación de los ciudadanos, para prevenir la propagación de la enfermedad, deben contar con un protocolo público de actuación, ampliamente difundido, que dé seguridad jurídica a todos, incluidos los agentes de la autoridad que han de vigilar el cumplimiento de las mismas. Se han clarificado ya algunas de las excepciones que permiten salir del domicilio, mediante el Real Decreto 465/2020, pero sería conveniente contar con un procedimiento eficaz de justificante o salvoconducto”.

¹ Ministerio del Interior, *“Datos de detenidos y propuestas de sanción por incumplimiento de las medidas del estado de alarma”*, 4 de abril de 2020. Disponible en:

<https://pbs.twimg.com/media/EU1nDSTX0AI8TuM?format=jpg&name=4096x4096>

² Ideal, *“La Delegación del Gobierno en Andalucía intensifica los controles en carreteras durante la Semana Santa”*, 3 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.ideal.es/andalucia/delegacion-gobierno-andalucia-20200403133024-nt.html>

³ Defensor del Pueblo, *“Comunicación del Defensor del Pueblo ante la epidemia de coronavirus”*, 20 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/noticias/comunicacion-del-defensor-del-pueblo-ante-la-epidemia-coronavirus/>

En un segundo comunicado emitido el 3 de abril de 2020, el Defensor del Pueblo apuntó en relación con la libertad de circulación que había trasladado al Ministerio del Interior:

"...las quejas recibidas en la Institución en las que los ciudadanos ponen de manifiesto sus dudas sobre las limitaciones a la circulación impuestas tras decretarse el estado de alarma. También ha enviado al citado ministerio algunos escritos de personas que denuncian actuaciones incorrectas por parte de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado.

En su respuesta, el ministro ha explicado que se han aprobado distintas órdenes para aclarar y concretar algunos aspectos que estaban generando dudas en cuanto a las limitaciones de circulación. También se ha comprometido a investigar cualquier conducta impropia de agentes de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado que pudiera producirse"⁴.

5. Que distintos expertos y expertas de Naciones Unidas, en un comunicado emitido el pasado 16 de marzo de 2020⁵, han hecho un llamado a los Estados para que pongan el enfoque de derechos humanos en el centro de la gestión de la pandemia de COVID-19, recordando que *"las declaraciones de estados de emergencia, ya sea por razones de salud o seguridad, tienen una guía clara del derecho internacional"*, de modo que *"cualquier respuesta de emergencia al coronavirus debe ser proporcionada, necesaria y no discriminatoria"*.

Concretamente, han manifestado que:

"Las declaraciones de emergencia basadas en el brote de COVID -19 no deben usarse como base para atacar a grupos particulares, minorías o individuos. No debe funcionar como una excusa para la acción represiva bajo pretexto de proteger la salud, ni debe usarse para silenciar el trabajo de los defensores de los derechos humanos".

⁴ Defensor del Pueblo, *"El Defensor traslada a las administraciones las preocupaciones de los ciudadanos en la crisis del coronavirus"*, 3 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/noticias/mas-millar-quejas-covid-19/>

⁵ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *"COVID-19: los Estados no deben abusar de las medidas de emergencia para reprimir los DD HH – Expertos de la ONU"*, 16 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25722&LangID=S>

En la misma línea se ha pronunciado el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, en un comunicado emitido el 6 de marzo de 2020⁶, en el cual reconoce que el "COVID-19 es una prueba para nuestras sociedades" y que "todos estamos aprendiendo y adaptándonos a medida que respondemos al virus". No obstante, recuerda que en ese ejercicio "la dignidad y los derechos humanos deben estar al frente y en el centro de todo esfuerzo", y no en una acción de reflexión posterior.

3.- Sobre la aprobación de normas municipales que amplían los límites a la libertad de circulación Real Decreto 463/2020

1. Que, ante la proliferación de bandos municipales o declaraciones públicas en las que se establecen nuevas restricciones a las ya impuestas por el Real Decreto 463/2020, la Secretaría de Estado de Seguridad emitió una nota de prensa el 30 de marzo destinada a las entidades locales en la que establece:

*"...que aunque no se ven alteradas la titularidad de las competencias en las distintas Administraciones, las Corporaciones Locales únicamente están facultadas para la adopción de medidas tendentes a la ejecución las órdenes directas procedentes de la autoridad competente. Por tanto, no les permite implantar nuevas medidas, sólo hacer cumplir las establecidas por el gobierno estatal"*⁷.

Esta medida advertencia la ha realizado la Delegación del Gobierno en Andalucía a todos los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma al observar que "se están emitiendo bandos y [creando] normas sobre prohibiciones o restricciones que contradicen competencias centralizadas en el mando único o reguladas por la legislación autonómica"⁸.

2. Que a pesar de las advertencias emitidas no solo continúan aplicándose dichas disposiciones, sino que algunos Ayuntamientos han aprobado aprobado restricciones nuevas. En concreto,

⁶ Traducción propia al castellano. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "Coronavirus: Human rights need to be front and centre in response, says Bachelet", 6 de marzo de 2020. Disponible en:

<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?Nehttps%3a//www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25668&LangID=EwsID=25668&LangID=E>

⁷ Cadena Ser, "El gobierno de España frena las restricciones de movilidad que querían activar Tres Cantos o Algete", 30 de marzo de 2020. Disponible en:

https://cadenaser.com/emisora/2020/03/30/ser_madrid_norte/1585560291_096693.html

⁸ EFE, "Sandra García pide a ayuntamientos no emitir bandos que amplían competencias centralizadas en mando único", 28 de marzo de 2020. Disponible en:

<https://www.lavanguardia.com/local/sevilla/20200328/48136981847/sandra-garcia-pide-a-ayuntamientos-no-emitar-bandos-que-amplian-competencias-centralizadas-en-mando-unico.html>

hemos detectado la aprobación y aplicación de dichas disposiciones en los siguientes municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía:

- a) En la provincia de Córdoba se han detectado limitaciones que aún continúan en vigor en los Ayuntamientos de Cabra⁹ y Palma del Río¹⁰.
- b) En la provincia de Granada se han detectado limitaciones que aún continúan en vigor en los Ayuntamientos de Granada¹¹, Guadix¹² y Salobreña¹³.
- c) En la provincia de Jaén se han detectado limitaciones que aún continúan en vigor en los Ayuntamientos de Arquillos¹⁴, Begíjar¹⁵ y Escañuela¹⁶.

⁹ Ayuntamiento de Cabra, Decreto de la alcaldía sobre los paseos de los perros, 26 de marzo de 2020. Disponible en: <http://www.laopiniondecabra.com/ampliar.php?sec=actualidad&sub=noticias&art=6325>

¹⁰ Ayuntamiento de Palma del Río, Decreto sobre los paseos a perros durante el Estado de Alarma, 23 de marzo de 2020. Disponible en: https://www.palmdelrio.es/sites/default/files/noticias/bando_decreto_limitacion_paseo_perros.pdf

¹¹ Nota de prensa del Ayuntamiento de Granada, “Los granadinos tendrán que comprar en el entorno de su casa y hacerlo de una sola vez”, 1 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.ideal.es/granada/granadinos-comprar-cerca-20200401162407-nt.html>

¹² Nota de prensa del Ayuntamiento de Guadix, “Guadix activa patrullas de paisano para controlar el confinamiento”, 2 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20200402/48274154256/guadix-granada-activa-patrullas-de-paisano-para-controlar-el-confinamiento.html>

¹³ Nota de prensa del Ayuntamiento de Salobreña, “Comunicado recordando el cumplimiento de las medidas del Estado de Alarma”, 17 de marzo de 2020. Disponible en: <http://www.ayto-salobrena.es/web/2020/03/17/comunicado-2/>

¹⁴ Ayuntamiento de Arquillos, Bando sobre restricciones de salidas del domicilio, 20 de marzo de 2020. Disponible en: <http://www.arquillos.es/detalles.html?uid=a8781100-6a9a-11ea-b668-005056b0675f>

¹⁵ Ayuntamiento de Begíjar, Bando sobre las medidas adoptadas por el Ayuntamiento, 31 de marzo de 2020. Disponible en: https://scontent-mad1-1.xx.fbcdn.net/v/t1.0-9/s960x960/91301713_1853584118105867_6238544077382483968_o.jpg?nc_cat=110&nc_sid=8024bb&nc_ohc=GfM03AvTt-MAX_8yZtN&nc_ht=scontent-mad1-1.xx&nc_tp=7&oh=4000cbb3742ce7535155b5f5bb45468d&oe=5EB022C9

¹⁶ Ayuntamiento de Escañuela, Concejalía de Comunicación. Disponible en: https://scontent-mad1-1.xx.fbcdn.net/v/t1.0-9/s960x960/90727815_1283112398544316_4976952405468905472_o.jpg?nc_cat=106&nc_sid=110474&nc_ohc=zj_OC8Rb3nMAX-U1wPe&nc_ht=scontent-mad1-1.xx&nc_tp=7&oh=b41c4aec0b245f8fecb2c839d1c0fb06&oe=5EB261E3

- d) En la provincia de Sevilla se han detectado limitaciones que aún continúan en vigor en los Ayuntamientos de Espartinas¹⁷, Gerena¹⁸ y Utrera¹⁹.

3. Que el Ministerio de Interior y los responsables de los cuerpos policiales actuantes que tienen la obligación legal de proteger los derechos de la ciudadanía en las intervenciones de los agentes policiales con carácter general. En el marco del estado de alarma, ante la situación excepcional que estamos viviendo tanto a nivel sanitario, así como en cuanto a afectación de los derechos fundamentales, consideramos que es todavía más importante que de manera urgente se evalúen las actuaciones en las que pudiera haberse realizado una situación de mala praxis policial o indiciariamente delictiva para accionar los canales internos de depuración de responsabilidades así como para la eventual comisión de hechos delictivos, rindiendo cuenta en dicho caso a las autoridades judiciales competentes.

SOLICITO

1.- Que la situación actual de estado de alarma decretada ante la emergencia sanitaria originada por el COVID-19 se gestione garantizando los derechos fundamentales de la ciudadanía que no quedan afectados por el Real Decreto 463/2020. En todo caso, que se garantice la correcta aplicación de la legalidad en base a los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad, **así como se dicten instrucciones claras dirigidas tanto a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado como a las entidades locales y orientadas a prohibir la interposición de sanciones por restricciones emitidas por autoridades que no tienen competencia para ello.** En este sentido:

- a) **Solicito que la Secretaría de Estado de Seguridad inste a las entidades locales a eliminar cualquier tipo de bando o comunicado en el que se recojan mayores restricciones a las ya contempladas en el Real Decreto 463/2020.**
- b) **Solicito que la Secretaría de Estado de Seguridad elabore instrucciones internas dirigidas respectivamente a la Dirección General de la Policía y a la Dirección General**

¹⁷ Ayuntamiento de Espartinas, Resolución nº 250/2020, 26 de marzo de 2020. Disponible en: <http://www.espartinas.es/export/sites/espartinas/.galleries/documentos-noticias/Resolucion-restrictiva-paseos-para-perros-bajo-el-Estado-de-Alarma.pdf>

¹⁸ Ayuntamiento de Genera, Comunicado sobre la permanencia en la calle durante el estado de alarma. Disponible en: https://scontent-mad1-1.xx.fbcdn.net/v/t1.0-9/s960x960/91465396_2039387569538101_8679066996026900480_o.png?nc_cat=100&nc_sid=2d5d41&nc_ohc=CBm7pZoel5UAX8iiMTd&nc_ht=scontent-mad1-1.xx&oh=615ab00e6247a33911fcc8261e741bcc&oe=5EAF17CD

¹⁹ Ayuntamiento de Utrera, decreto 2020/01718, 26 de marzo de 2020. Disponible en: <http://www.utrera.org/wp-content/uploads/2020/03/TRASLADO-DECRETO-PERRO.pdf>

de la Guardia Civil en las que se adviertan los supuestos en los que no se puede sancionar la salida del domicilio.

2.- Que, en virtud del artículo 106.1 de la Ley 39/2015, **se inste al Ministerio del Interior a la revisión de oficio de todas las sanciones interpuestas desde la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020.** En especial:

- a) Solicito que en todos aquellos casos que dicha sanción se haya interpuesto más allá de los límites establecidos por el artículo 7 del Real Decreto 463/2020 se declare su nulidad de pleno derecho en virtud del artículo 47 de la Ley 39/2015.**

En Sevilla, xxxxxxx.

Fdo. xxxxxxxxx

Coordinador General de APDHA