

## “Valoración de los instrumentos de control de la crisis sanitaria”

*Webinar*

*Relato de la jornada*

*2 de julio de 2020*

Este documento es un resumen de los puntos clave de la primera sesión del ciclo de encuentros virtuales participativos sobre “La seguridad urbana tras el Covid-19: aprendizajes y desafíos para el mundo local”. Estos *webinars* han sido organizados por el Foro Español para la Seguridad Urbana (FEPSU), en colaboración con el Foro Europeo para la Seguridad Urbana (EFUS), y están dirigidos principalmente a técnicos y responsables municipales y de otras administraciones, y a entidades implicadas en la gestión de la seguridad urbana.

Este primer debate ha girado entorno a la valoración de los instrumentos de control de la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19 y ha contado con las intervenciones iniciales de:

- **José Martínez Espasa**, comisario jefe de la Policía Local de Dénia.
- **Carlos Alberto Amoedo Souto**, director de la cátedra de Derecho local UDC-Diputación de A Coruña.
- **Anaïs Franquesa Griso**, Codirectora de Irídia, Asociación de derechos humanos en Cataluña.

La conversación ha sido moderada por **Cristina Sobrino Garcés**, investigadora del área de Seguridad y convivencia del IERMB y profesora asociada de la UPF, UDG y UOC.

La gestión de la emergencia sanitaria ha implicado un gran esfuerzo por parte de las administraciones y los cuerpos de seguridad locales, autonómicos y estatales. Ha sido necesario implementar instrumentos restrictivos de derechos con una rapidez inusual, debido a la imposibilidad de prever la crisis y a la necesidad de actuar para prevenir un mayor número de contagios. Y a pesar de que ha habido una cantidad considerable de denuncias en todo el territorio español durante el confinamiento, la gran mayoría de la ciudadanía ha mostrado un comportamiento ejemplar a la hora de mantener las recomendaciones de higiene y distancia social. Pero a medida que se levanta el confinamiento y se recupera el uso de las normativas municipales en la gestión de espacios públicos y de relaciones sociales, sigue habiendo dudas respecto a la claridad de los instrumentos reguladores y sancionadores de la “nueva normalidad”. Un reto al cual deberán hacer frente las administraciones y cuerpos de seguridad, en medio de un contexto que ha tensionado las relaciones de las mismas con la población. Para profundizar en estos temas, se han planteado los siguientes interrogantes durante la sesión:

## ¿Ha sido efectivo el modelo de control de la población durante el estado de alarma?

- **Comportamiento ciudadano ejemplar y agilidad en la aplicación de las medidas.** De forma general, los sistemas para controlar el cumplimiento del confinamiento han sido efectivos para evitar la saturación del sistema sanitario. En parte debido al comportamiento ejemplar de la ciudadanía, pero también gracias a la agilidad de los operadores públicos a la hora de aplicar las medidas de seguridad y prevención del contagio. Este esfuerzo ha sido mayúsculo, sobre todo teniendo en cuenta que se enfrentaban a una situación prácticamente inédita, imposible de prever y para la que contaban con pocos recursos y medios para hacerle frente.
- **Gestión del miedo.** Las policías locales han tenido que gestionar no solo la sensación de temor general que existía en la población, sino que también han tenido que enfrentarse al miedo dentro de sus propias plantillas. Los cuerpos de seguridad han presentado problemas, tanto por el contagio de algunos de sus agentes, como por la necesidad de crear grupos de contingencia para evitar precisamente el contagio entre ellos. Un hecho que, sin duda, ha dificultado aún más el ejercicio de la labor policial durante la cuarentena.
- **Inseguridad jurídica.** El principal obstáculo para las administraciones y policías locales en la gestión del confinamiento ha sido el ritmo y la multiplicidad de normas jurídicas que se han ido publicando en el BOE a medida que avanzaba el confinamiento. Los cuerpos de seguridad han tenido que resolver cuestiones jurídicas complejas en un tiempo récord, para poder aplicar los instrumentos de control y sancionadores del estado de alarma. Esto ha provocado una sensación de inseguridad jurídica para la población (que desconocía, muchas veces, si alguna de sus acciones podía ser o no sancionada), pero también para los y las agentes de los cuerpos de seguridad. Uno de los principales problemas ha sido la falta de instrucciones claras sobre cómo aplicar estas normativas, lo que ha llevado a un exceso de interpretación de las mismas. Desde los cuerpos de seguridad se ha resaltado la existencia de contradicciones entre estas normas y la falta de herramientas que tuvieran certeza jurídica.
- **Aumento del número de denuncias e infracciones.** La complejidad de las normas que regulaban el estado de alarma y la remisión a instrumentos sancionadores generales, ha provocado que los cuerpos y fuerzas de seguridad tuvieran un arbitrio muy grande para decidir, ante cada caso concreto, si había o no un incumplimiento de la norma. Era altamente difícil saber si se estaban vulnerando o no las circunstancias del artículo 7 del Real Decreto 463/2020, que establecía la limitación de la libertad de circulación de las personas durante el confinamiento. Esto ha provocado un elevado número de denuncias: más de un millón entre el 14 de marzo y el 23 de mayo. Unos datos que contrastan con el número de denuncias impuestas en otros países europeos como Inglaterra o Austria, pero que se asemejan al número de países vecinos como Francia e Italia. Según organizaciones como Irídia, en el caso de España se ha optado por una opción punitiva y coercitiva y el número de denuncias impuestas durante el estado de alarma se explica por un uso desproporcionado de los instrumentos sancionadores por parte de las fuerzas

de seguridad, alimentado por la falta de un criterio claro sobre qué era susceptible de ser sancionado y qué no. Mientras que desde los cuerpos de seguridad se asegura que las denuncias han sido mínimas si se compara con el comportamiento cumplidor general de la población.

- **Las denuncias, en un limbo.** Un elemento clave a la hora de valorar la pertinencia de los instrumentos sancionadores utilizados durante el confinamiento forzoso será conocer el número de sanciones administrativas que finalmente se lleguen a imponer como consecuencia de las denuncias impuestas. Quedan aún incógnitas, como por ejemplo saber qué va a pasar con aquellas sanciones que no devinieron firmes durante el tiempo de vigencia del estado de alarma. En la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, se precisa en su artículo 1 que una vez finalizada la vigencia del estado de alarma "decaerán en su eficacia cuantas competencias en materia sancionadora y en orden a actuaciones preventivas correspondan a las autoridades competentes, así como las concretas medidas adoptadas en base a éstas, salvo las que consistiesen en sanciones firmes".

### ¿En qué medida se ha tensionado la relación entre la administración y la población?

- **Mayores restricciones de la libertad.** Es evidente que durante el estado de alarma se ha tensionado la relación entre la administración y la población, principalmente por las restricciones a la libertad de circulación de las personas y por la falta de claridad sobre dónde estaban los límites de esta restricción. Buena parte de las denuncias que se imponían porque las razones que se brindaban para estar en la calle durante el confinamiento no estaban contempladas en la normativa, eran motivos de peso.
- **Desproporción en la limitación de la movilidad.** Según el informe "[Violación de derechos humanos durante el estado de alarma](#)" elaborado por Amnistía Internacional, el estado de alarma "ha confirmado la arbitrariedad de las fuerzas de seguridad para llevar a cabo su función con un enfoque principalmente coercitivo y sin criterios claros de actuación". Como resaltan desde Irídia, de marzo a finales de mayo recibieron información de 237 episodios relacionados con procesos de sanción o identificaciones consideradas "injustas", así como 61 casos de uso desproporcionado de la fuerza o malos tratos. También se ha señalado la preocupación del Defensor del Pueblo por la falta de criterios claros en la aplicación de la ley.
- **Colectivos vulnerables especialmente perjudicados.** El incremento de la tensión en la relación entre ciudadanía y administración se ha visto especialmente en los colectivos vulnerables, como es el caso de las personas sin hogar o de trabajadoras y trabajadores migrantes en situación administrativa irregular, que no podían probar que acudían a sus puestos de trabajo. Aún así, desde los municipios y los cuerpos de seguridad se ha hecho también un esfuerzo por trabajar directamente con estos colectivos vulnerables y prevenir las situaciones de riesgo que les afectaban, como es el caso de las víctimas de violencia de género, las personas sin hogar o los y las menores.

- **Denuncias por requerimiento ciudadano.** No solo se ha tensionado la relación entre la administración y los ciudadanos, sino también entre la misma población. Gran parte de las denuncias que se han puesto han sido a requerimiento ciudadano y no por iniciativa propia de los agentes. Muchas de estas denuncias han estado relacionadas con situaciones que no se daban en el espacio público, sino dentro de los domicilios (por ejemplo, referentes a incremento notable de ruidos, aglomeraciones o fiestas en viviendas, etc.).
- **Tensiones antiguas.** La Covid-19 ha puesto en evidencia una situación de tensión entre la administración y la población no solo en lo que atañe a la seguridad, sino en relación a muchos aspectos del Estado de Bienestar. A pesar que esta crisis sanitaria es un fenómeno inédito, las tensiones que han surgido tienen que ver con conflictos ya existentes en la sociedad, como por ejemplo la interpretación y la aplicación de las leyes o las competencias entre administraciones.

### ¿Es posible otro modelo regulatorio de la crisis sanitaria?

- **Prepararse para futuros confinamientos.** Es evidente que en marzo, cuando se declara la pandemia, no se podría haber aplicado un modelo regulatorio diferente al que se llevó a cabo, debido a la imposibilidad de anticipar la crisis sanitaria. Sin embargo, en la situación actual las administraciones deben preparar instrumentos y criterios más claros para que los cuerpos y fuerzas de seguridad puedan gestionar mejor futuras situaciones de confinamiento.
- **Agilizar la seguridad jurídica en la ‘nueva normalidad’.** Durante la ‘nueva normalidad’ se producirán incertidumbres similares respecto a las infracciones y sanciones que sean de aplicación durante este período, cuyo final aún desconocemos cuándo será. En este sentido, se debe agilizar la tramitación de un ordenamiento adecuado y de herramientas más ágiles para aplicar las medidas de distanciamiento social o la obligatoriedad del uso de mascarillas en ciertos espacios, entre otras medidas para prevenir el contagio.
- **Las ordenanzas de convivencia como alternativa.** Una vez finalizado el estado de alarma, las administraciones locales cobran especial importancia en la gestión de la crisis sanitaria. En este sentido, las ordenanzas de convivencia se presentan como una alternativa y un instrumento que puede ser muy efectivo a la hora de regular la convivencia en el espacio público y dotarse de un sistema sancionador propio.
- **Medidas alternativas.** El principal instrumento sancionador durante el confinamiento ha sido la Ley orgánica de protección de la seguridad ciudadana, la cual no permite solicitar medidas alternativas a la sanción para estos supuestos. Los municipios deberían disponer de esta posibilidad. Las medidas alternativas a la sanción son un instrumento de prevención fundamental, que contribuye a la sensibilización y educación de la ciudadanía.

### ¿Cuál debe ser el papel de los municipios?

- **Abandonar la centralización administrativa.** Los distintos actores locales y autonómicos coinciden en que la recentralización administrativa y política que ha venido de la mano del decreto de estado de alarma ha generado problemas en el trabajo diario de las policías y administraciones locales, ya que no había intermediarios en la transmisión de órdenes entre el mando único y los actores más locales. Las autoridades municipales y de las comunidades autónomas deberían haber tenido un papel mucho más importante a la hora de abordar las medidas durante la cuarentena.

### Preguntas que quedaron fuera del debate

- ¿Qué apoyo desde el nivel nacional o regional hubiese sido necesario para facilitar la actuación de la policía local?
- En la "nueva normalidad" hay todavía muchas conductas de autoprotección que se exigen a los ciudadanos ¿Con qué instrumentos se está gestionando?

### Recursos compartidos

- **Re-open EU.** Página web de seguimiento del levantamiento de medidas de confinamiento en los distintos países de la Unión Europea:  
<https://reopen.europa.eu/es/map/ESP>
- **Violaciones de derechos humanos durante el estado de alarma.** Informe de Amnistía Internacional que recoge irregularidades ocurridas en España durante la aplicación de las medidas de confinamiento: <https://bit.ly/2CdHTmQ>