

EL CONTROL POLICIAL DURANTE LA PANDEMIA: LAS ACTUACIONES POLICIALES DURANTE EL PRIMER ESTADO DE ALARMA DECLARADO POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19

POLICE CONTROL DURING THE PANDEMIC: police actions during the first state of alert declared by the covid-19 pandemic

José María López Riba^{1,a,*} 

¹ Facultad de Derecho de la Universidad de Girona, España

^a  josemaria.lopez@udg.edu

Resumen

Este trabajo tiene por objeto, por un lado, describir las actuaciones policiales llevadas a cabo para asegurar las medidas restrictivas impuestas durante el primer estado de alarma y, por otro lado, proponer una hipótesis explicativa a la mayor contundencia de estas actuaciones en el contexto comparado. Tras un breve repaso por el marco legal que ampara estas actuaciones, se ofrecen datos sobre las detenciones y propuestas de sanción llevadas a cabo durante el periodo estudiado. Posteriormente se comparan estas actuaciones con otros periodos y otros países. A continuación, se proponen algunos elementos a tener en cuenta para explicar este mayor uso. Finalmente, y teniendo en cuenta los anteriores aspectos, se propone que este mayor control policial puede ser explicado principalmente por la intención de enviar un mensaje de que “todo estaba bajo control” en una situación tan grave como la vivida en aquel periodo.

Palabras clave: COVID-19; Estado de alarma; policía; desobediencia; detenciones; propuestas de sanción.

Abstract

The aim of this paper is to describe the police actions carried out to ensure the restrictive measures imposed during the first alarm state and, on the other hand, to propose an explanatory hypothesis to the greater use of these police powers in the comparative context. After a brief review of the legal framework that covers these actions, data is provided on the arrests and proposed sanctions carried out during the period studied. These actions are then compared with other periods and other countries. Some elements to be taken into account to explain this greater use are proposed below. Finally, and taking into account the previous aspects, it is proposed that this greater police control can be explained mainly by the intention to send a message that "everything was under control" in a situation as serious as the one experienced in that period.

Keywords: COVID-19; State of alarm; police; disobedience; arrests; sanctions.

* Investigador postdoctoral. ORCID: 0000-0003-0520-710X

Facultad de Derecho de la Universidad de Girona. Dirección: C/ de la Universitat de Girona, 12, Campus Montilivi, 17003 (Girona). Email: josemaria.lopez@udg.edu



1. INTRODUCCIÓN

Sobre la pandemia provocada por el coronavirus SARS-CoV-2 y su gestión se ha escrito literatura académica abundante, principalmente desde las ciencias de la salud y la biología centrándose en los aspectos biomédicos. Sin embargo, se ha escrito menos sobre los aspectos sociales de esta. Esto ha sido más evidente en España¹. Por ejemplo, mientras que desde las ciencias sociales en general, y la criminología en particular, se ha discutido sobre el aumento o disminución de la delincuencia², hasta la fecha en España no existen trabajos académicos que centren su atención en uno de los aspectos más salientes de la gestión de la pandemia: las actuaciones policiales encaminadas a hacer cumplir las medidas restrictivas para frenar la propagación de la enfermedad COVID-19. Este ha sido un aspecto objeto de atención mediática y también de un debate jurídico centrado en la legalidad, idoneidad y proporcionalidad de las actuaciones, como se verá más adelante³.

Por este motivo, el objetivo de este trabajo es reflexionar sobre estas actuaciones policiales desde la criminología. Para ello se van a analizar las actuaciones policiales durante el primer estado de alarma⁴, declarado como consecuencia de la pandemia. Concretamente se describirán las actuaciones con los datos proporcionados por el Ministerio del Interior, se comparará estas actuaciones en España con otros contextos, principalmente con lo ocurrido en Italia (a través de los datos proporcionados por su Ministerio del interior) y se intentará aportar elementos explicativos para esta respuesta policial.

El siguiente artículo se estructura en cinco apartados. En el primer apartado, se realizará una cronología de los hechos más relevantes relacionados con el objeto de estudio y un breve resumen del marco legal de las actuaciones policiales, así como una exposición de sus elementos más polémicos. En el segundo apartado, se proporcionarán datos sobre las detenciones y propuestas de sanción realizadas por los distintos cuerpos policiales entre marzo y mayo de 2020, tanto de forma global como desglosadas según el tipo de cuerpo policial. Seguidamente, en el tercer apartado, se compararán los anteriores datos con referencias anteriores en España, así como con la situación de otros países, para entender la magnitud de las actuaciones policiales durante el primer estado de alarma. En el cuarto apartado, se ofrecerán elementos que se deben tener en cuenta para generar explicaciones de

¹SÁNCHEZ-CARRETERO, C.: “Los silencios de la covid-19: de una pandemia a una sindemia”. *The Conversation*, 21 de diciembre de 2020. Accesible en <https://theconversation.com/los-silencios-de-la-covid-19-de-una-pandemia-a-una-sindemia-151994>

²FIADYS. “Impacto del COVID-19 en distintas formas delictivas”, 2020. Accesible en <https://www.fiadys.org/publicaciones/impacto-del-covid-19-en-distintas-formas-delictivas/>

³ Aunque escapa del enfoque de este trabajo cabe señalar que también se debatió en su momento sobre la idoneidad de la propia declaración del estado de alarma cuando algunos autores señalan que lo procedente hubiera sido declarar el estado de excepción, como por ejemplo, ÁLVAREZ GARCÍA, F.J.: “Estado de alarma o de excepción”, *EPC* t. XL (2020), pp. 7 y ss.; IDEM, “Prólogo”, *Tratado de Derecho penal español. Parte especial*, t. 1 (Delitos contra las personas), 3ª ed., Ed. Tirant lo blanch, Valencia, 2021, pp. 29 y ss. El propio Tribunal Constitucional se alineó con esta postura y en la STC 148/2021, de 14 de julio de 2021, sentenció que pese a la necesidad y proporcionalidad de las medidas establecidas estas no podían encontrar cobertura legal en el estado de alarma sino en el estado de excepción.

⁴ Se analiza el primer estado de alarma por varios motivos, los principales son que es un periodo concreto finalizado, la gestión era centralizada y, en parte por ello, se dispone de datos de fuentes oficiales sobre las actuaciones policiales.

estos hechos. Por último, en el quinto apartado, se propondrá una explicación a partir de los elementos anteriormente expuestos.

2. LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA

El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declara el estatus de pandemia mundial a la situación provocada por el coronavirus SARS-CoV-2. El 14 de marzo, con 7450 casos de COVID-19⁵, el Gobierno español declara el Estado de alarma en respuesta a esta pandemia mediante 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 (a partir de ahora RD 463/2020).

El RD 463/2020 establece diferentes medidas restrictivas dirigidas a reducir la propagación del virus. Las medidas principales que se decretaron fueron: i) la limitación general de la libertad de circulación (el confinamiento domiciliario), con excepciones para recibir atención sanitaria, participar en actividades laborales esenciales o adquirir artículos de primera necesidad; ii) la suspensión de actividades no esenciales, como actividades culturales, de ocio o religiosas; iii) y la suspensión de los términos administrativos y judiciales. Para asegurar el cumplimiento de estas medidas, el RD 463/2020 otorga un papel especial a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y dispone algunos cambios, como por ejemplo la centralización del mando en el Ministerio del Interior o bien darles poder para

“practicar las comprobaciones en las personas, bienes, vehículos y establecimientos que sean necesarias para comprobar y, en su caso, impedir que se lleven a cabo los servicios y actividades suspendidas en este real decreto, salvo las expresamente exceptuadas. Para ello, podrán dictar órdenes y prohibiciones necesarias y suspender las actividades o servicios que se están llevando a cabo”

Después de 99 días, el 21 de junio de 2020, el Estado de alarma se da por acabado, y con ello la vigencia del RD 463/2020, por entonces con 230 casos diarios de COVID-19⁶.

Sin embargo, este RD 463/2020 no preveía un nuevo régimen sancionador específico ante las infracciones a las medidas (p.e. el confinamiento) impuestas por el mismo. El Ministerio del Interior en su Orden INT/226/2020, que promueve una intensificación del control policial para asegurar las medidas restrictivas, estableció que el incumplimiento de lo dispuesto por el RD 463/2020 podía suponer una infracción de desobediencia del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (a partir de ahora LOPSC) o delito de desobediencia grave del artículo 556.1 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (en lo que sigue CP). Por lo tanto, las principales actuaciones policiales que se llevaron a cabo fueron propuestas de sanción por infracción de desobediencia (art. 36.6 LOPSC) y detenciones por delito de desobediencia grave (art. 556.1 CP).

Este intento de encajar la normativa existente en un nuevo contexto levantó muchas dudas sobre su legalidad⁷. El punto central de la polémica respecto a lo anterior es si puede

⁵CENTRO NACIONAL DE EPIDEMIOLOGÍA: Situación y evolución de la pandemia de COVID-19 en España. 2020. Accesible en <https://cneccovid.isciii.es/covid19/>

⁶CENTRO NACIONAL DE EPIDEMIOLOGÍA: Situación y evolución de la pandemia de COVID-19 en España. 2020. Accesible en <https://cneccovid.isciii.es/covid19/>

⁷AMOEDO-SOUTO, C-A.: “Vigilar y castigar el confinamiento forzoso: problemas de la potestad sancionadora al servicio del estado de alarma sanitaria”. *El Cronista*, 86-87, 2020, pp. 66-77.

entenderse que incumplir la prohibición de circulación (no cumplir con el confinamiento) como un acto de desobediencia sancionable administrativamente (art. 36.6 LOPSC) o, incluso, penalmente (art. 556.1 CP).

Sobre este punto, se dieron incluso posiciones encontradas entre el Ministerio del Interior y la Abogacía del Estado. Para el Ministerio del Interior incumplir las medidas del RD 463/2020 supone infringir ordenes directas dictadas por la autoridad competente (el Gobierno), por lo tanto son sancionables a través de los tipos antes mencionados. En cambio, la Abogada General del Estado establecía que solo se podría sancionar administrativamente por desobediencia cuando una persona que incumpliera las medidas restrictivas fuera notificada de su deber de cumplimiento por una autoridad (o sus agentes) y, entonces, desobedeciera dicho requerimiento. Esta posición de la Abogacía del Estado es la que está más en línea con la jurisprudencia y la doctrina⁸.

En cuanto al tipo penal, de forma similar, en base a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, el mero hecho de incumplir el mandato de confinamiento no puede considerarse delito de desobediencia grave (art. 556.1 CP), pues este delito requiere una orden directa y personalmente dirigida contra la persona que desobedece (no la infracción a un mandato genérico, ni tan siquiera en un estado de alarma)⁹.

3. DESCRIPCIÓN DE LAS ACTUACIONES POLICIALES DURANTE EL ESTADO DE ALARMA

De una forma novedosa hasta la fecha en lo que se refiere a transparencia de las actuaciones policiales en España, el Ministerio del Interior publicó datos sobre las detenciones y las propuestas de sanciones administrativas diarias realizadas por la policía desde el 23 de marzo hasta el 23 de mayo. Esta publicación de datos, también de forma “innovadora”, se realizó principalmente en la cuenta de Twitter oficial del Ministerio del Interior¹⁰ hasta el día 7 de mayo, posteriormente se publicaban en el apartado de noticias de la web del Ministerio¹¹ hasta el día 23 de mayo (fecha en la que se dejaron de publicar datos). Este periodo de publicación de datos coincide con la declaración del estado de alarma (aunque la publicación empieza siete días después) y la entrada de casi todo el territorio español en la fase 1 de la desescalada (el 18 de mayo, excepto en Madrid y Barcelona que pasan a esta fase el 25 de ese mismo mes)¹².

⁸ALONSO RIMO, A.: “Aspectos esenciales del delito y la infracción administrativa de desobediencia a la autoridad (más allá de la pandemia de COVID-19)”, en *Diario La Ley* nº 9689 (2020); LOZANO, B.: “¿Qué se puede sancionar en el incumplimiento del estado de alarma?” *Diario La Ley*, 9636, 2020, pp. 1-7; ROCA DE AGAPITO, L.: “Las normas no se desobedecen, se infringen”, en *Diario La Ley* nº 9632 (2020); TRAYTER JIMÉNEZ, J.M.: “Derecho administrativo sancionador, estado de alarma y COVID-19”, en D. Blanquer Criado (coord.), *COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)*, Ed. Tirant lo blanch, Valencia, 2020, pp. 241 y ss.

⁹DÓPICO, J.: “¿Puede calificarse como delito de desobediencia grave a la autoridad (art. 556.1 del Código Penal) el mero incumplimiento de la prohibición de circular por las vías públicas durante el período de confinamiento?” en Brito, C. y Maroto, M. comps. *Derechos Humanos ante la crisis del COVID-19*, 2020, pp. 9-11. Madrid: Ilustre Colegio de Abogados de Madrid.

¹⁰ Por ejemplo: <https://twitter.com/interiorgob/status/1251478072114712576>

¹¹ Por ejemplo: <https://bit.ly/2L2EXhR>

¹² Hay que destacar algunas limitaciones de estos datos: la falta de información de la primera semana y para el día 26 de marzo; el reajuste en los datos acumulados el 29 de abril (ver: <https://twitter.com/interiorgob/status/>

En base a los mencionados datos y en el periodo indicado, se observa que se practicaron un total de 8044 detenciones (una media de 131,9 diarias) y se propusieron un total de 1012990 sanciones (con una media diaria de 16606,4) en el marco del estado de alarma.

Gráfico 1. Evolución diaria de las detenciones practicadas en el marco del estado de alarma



Fuente: MINISTERIO DEL INTERIOR

En el Gráfico 1 se muestra la evolución diaria de las detenciones practicadas. En este se puede observar, como en el inicio del confinamiento hay una tendencia discontinua al alza (que se observa a partir del 23 de marzo con 130 detenciones) hasta el día 11 de abril, cuando se llega al pico máximo (con 232 detenciones). A partir del 11 de abril, la tendencia, también discontinua (hay ligeros aumentos a finales de abril), es de reducción del número de detenciones diarias hasta el 23 de mayo (situándose las detenciones diarias en esa fecha en 46). En torno al 2 de mayo, coincidiendo con el inicio de la relajación de las medidas restrictivas (se propone el 2 de mayo como punto importante porque, aunque las medidas se empezaron a relajar antes, no es hasta esta fecha que la atenuación de las medidas afecta a toda la población), se observan diferentes aumentos.

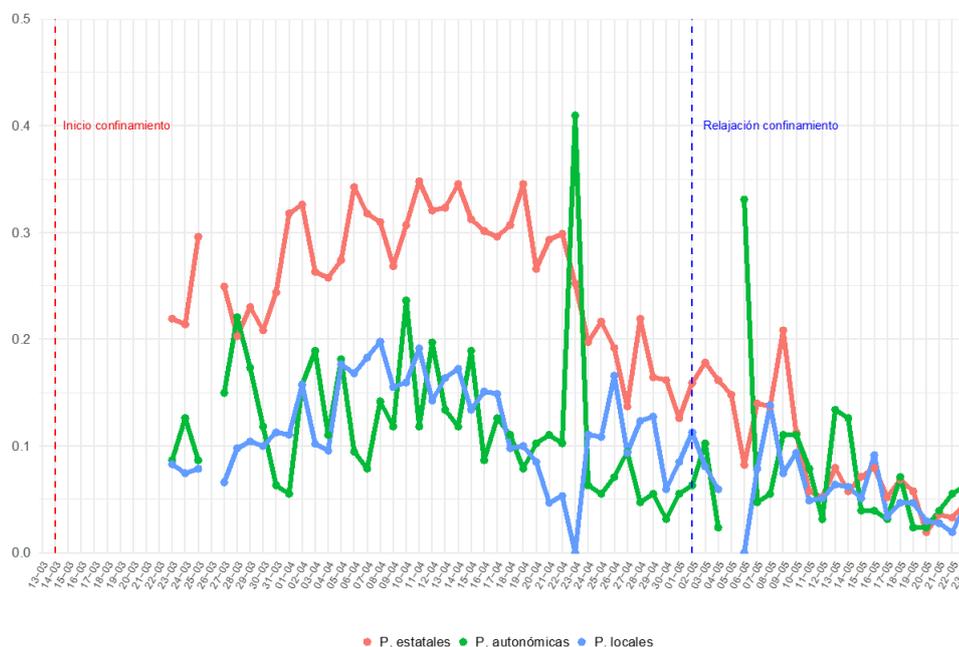
En el Gráfico 2 se han desagregado las detenciones según el tipo de cuerpo policial que las practica. Además, si se tiene en cuenta la población objetivo de cada tipo de policía¹³, se pueden comparar las detenciones realizadas por los tres grandes grupos de cuerpos de

1255872285669548032) que afecta principalmente a las policías locales; la no concreción de a qué actuaciones se refiere exactamente, pues se dicen detenciones y propuestas de sanción pero no en base a qué delitos o infracciones administrativas (esto se deduce por lo discutido supra); mientras que la forma de presentación es “innovadora”, por hacerlo a través de las redes sociales, los datos no eran del todo “accesibles”, pues estaban en formato de imagen; por último, una limitación sustantiva es tomar como indicador de comportamiento los datos de la propia institución que se está analizando sin tener otras medidas para comparar.

¹³ Para las policías autonómicas se ha tenido en cuenta la población de sus respectivas comunidades; para las policías locales se ha tenido en cuenta toda la población española; para el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil se ha restado a la población española las poblaciones de Cataluña, País Vasco y Navarra por ser sus

policía: estatales (Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil), autonómicos (*Mossos d'Esquadra*, *Ertzaintza*, Policía Foral de Navarra y Cuerpo General de la Policía Canaria) y locales.

Gráfico 2. Evolución diaria de las tasas de detenciones practicadas en el marco del estado de alarma según los cuerpos policiales y su población objetivo



Fuente: INE¹⁴ y MINISTERIO DEL INTERIOR

En el **Gráfico 2** se pueden observar las diferencias en la tasa de detenciones por cada 100.000 habitantes (teniendo en cuenta los residentes en cada territorio) entre las policías estatales, autonómicas y locales. Las tasas de detenciones diarias varían, aproximadamente, entre 0,05 y 0,4 detenciones por cada 100.000 habitantes. Sin embargo, las diferencias son importantes. Las tasas más altas corresponden, en general, a las policías estatales, seguidas de las policías autonómicas¹⁵ y locales (cuyas tasas se entrecruzan sin un patrón claro). Sin embargo, esta tendencia cambia a partir del 2 de mayo, con la relajación de las medidas restrictivas, y a partir de entonces las tasas tienden a confluír.

Con respecto a las propuestas de sanción administrativa, el **Gráfico 3** muestra la evolución diaria de estas durante el estado de alarma. La evolución es similar a la de las detenciones, pero con algunas diferencias. Aquí el inicio es diferente y las tendencias son un poco más marcadas, se comienza con un nivel de propuestas relativamente alto (21341 el 23 de marzo) que desciende los primeros días, pero luego aumenta continuamente hasta llegar a sus niveles máximos entre el 8 (con 23329 propuestas de sanción) y el 11 (con 26263 denuncias) de

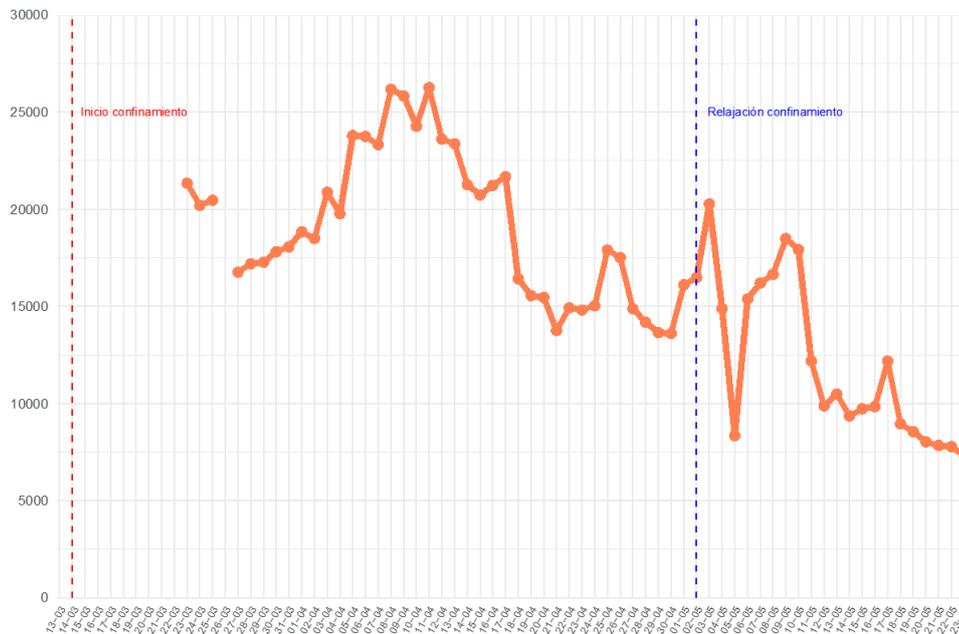
respectivas policías autonómicas el principal cuerpo policial en el territorio (no se ha realizado lo mismo con Canarias ya que el Cuerpo General de Policía Canaria tiene allí un papel auxiliar respecto a las policías estatales).

¹⁴INE: “Población a 1 de enero de 2019”, 2019. Accesible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=2853>

¹⁵ El hecho de que las tasas de las policías autonómicas experimenten grandes fluctuaciones puede hacer pensar en un problema de comunicación de los datos.

abril. Después desciende de forma más o menos continuada hasta el 30 de abril, con algunos aumentos por el camino (el más destacado entre los días 25 y 26). Entonces se observa un ligero repunte, coincidiendo con los primeros días de relajación de las medidas restrictivas, y luego vuelve a descender hasta el 23 de mayo (con 7323 propuestas de sanción).

Gráfico 3. Evolución diaria de las propuestas de sanción administrativa en el marco del estado de alarma

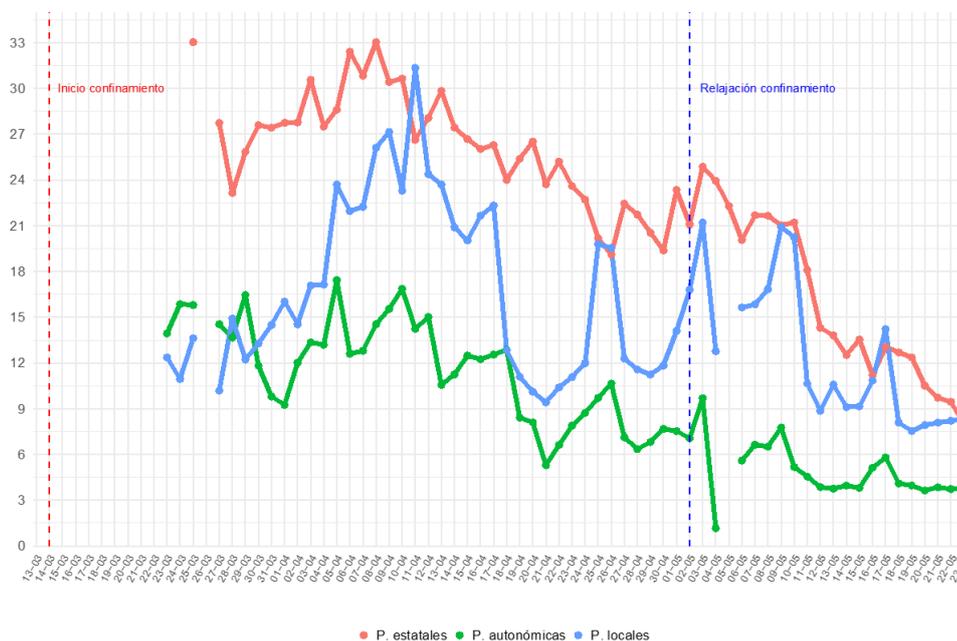


Fuente: MINISTERIO DEL INTERIOR

Del mismo modo que se ha realizado con las detenciones, se desglosan las propuestas de sanción según los grupos de cuerpos policiales en el Gráfico 4. Como en el caso de las detenciones, las mayores tasas corresponden a los cuerpos estatales. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con las detenciones, en este caso se observa que las tasas de propuestas de sanción son generalmente más altas para las policías locales¹⁶ que para las autonómicas. De hecho, en algunos días concretos superan o se igualan a las de las policías estatales.

¹⁶ De nuevo, la fluctuación de las tasas en este caso para las policías locales hace sospechar de algún tipo de problema con los datos.

Gráfico 4. Evolución diaria de las tasas de propuestas de sanción en el marco del estado de alarma según los cuerpos policiales y su población objetivo



Fuente: INE¹⁷ y MINISTERIO DEL INTERIOR

Más allá de esta imagen general que muestran los datos, diversos informes de organizaciones de defensa de los Derechos humanos han puesto de relieve varios aspectos respecto a estas actuaciones policiales. Estas organizaciones han denunciado que en el marco de estas actuaciones se han dado casos de racismo y de violencia policial¹⁸. En los medios han aparecido algunos de estos casos. Por ejemplo, un caso en el que la Ertzaintza detuvo de forma violenta a un joven y, posteriormente, a su madre (ambos racializados) cuando esta intentaba explicarles que su hijo tenía una enfermedad mental¹⁹.

¹⁷INE: “Población a 1 de enero de 2019”, 2019. Accesible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=2853>

¹⁸GRUPO DE TRABAJO DE EXPERTOS SOBRE LOS AFRODESCENDIENTES DE LAS NACIONES UNIDAS: “COVID-19, racismo sistémico y protestas mundiales”, 2020. Accesible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/45/44>; INTERNATIONAL DECADE FOR PEOPLE OF AFRICAN-DESCENT Y RIGHTS INTERNATIONAL SPAIN: “Racismo y xenofobia durante el Estado de alarma en España”, 2020. Accesible en: <http://www.rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/dob782ac0452e9052241b17a646df19ad4edf12c.pdf>; SIRECOVI-OSPDH: “Conseqüencies de l’Estat d’alarma en la vulneració dels drets de la ciutadania”, 2020. Accesible en: http://www.ub.edu/ospdh/ca/publicacions_cat

¹⁹FERREIRA, M.: “Polémica por los golpes en una intervención de la Ertzaintza a una mujer en el barrio San Francisco de Bilbao”. *elDiario.es*, 29 de marzo de 2020. Accesible en: https://www.eldiario.es/euskadi/video-polemica-intervencion-ertzaintza-bilbao_1_1155454.html

4. COMPARATIVA DE LAS ACTUACIONES POLICIALES DURANTE EL ESTADO DE ALARMA

Para entender la magnitud de estas actuaciones policiales debemos recurrir a la comparación con otros periodos y otros contextos.

En primer lugar, se pueden comparar estas actuaciones durante el estado de alarma con las mismas actuaciones en otros periodos. En lo que respecta a las detenciones, 8044 en los dos meses con datos disponibles (media de 131,9 diarias), no se pueden comparar las detenciones por el delito mencionado (desobediencia a la autoridad o sus agentes, art. 556.1 CP) puesto que no existen datos de detenciones desglosados para esa tipología delictiva en un periodo comparable. Sin embargo, según el Portal Estadístico de Criminalidad en todo el 2019 hubo 19712 detenciones e investigaciones por delitos contra el orden público (título dentro del cual se incluye la desobediencia a la autoridad o sus agentes) es decir una media de 54 detenciones diarias, entre dos y tres veces menos (en todo un año). Para todo el 2018 esta cifra fue de 18235 detenciones e investigaciones, una media de 49,9 diarias (también entre dos y tres veces menos)²⁰.

En cuanto a las propuestas de sanción administrativa por desobediencia (art. 36.6), como se ha dicho anteriormente, en este periodo de aproximadamente dos meses con datos disponibles se propusieron un total de 1012990 sanciones (con una media diaria de 16606,4). Mientras que no tenemos datos para el mismo periodo en años anteriores, en este caso si que se cuenta con datos anuales para la misma infracción administrativa. En todo el periodo de 2019 se denunciaron 12645 infracciones del artículo 36.6 de la LOPSC, una media de 34,6 diarias. En 2018 se denunciaron 13.413 infracciones del mismo artículo, una media de 36,7 diarias. En este caso se observan diferencias muy pronunciadas. En los dos meses estudiados se denunciaron casi 40 veces más infracciones por desobediencia que en todo 2018 y 2019 juntos²¹.

Sin embargo, estas comparaciones no tienen en cuenta la excepcionalidad del contexto del estado de alarma, puesto que ni en 2018 ni en 2019 existía la misma situación que en el periodo estudiado. Aunque con esta comparativa sí puede verse que las actuaciones policiales acompañan a esta excepcionalidad.

En segundo lugar, y para superar la limitación relacionada con la excepcionalidad, se puede acudir a la comparación con otros países. Italia es un país comparable por el contexto general, pero también en particular por la evolución de la pandemia y las medidas adoptadas. España e Italia han sido de los países europeos donde la pandemia ha tenido un mayor impacto y donde se han tomado medidas más restrictivas.

El [Gráfico 5](#) muestra la evolución de la tasa de casos de COVID-19 acumulados en 14 días por cada 100000 habitantes y de las muertes semanales por COVID-19. En este se puede observar cómo la evolución de ambos fenómenos es similar, aunque con pequeñas diferencias, ya que mientras que la evolución de casos y muertes es parecida, en España hay una tasa de casos bastante mayor durante el mes de abril.

En cuanto a las medidas, pese a que se toman en distintos tiempos (Italia comienza antes el confinamiento domiciliario, por ejemplo), España e Italia imponen unas medidas

²⁰MINISTERIO DEL INTERIOR: “Detenciones e investigados por comunidades autónomas, tipología penal y periodo”, 2020. Accesible en <https://estadisticasdecriminalidad.ses.mir.es/publico/portalestadistico/>

²¹MINISTERIO DEL INTERIOR: “Infracciones totales a la LOPSC por comunidades autónomas, articulado, periodo y sanciones _ cuantía”, 2020. Accesible en <https://estadisticasdecriminalidad.ses.mir.es/publico/portalestadistico/>

restrictivas similares para hacer frente a la pandemia en el periodo de tiempo estudiado y en ambos países se espera que la policía haga cumplir las medidas restrictivas impuestas²².

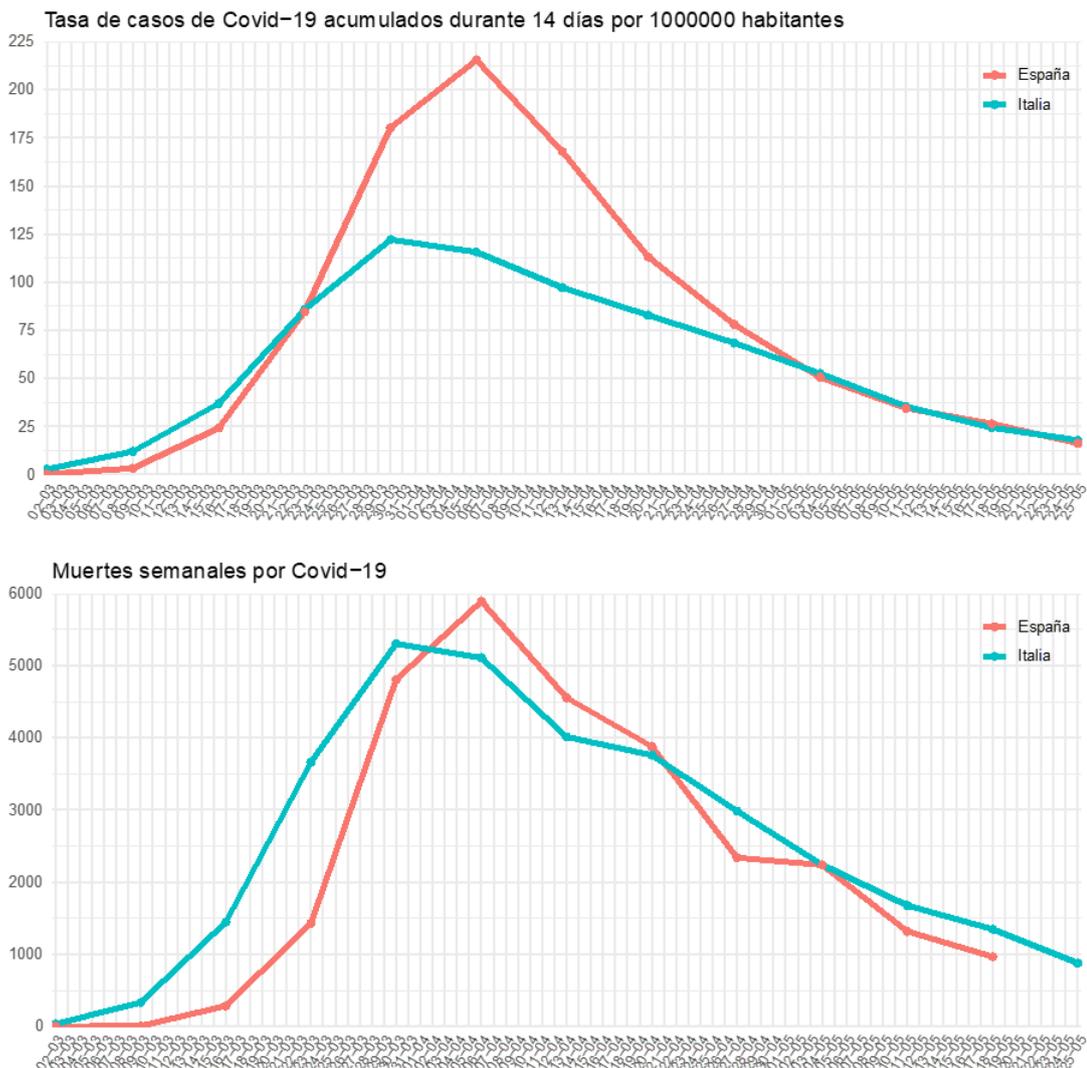
En Italia las medidas se empiezan a tomar a finales de febrero al descubrirse dos focos de contagio en Lombardía y Veneto, siendo el primer país europeo donde se adoptan medidas restrictivas de distanciamiento físico. A partir del 24 de febrero, se introducen medidas como la cuarentena de las zonas mencionadas, limitaciones de la movilidad y cierre de determinadas actividades (escolares, comerciales, laborales, etc.). El 11 de marzo Italia decide endurecer y expandir estas medidas a todo el país, lo que implicó el confinamiento domiciliario de toda la población italiana²³. En España se confirma el primer caso positivo de COVID-19 el 31 de enero. El 26 de febrero, después del tercer caso positivo confirmado, el Ministerio de Sanidad recomienda no viajar a zonas de riesgo (como China o el norte de Italia). El 3 de marzo Salvador Illa, Ministro de Sanidad, recomienda realizar las competiciones deportivas a puerta cerrada y cancelar congresos académicos. Sin embargo, las primeras medidas restrictivas no se empiezan a adoptar hasta el 9 de marzo, cuando se cuenta con más de 1200 casos confirmados y se descubre que ha habido transmisión comunitaria en la Comunidad de Madrid y el País Vasco, donde se comienzan a cerrar los centros educativos²⁴. Finalmente, el 14 de marzo, tres días después que Italia, se decide declarar el estado de alarma e imponer las medidas restrictivas mencionadas al inicio del artículo.

²²WARREN, F., GUALCO, F., DAVIDSON, H. y EDGINTON, E.: “Part 1 - International policing responses to COVID-19: During lockdown. Scottish Government Report”, 2020. Accesible en <https://www.gov.scot/publications/part-1-international-policing-responses-covid-19-during-lockdown/pages/21/>

²³SEBASTIANI, G., MASSA, M. y RIBOLI, E. 2020. “COVID-19 epidemic in Italy: evolution, projections and impact of government measures”. *European Journal of Epidemiology*, 35, 2020, pp. 341-345.

²⁴MEDINA, M. A.: “Cronología de la epidemia de coronavirus en España en tan solo mes y medio”. *El País*, 10 de marzo de 2020. Accesible en: <https://elpais.com/sociedad/2020-03-09/cronologia-de-la-epidemia-de-coronavirus-en-espana-en-tan-solo-mes-y-medio.html>

Gráfico 5. Evolución de casos y muertes por COVID-19 en España e Italia



Fuente: EUROPEAN CENTRE FOR DISEASE PREVENTION AND CONTROL²⁵

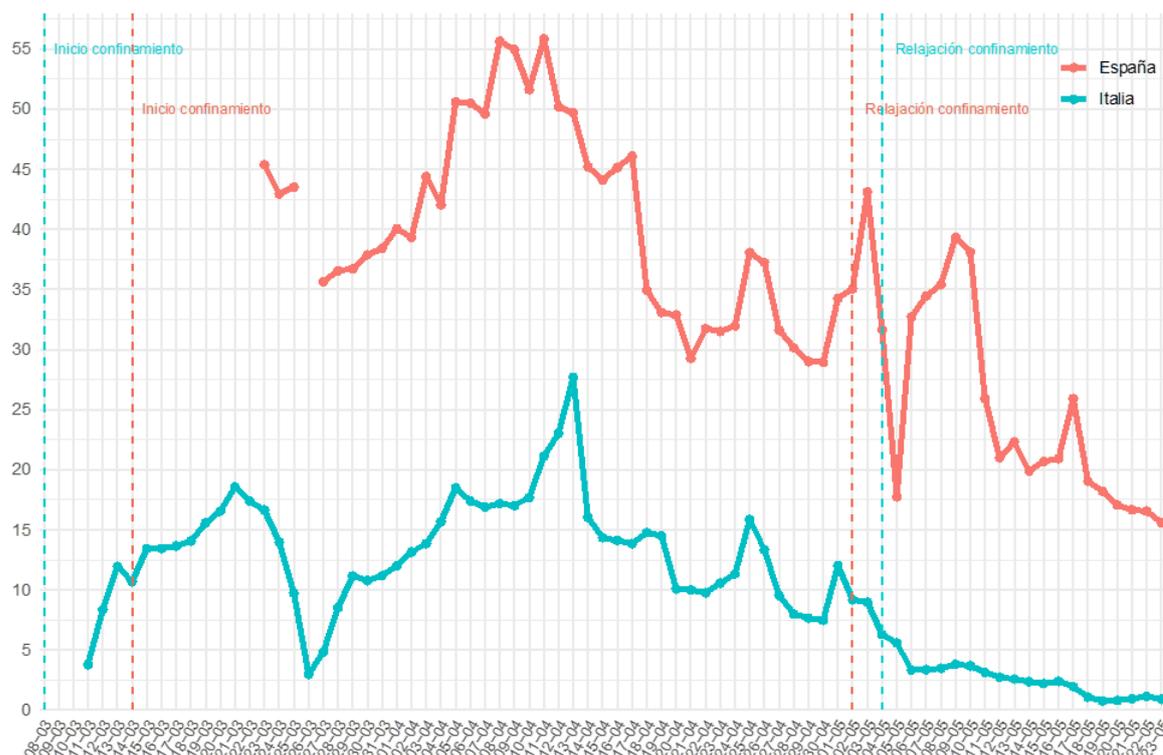
Establecida la similitud, o al menos su comparabilidad, de la situación en ambos países se puede analizar qué ocurrió en cuanto a la respuesta policial. Los datos disponibles solo permiten comparar la evolución en ambos casos de las propuestas de sanción por incumplimiento de las medidas restrictivas impuestas. No obstante, esta comparación debe realizarse con cautela porque se trata de legislaciones diferentes, por ejemplo en Italia sí que hay una regulación específica de las infracciones y sanciones en este contexto.

En el **Gráfico 6** se compara la evolución diaria de propuestas de sanción en el marco del estado de alarma en España e Italia. Pese a que en el caso de Italia se cuentan con más datos,

²⁵EUROPEAN CENTRE FOR DISEASE PREVENTION AND CONTROL: “Data - historical data (to 14 December 2020) on daily number of COVID-19 cases and deaths by country worldwide”, 2020. Accesible en <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/download-todays-data-geographic-distribution-covid-19-cases-worldwide>

se pueden observar tendencias similares, aunque con algunas excepciones. Hay una primera fase de incremento que va desde finales de marzo hasta mediados de abril, en el que ambos países alcanzan el máximo, y a partir de entonces hay una disminución sostenida, con algunos repuntes en ambos países (más marcados en España). Lo que muestra este gráfico de forma clara es que las tasas de propuestas de sanción son, sin excepción, significativamente mayores en España.

Gráfico 6. Evolución diaria de las tasas de propuestas de sanción en el marco del estado de alarma en España e Italia²⁶



Fuente: INE²⁷, EUROSTAT²⁸, MINISTERIO DEL INTERIOR (España), MINISTERIO DELL'INTERNO²⁹

Existen indicios de que el número de propuestas de sanción en España es también comparativamente mayor a otros países. Por ejemplo, entre el 27 de marzo y el 7 de abril en Holanda se impusieron unas 1400 sanciones. En Inglaterra, desde el 27 de marzo hasta el 25 de mayo aproximadamente 15500 sanciones. Y en Francia desde el 17 de marzo hasta el 11 de mayo en torno a 1,1 millón de multas³⁰, cifra similar a la española, pero se ha de tener en cuenta la diferencia en el número de habitantes.

²⁶ En el caso de Italia se sumaron las categorías “*persone sanzionate (ex art. 4, comma 1, d.l. 25.03.2020 n. 19)*”, “*persone denunciate (ex art. 260 r.d. n. 1.265/34; art. 4, commi 6 e 7, d.l. 25.03.2020 n. 19)*”, “*titolari di attività o esercizi sanzionati (ex art. 4, comma 1, d.l. 25.03.2020 n. 19)*”.

²⁷ INE: “Población a 1 de enero de 2019”, 2019. Accesible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=2853>

²⁸ EUROSTAT: “Population on January 1 2019”, 2019. Accesible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

²⁹ MINISTERIO DELL'INTERNO. “Coronavirus, i dati dei servizi di controllo”, 2020. Accesible en: <https://www.interno.gov.it/it/coronavirus-i-dati-dei-servizi-controllo>

Además del número de sanciones, también podemos comparar la cuantía de estas. En Irlanda del Norte las multas eran de 60 libras. En Alemania, dependiendo del estado en cuestión, las sanciones podían ir de 25 a 10000 euros. En Holanda la cuantía de las multas era de hasta 435 euros. En Inglaterra y Gales las posibles sanciones económicas eran de hasta 960 libras. En Italia las sanciones iban de los 400 a los 3000 euros. En Corea del Sur las multas podían ser de hasta 2500 dólares. En la República de Irlanda las sanciones podían ser multa de hasta 2500 euros o 6 meses de prisión. De forma similar, en Nueva Zelanda había multas de hasta 4000 dólares o 6 meses de prisión. En Francia tenían un sistema escalonado: a la primera infracción le correspondía multa de 135 euros, a la segunda infracción de 200 euros y a la tercera la persona podría incurrir en delito y acabar en prisión³¹.

En España la cuantía de las posibles sanciones, a nivel administrativo, se estableció en una comunicación del Ministerio del Interior³² que establecía multas desde 601 euros, por desplazamiento no autorizado, hasta multas de 10400 euros por organizar o participar en fiestas u otros eventos en grupo. Por lo que España, además de en el número de sanciones, se situaría en una posición alta en la escala de “punitividad” en cuanto a las consecuencias, en este caso económicas, de saltarse las medidas restrictivas durante el estado de alarma. Todo ello sin tener en cuenta que, si se entiende que la desobediencia es grave, y entonces en vez de por vía administrativa se acude a la vía penal, las consecuencias pueden ser prisión de tres meses a un año o multa de seis a dieciocho meses (art. 556.1 CP).

Se podría argumentar que el mayor número de sanciones en España se debe a que efectivamente más personas se saltaron las medidas restrictivas en nuestro contexto que en otros países. No se disponen de datos detallados para contrastar esta hipótesis, pero los datos generales sobre movilidad parecen indicar que en España la movilidad se redujo de forma muy pronunciada, incluso más que en otros países³³.

5. CONTEXTO DE LA PANDEMIA Y LAS ACTUACIONES POLICIALES

Para entender esta mayor intensidad de la actuación policial en España se deberían tener en cuenta una serie de factores. Entre ellos, el contexto sanitario y el contexto policial de la última década y cómo se presentaban estas actuaciones policiales (las ruedas de prensa conjuntas de mandos policiales, militares y responsables sanitarios).

³⁰WARREN, F., GUALCO, F., DAVIDSON, H. y EDGINTON, E.: “Part 1 - International policing responses to COVID-19: During lockdown. Scottish Government Report”, 2020. Accesible en <https://www.gov.scot/publications/part-1-international-policing-responses-covid-19-during/>; WARREN, F., GUALCO, F., DAVIDSON, H. y EDGINTON, E.: “Part 2 -International policing responses to COVID-19: Easing of lockdown”, 2020. Accesible en: <https://www.gov.scot/publications/part-2-international-policing-responses-covid-19-easing-lockdown/>

³¹WARREN, F., GUALCO, F., DAVIDSON, H. y EDGINTON, E.: “Part 1 - International policing responses to COVID-19: During lockdown. Scottish Government Report”, 2020. Accesible en <https://www.gov.scot/publications/part-1-international-policing-responses-covid-19-during/>; WARREN, F., GUALCO, F., DAVIDSON, H. y EDGINTON, E.: “Part 2 -International policing responses to COVID-19: Easing of lockdown”, 2020. Accesible en: <https://www.gov.scot/publications/part-2-international-policing-responses-covid-19-easing-lockdown/>

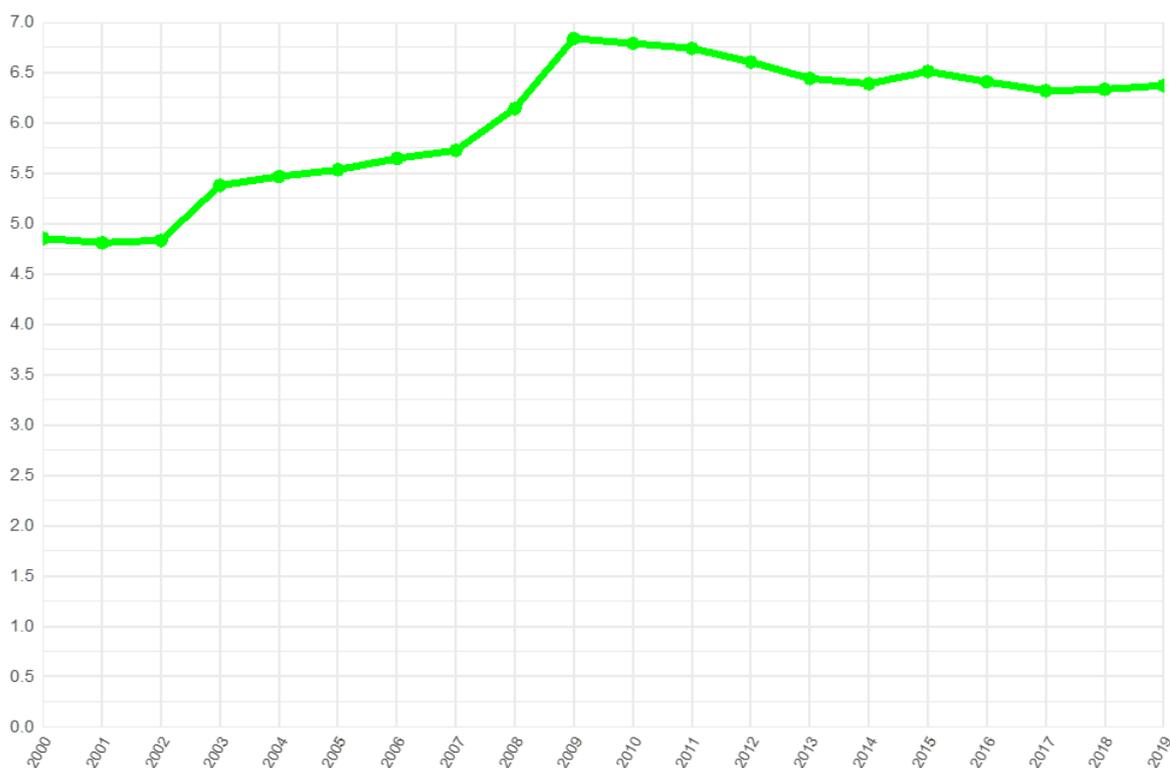
³² Ver: https://www.sup.es/sites/default/files/pdf/Comunicacion_Ministro_a_Delegados_del_Gobierno_15042020_o.pdf

³³ Ver, por ejemplo: APPLE: “Informes de tendencias de movilidad”, 2020. Accesible en: <https://covid19.apple.com/mobility>; CIVIO: “La movilidad europea en tiempos de coronavirus”, 2020.. Accesible en: <https://civio.es/covid-movilidad-europea/>; GOOGLE. “Informes de Movilidad Local sobre el COVID-19”, 2020. Accesible en <https://www.google.com/covid19/mobility?hl=es>

5.1. Recursos sanitarios

Uno de los principales problemas a los que se ha apuntado durante esta pandemia es la falta de recursos sanitarios para hacerle frente³⁴. Por ejemplo, en este contexto España ha destacado por la falta de rastreadores³⁵. Se ha de tener en cuenta que, en el ámbito de la sanidad pública, venimos de un contexto de reducción del gasto público desde la crisis económica del 2008 como muestra el [Gráfico 7](#).

Gráfico 7. Evolución del gasto en sanidad como porcentaje del PIB



Fuente: OECD³⁶

A nivel comparativo con otros países de la Unión Europea, España no destaca en ninguno de los indicadores de recursos del sistema sanitario. En cuanto al número de médicos, España en 2017 contaba con 3,9 médicos por cada 1000 habitantes (una tasa mayor que en 2001),

³⁴ELORDUY, P. y ÁLVAREZ, A.: “No culpes al 8M: tres indicadores macro que explican mejor la crisis sanitaria por el coronavirus”. *El Salto*, 27 de marzo de 2020. Accesible en <https://www.elsaltodiario.com/sanidad-publica/culpa-8m-coronavirus-gasto-sanitario-camas-enfermeras-indicadores-recortes-sanidad-explican-tesis-sanitaria>

³⁵DÍAZ, E. y RUIZ-TAGLE, J.: “España realiza un 77% menos de test de Covid que Europa y tiene falta de rastreadores en 12 CCAA”. *elEconomista.es*, 21 de julio de 2020. Accesible en: <https://www.economista.es/nacional/noticias/10680121/07/20/Espana-realiza-un-77-menos-de-test-de-Covid-que-Europa-y-tiene-falta-de-rastreadores-en-12-CCAA.html>; LINDE, P.: “España tiene menos de la mitad de los rastreadores necesarios para controlar la epidemia”. *El País*, 19 de julio de 2020. Accesible en: <https://elpais.com/sociedad/2020-07-18/espana-tiene-menos-de-la-mitad-de-los-rastreadores-necesarios-para-controlar-la-epidemia.html>

³⁶OECD. “Health expenditure and financing”, 2020. Accesible en: <https://stats.oecd.org/#>

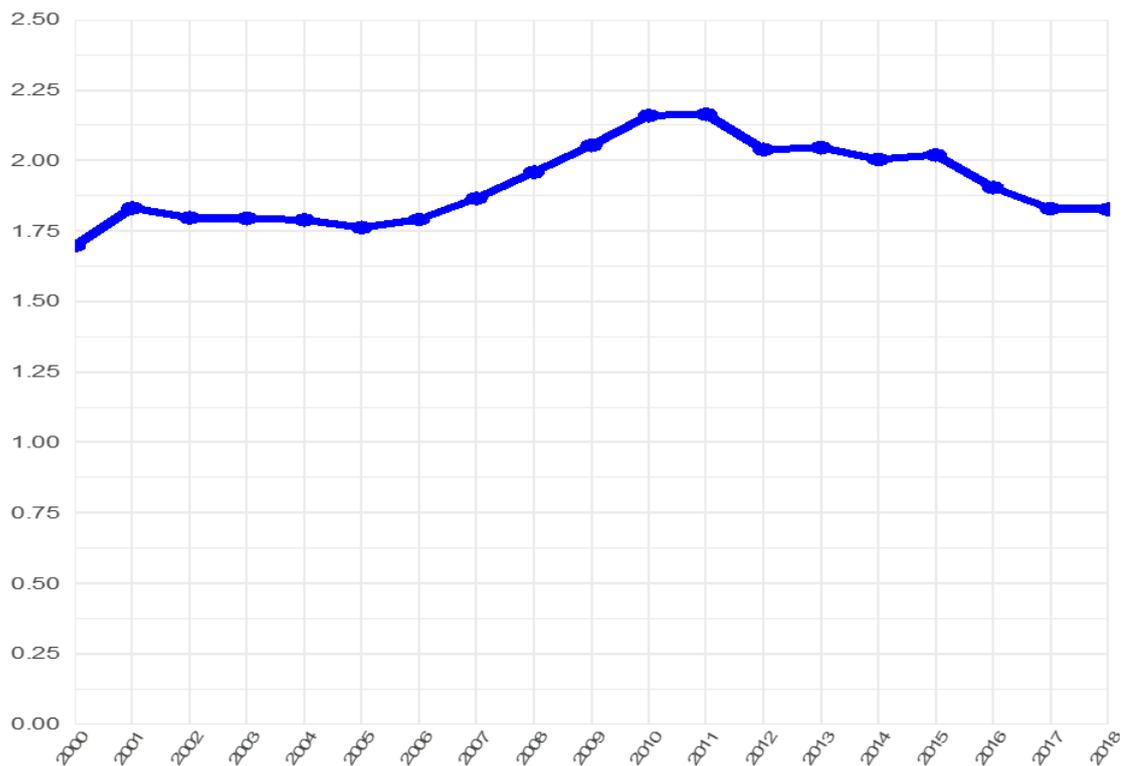
situándose ligeramente por encima de la media de la UE (3,7) pero por debajo de países como Grecia (6,3), Portugal (4,4), Alemania (4,2) o Italia (4). En lo que respecta al número de enfermeros y enfermeras, en 2017 España tenía una tasa de 5,7 enfermeros/as por cada 1000 habitantes (una tasa mayor que en 2001) significativamente por debajo de la media de la UE (8,4) y muy por debajo de países como Finlandia (14,3) o Alemania (12,9). Para el mismo año, España disponía de una tasa de 3 camas en hospitales por cada 1000 habitantes (en 2001 esa tasa era de 3,6), de nuevo por debajo de la media de la UE (5) y muy por debajo del país líder, Alemania con una tasa de 8³⁷.

Esta menor capacidad de recursos sanitarios debe tenerse en cuenta a la hora de explicar respuestas tan contundentes a la pandemia como el confinamiento domiciliario.

5.2. Medios policiales

Estos menores recursos a nivel sanitario respecto al contexto más cercano contrastan con el hecho de que a nivel policial ocurre algo diferente. El gasto en orden público y seguridad en porcentaje del PIB sigue una tendencia similar al gasto en sanidad, con un crecimiento antes de 2008 y una contracción a partir de entonces, como muestra el [Gráfico 8](#).

Gráfico 8. Evolución del gasto en orden público y seguridad en porcentaje del PIB



Fuente: OECD³⁸

³⁷MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL. “Los sistemas sanitarios en los países de la Unión Europea”, 2019. Accesible en: https://www.msbs.gob.es/estadEstudios/estadisticas/docs/presentacion_es.pdf

Pero a diferencia del contexto sanitario, España destaca en Europa a nivel de recursos humanos policiales. Los datos de los que se disponen, del año 2011³⁹, apuntan a una alta tasa de agentes de policía por cada 100000 habitantes, situando a España en el quinto puesto (el primero si solo se tienen en cuenta los países de Europa occidental).

En el ámbito policial también se debe señalar que venimos de una década de movilización social contra las causas y las consecuencias de la crisis económica del 2008, como la reducción del gasto público en sanidad que se ha visto anteriormente⁴⁰. Como consecuencia de este aumento de las protestas, en 2015 se realizaron una serie de reformas legales. Entre estas reformas se encuentran, eliminar el elemento “activo” de la resistencia en el tipo penal de resistencia y desobediencia a la autoridad o sus agentes (art. 550 CP), permitiendo sancionar entonces la resistencia “pasiva”, pasar las faltas (penales) a infracciones administrativas (ámbito en el que predomina la veracidad de las autoridades y sus agentes) y la reforma de la LOPSC. En esta última reforma destaca el hecho que la desobediencia, leve en oposición a la grave sancionada penalmente, pase de ser una infracción leve en la LOPSC de 1992 a considerarse una infracción grave en la nueva ley (art. 36.6 LOPSC) con multas de hasta 30000 euros (art. 39.1 LOPSC)⁴¹.

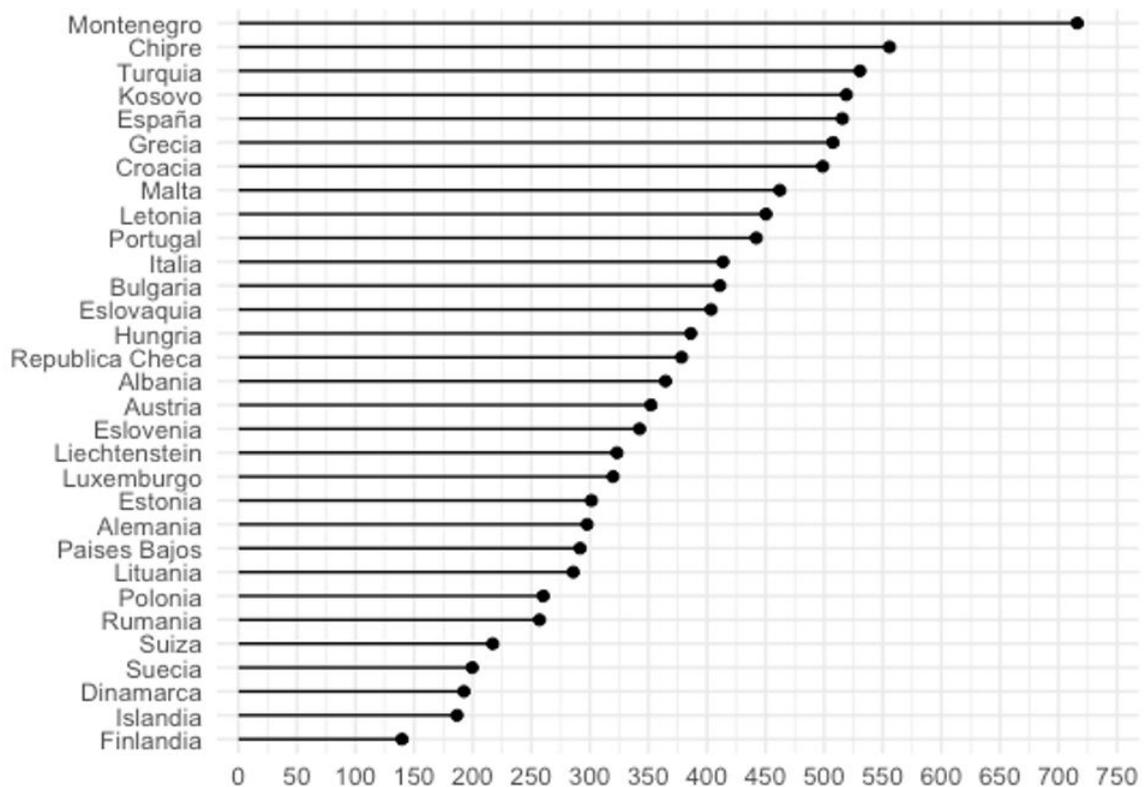
³⁸OECD. “General government spending”, 2020. Accesible en: <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm#indicator-chart>

³⁹ Se presentan los datos de 2011 porque son los datos más actualizados que incluyen a los agentes de los cuerpos de policía local, hecho que no ocurre en otras fuentes oficiales.

⁴⁰MAROTO, M., GONZÁLEZ-SÁNCHEZ, I., y BRANDARIZ, J. A.: “Editors' Introduction: Policing the Protest Cycle of the 2010s”. *Social Justice*, 46(2/3), 2019, pp. 1-27.

⁴¹GONZÁLEZ-SÁNCHEZ, I., y MAROTO-CALATAYUD, M.: “The penalization of protest under neoliberalism: managing resistance through punishment”. *Crime, Law and Social Change*, 70(4), 2018, pp. 443-460.

Gráfico 9. Tasa de agentes de policía por cada 10000 habitantes en 2019



Fuente: EUROSTAT⁴²

5.3. Comunicación y lenguaje bélico

Uno de los elementos que más llamaron la atención de la estrategia de comunicación del gobierno fue el papel que tuvieron las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (y las Fuerzas Armadas, aunque aquí nos centremos en las primeras). Por ejemplo, en las ruedas de prensa diarias del Comité de Gestión Técnica se incluyeron representantes policiales (estuvieron presentes en estas ruedas desde el inicio del estado de alarma hasta el día 25 de abril). Estos también aparecían, de forma continua, en los medios de comunicación cuando se informaba sobre las actuaciones que estaban llevando a cabo. Y, por último, de forma relacionada, el lenguaje del gobierno utilizado para informar sobre la situación de la pandemia ha sido caracterizado como de “bélico” (con expresiones como “guerra contra el virus”, “ganar la batalla”, “resistir”) dando así un marco contextual favorable a las fuerzas armadas y policiales⁴³.

⁴²EUROSTAT: “Personnel in the criminal justice system by sex - number and rate for the relevant sex group: police officers 2019.”, 2019 Accesible en: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=crim_just_job&lang=en La tasa para España se ha corregido puesto que no incluía a los agentes de policía local. Se ha recalculado la tasa utilizando los propios datos de EUROSTAT, los datos de población del INE (ver nota 27) y la estimación de 70.000 agentes de policía local explicada en LÓPEZ RIBA, J.M.: “Las identificaciones policiales en España: un análisis crítico desde la criminología”, tesis doctoral (Universidad Pompeu Fabra), 2019.

En las ruedas de prensa del Comité de Gestión Técnica estaban presentes el Director del centro de coordinación de emergencias y alertas sanitarias, la Secretaría General de Transportes, el Jefe Mayor de la Defensa, el Comisario del Cuerpo Nacional de Policía y el Teniente General de la Guardia Civil. Cada miembro exponía diariamente la actualidad con referencia al estado de alarma y la pandemia. En ese caso, los representantes policiales se encargaban de informar sobre las actuaciones policiales⁴⁴ llevadas a cabo contra aquellos que presuntamente infringían las normas dictadas (información que luego se publicaba en la cuenta oficial de Twitter del Ministerio del Interior). La inclusión en las ruedas de prensa de las fuerzas armadas y policiales, según LÓPEZ-GARCÍA⁴⁵, iba destinada a enviar tres mensajes: i) la seriedad de la situación; ii) que no era solo un problema sanitario, sino también de seguridad; iii) una imagen de supervisión y control policial continuo durante el estado de alarma, que debería provocar seguridad a los ciudadanos “obedientes”, que cumplían las restricciones, y disuasión en forma de certeza del castigo a los “infractores”, aquellos que no cumplían con las medidas establecidas.

6. UNA HIPÓTESIS EXPLICATIVA

Teniendo en cuenta los puntos antes expuestos, la explicación más plausible ante las actuaciones policiales extraordinarias (tanto en términos temporales como en la comparación con otros países) estaría centrada en dos niveles: un nivel material, representado por la falta de inversión y medios sanitarios en contraste con la comparativa mayor tasa de agentes de policía y mayores medios legales para sancionar; y un nivel simbólico, la intención de enviar un mensaje de control de la situación.

Anteriormente se han mencionado los recortes en materia de gasto público en sanidad y la falta de medios sanitarios, sobre todo de personal, que se ha hecho muy palpable durante esta crisis. Se ha mencionado también que, pese a la reducción del gasto público en temas securitarios en la última década, España destaca en la comparación con los países de nuestro entorno en términos de personal policial y de legislación para sancionar la desobediencia a los agentes policiales. Por lo tanto, se podría decir que la situación de falta de medios sanitarios, fruto de decisiones políticas en el pasado y que no se ha corregido en los últimos años, junto con la mayor disponibilidad de medios policiales favoreció una respuesta especialmente restrictiva como el confinamiento domiciliario acompañada de actuaciones policiales para asegurar su cumplimiento.

En otros contextos, se ha estudiado cómo en aquellos problemas donde el Estado social es insuficiente, principalmente porque se ha reducido de forma consciente en las últimas décadas del siglo pasado, se acude al Estado penal/policial⁴⁶.

⁴³LÓPEZ-GARCÍA, G.: “Vigilar y castigar: el papel de militares, policías y guardias civiles en la comunicación de la crisis del Covid-19 en España”. *El profesional de la información*, 29(3), 2020, e290311.

⁴⁴ Sobre esto, cabe señalar que, en cierta manera, también supone uno de los ejercicios de rendición de cuentas de la actividad policial más interesantes de los últimos años, por los motivos que fuera.

⁴⁵LÓPEZ-GARCÍA, G.: “Vigilar y castigar: el papel de militares, policías y guardias civiles en la comunicación de la crisis del Covid-19 en España”. *El profesional de la información*, 29(3), 2020, e290311.

⁴⁶ Por ejemplo: BECKETT, K., & WESTERN, B.: “Governing Social Marginality Welfare, Incarceration, and the Transformation of State Policy”. *Punishment & Society*, 3(1), 2001, pp. 43-59; GARLAND, D. *Punishment and Welfare: A History of Penal Strategies*, 1985. Aldershot: Gower; WACQUANT, L. *Castigar a los pobres: el gobierno neoliberal de la inseguridad social*, 2009. Barcelona: Gedisa.

Lo anterior podría explicar la elección del confinamiento y el papel de la policía en su cumplimiento, medidas que se han tomado también en muchos otros países, pero no explicaría la mayor contundencia de las actuaciones policiales en España. Quizá este último punto encuentra más sentido a nivel simbólico. La gravedad de la crisis, junto con, de nuevo, esa falta de medios sanitarios, movió al gobierno a generar una imagen de (aparición de) control de la situación. La gravedad de la pandemia en aquellos meses (casos de COVID-19 al alza, la atención primaria desbordada, hospitales colapsados, etc.) se necesitaba contrastar con un mensaje de control, en este caso policial. Por ello el papel central de los representantes policiales en la estrategia de comunicación del gobierno, aprovechando también la confianza de la población española en las instituciones policiales⁴⁷. En esta estrategia de comunicación las actuaciones policiales eran un aspecto clave. El hecho de que los representantes policiales participaran en las ruedas de prensa, y el Ministerio del Interior a través de Twitter, informando sobre las detenciones y propuestas de sanción no debe verse principalmente como un mensaje a los “insolidarios” que se saltan las normas. Más bien eran un mensaje al resto de la población: el gobierno (a través de la policía) va a mantener el orden en esta situación y no va a permitir que los esfuerzos realizados por los ciudadanos obedientes sean en vano.

Esta explicación surge de la concepción de DURKHEIM⁴⁸ de que la represión penal tiene una dimensión comunicativa que está dirigida, no hacia los delincuentes, sino hacia el resto de la sociedad para promover la solidaridad social. El hecho de que el elevado volumen de sanciones se haga muy difícil de tramitar⁴⁹ y el ya entonces previsible revés judicial⁵⁰ a muchas actuaciones por los motivos legales señalados al principio del artículo, pueden verse como elementos que apoyan esta concepción simbólica.

7. CONCLUSIONES

Este trabajo ha intentado proporcionar una descripción de las actuaciones policiales durante el primer estado de alarma provocado por la pandemia de la COVID-19 y posibles elementos para su explicación. Se ha visto cómo la policía tomó un papel relevante en la gestión de la pandemia desde la propia concepción del estado de alarma. Lo que se plasmó en unas actuaciones policiales concretas, aunque sin marco legal claro que dio lugar a diversas polémicas, dirigidas a hacer cumplir las medidas restrictivas impuestas: propuestas de sanción por infracción de desobediencia (art. 36.6 LOPSC) y detenciones por delito de

⁴⁷LÓPEZ-GARCÍA, G.: “Vigilar y castigar: el papel de militares, policías y guardias civiles en la comunicación de la crisis del Covid-19 en España”. *El profesional de la información*, 29(3), 2020, e290311.

⁴⁸DURKHEIM, E.: *La división social del trabajo*, Ed. Akal, Madrid, 1987; GARLAND, D.: “Punishment and social solidarity”. En J. SIMON y R. SPARKS (Eds.), *The SAGE Handbook of Punishment and Society*, 2013, pp. 23-39. London: SAGE.

⁴⁹ESPARCH, P. y FAGEDA, G.: “El Govern ha cobrat el 5% de les multes del primer estat d'alarma”. *Ara.cat*, 17 de enero de 2021. Accesible en https://www.ara.cat/societat/multes-covid-generalitat-cobrat-tramits-salut-interior-coronavirus-govern_o_2601340006.html; REGUÉ, J. y ALBALAT, J. G.: “Las 'multas covid' se quedan sin cobrar”. *El Periódico*, 2 de diciembre de 2020. Accesible en <https://www.elperiodico.com/es/politica/20201202/multas-confinamiento-covid-catalunya-8220501>

⁵⁰ ALBALAT, J. G.: “Los jueces tumban las multas por romper el confinamiento”. *El Periódico*, 2 de diciembre de 2020. Accesible en: <https://www.elperiodico.com/es/politica/20201202/multas-estado-alarma-argumentos-justicia-8230282>

desobediencia grave (art. 556.1 CP). Observando los datos de estas actuaciones se pueden ver cómo siguen una tendencia similar: aumentan hasta mediados de abril donde alcanzan su pico máximo (sin aparentemente un incremento en la movilidad de los ciudadanos que lo justifique), después disminuyen, repuntan coincidiendo con el alivio de las restricciones y posteriormente vuelven a disminuir. Cuando se desagregan estos datos en función del tipo de cuerpo policial y su población “objetivo” se puede ver que, en el caso de las detenciones, las policías estatales son las principales protagonistas, seguidas de las autonómicas y, por último, las locales. En el caso de las sanciones, también muestran un mayor nivel de propuestas las policías estatales, sin embargo, en este caso las policías locales toman el segundo puesto (incluso en determinados momentos el primero). Comparando el número de detenciones y propuestas de sanción en el periodo para el que hay datos disponibles (durante el estado de alarma) con años anteriores se puede observar la excepcionalidad de la situación, sobre todo en cuanto a propuestas de sanción se refiere. Si se compara con otros países, como en el caso de Italia cuya situación era comparable en términos de pandemia y medidas restrictivas pero también otros países para los que había datos, se puede observar que el nivel de propuestas de sanción en España es significativamente mayor (y en algunos casos también la gravedad de las consecuencias de estas sanciones).

En este artículo, se ha propuesto que para explicar este mayor nivel de control policial se han de tener en cuenta varios elementos. En primer lugar, que venimos de una década de contracción del gasto público en sanidad, lo que ha repercutido en que, comparativamente, España no destaque por disponer de medios sanitarios suficientes. En segundo lugar, pese a que también se ha contraído el gasto en seguridad y orden público, España sí destaca en medios policiales, tanto personales como legales. En tercer lugar, la policía ha tenido un papel clave en todo lo relacionado con la comunicación e información de la pandemia.

En base a estos elementos la propuesta de explicación del mayor control policial se compone de dos aspectos. Un aspecto material, como es la falta de medios sanitarios y la disponibilidad de medios policiales. Y, un aspecto simbólico, más importante en este contexto, dirigido a generar una sensación de control en una situación grave utilizando a la policía.

Esta investigación ha contado con diferentes limitaciones. Una de las más relevantes tiene que ver con el corto periodo de tiempo pasado entre los hechos y el presente trabajo lo que ha impedido contar con más investigaciones sobre la materia tratada. Por lo que lo expuesto debe tomarse como una primera tentativa explicativa. Por otro lado, y como ya se ha mencionado, existen limitaciones en los datos que han intentado medir la actuación policial. Estos datos provienen de la misma institución que se está analizando sin posibilidad de contrastar con otras fuentes. Además, existen otras limitaciones como el poco detalle de la información, la falta de esta para algunos días y su accesibilidad.

Futuras investigaciones deberían analizar aspectos importantes que por falta de información no se han podido tratar aquí. Por ejemplo, se podría profundizar en la comparación con otros países; estudiar qué ocurrió a nivel policial durante el segundo estado de alarma y las subsiguientes olas pandémicas; o analizar el impacto diferencial de estas actuaciones policiales a diferentes segmentos de la población.

Referencias

ALBALAT, J. G. “Los jueces tumban las multas por romper el confinamiento”. *El Periódico*, 2 de diciembre de 2020. Accesible en: <https://www.elperiodico.com/es/politica/20201202/multas-estado-alarma-argumentos-justicia-8230282>

- ALONSO RIMO, A.: "Aspectos esenciales del delito y la infracción administrativa de desobediencia a la autoridad (más allá de la pandemia de COVID-19), en *Diario La Ley* nº 9689 (2020).
- ÁLVAREZ GARCÍA, F.J.: "Estado de alarma o de excepción", *EPC* t. XL (2020), pp. 7 y ss. <https://doi.org/10.15304/epc.40.6706>
- ÁLVAREZ GARCÍA, F.J.: "Prólogo", *Tratado de Derecho penal español. Parte especial*, t. 1 (Delitos contra las personas), 3ª ed., Ed. Tirant lo blanch, Valencia, 2021, pp. 29 y ss.
- AMOEDO-SOUTO, C-A.: "Vigilar y castigar el confinamiento forzoso: problemas de la potestad sancionadora al servicio del Estado de alarma sanitaria". *El Cronista*, 86-87, 2020, pp. 66-77.
- APPLE: "Informes de tendencias de movilidad", 2020. Accesible en: <https://covid19.apple.com/mobility>
- BECKETT, K., & WESTERN, B.: "Governing Social Marginality Welfare, Incarceration, and the Transformation of State Policy". *Punishment & Society*, 3(1), 2001, pp. 43-59. <https://doi.org/10.1177/14624740122228249>
- CENTRO NACIONAL DE EPIDEMIOLOGÍA: Situación y evolución de la pandemia de COVID-19 en España. 2020. Accesible en <https://cnecovid.isciii.es/covid19/>
- CIVIO: "La movilidad europea en tiempos de coronavirus", 2020.. Accesible en: <https://civio.es/covid-movilidad-europea/>
- DÍAZ, E. y RUIZ-TAGLE, J.: "España realiza un 77% menos de test de Covid que Europa y tiene falta de rastreadores en 12 CCAA". *elEconomista.es*, 21 de julio de 2020. Accesible en: <https://www.economista.es/nacional/noticias/10680121/07/20/Espana-realiza-un-77-menos-de-test-de-Covid-que-Europa-y-tiene-falta-de-rastreadores-en-12-CCAA.html>
- DÓPICO, J.: "¿Puede calificarse como delito de desobediencia grave a la autoridad (art. 556.1 del Código Penal) el mero incumplimiento de la prohibición de circular por las vías públicas durante el período de confinamiento?" en Brito, C. y Maroto, M. comps. *Derechos Humanos ante la crisis del COVID-19*, 2020, pp. 9-11. Madrid: Ilustre Colegio de Abogados de Madrid.
- DURKHEIM, E.: *La división social del trabajo*, Ed. Akal, Madrid, 1987.
- ELORDUY, P. y ÁLVAREZ, A.: "No culpes al 8M: tres indicadores macro que explican mejor la crisis sanitaria por el coronavirus". *El Salto*, 27 de marzo de 2020. Accesible en <https://www.elsaltodiario.com/sanidad-publica/culpa-8m-coronavirus-gasto-sanitario-camas-enfermeras-indicadores-recortes-sanidad-explican-tesis-sanitaria>
- ESPARCH, P. y FAGEDA, G.: "El Govern ha cobrat el 5% de les multes del primer estat d'alarma". *Ara.cat*, 17 de enero de 2021. Accesible en https://www.ara.cat/societat/multes-covid-generalitat-cobrat-tramits-salut-interior-coronavirus-govern_0_2601340006.html
- EUROPEAN CENTRE FOR DISEASE PREVENTION AND CONTROL: "Data - historical data (to 14 December 2020) on daily number of COVID-19 cases and deaths by country worldwide", 2020. Accesible en <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/download-todays-data-geographic-distribution-covid-19-cases-worldwide>
- EUROSTAT: "Population on January 1 2019", 2019. Accesible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- EUROSTAT: "Personnel in the criminal justice system by sex - number and rate for the relevant sex group: police officers 2019.", 2019 Accesible en: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=crim_just_job&lang=en
- FERREIRA, M.: "Polémica por los golpes en una intervención de la Ertzaintza a una mujer en el barrio San Francisco de Bilbao". *elDiario.es*, 29 de marzo de 2020. Accesible en: https://www.eldiario.es/euskadi/video-polemica-intervencion-ertzaintza-bilbao_1_1155454.html
- FIADYS. "Impacto del COVID-19 en distintas formas delictivas", 2020. Accesible en <https://www.fiadys.org/publicaciones/impacto-del-covid-19-en-distintas-formas-delictivas/>
- GARLAND, D. *Punishment and Welfare: A History of Penal Strategies*, 1985. Aldershot: Gower.

- GARLAND, D.: "Punishment and social solidarity". En J. SIMON y R. SPARKS (Eds.), *The SAGE Handbook of Punishment and Society*, 2013, pp. 23-39. London: SAGE. <https://doi.org/10.4135/9781446247624.n2>
- GOOGLE. "Informes de Movilidad Local sobre el COVID-19", 2020. Accesible en <https://www.google.com/covid19/mobility/?hl=es>
- GONZÁLEZ-SÁNCHEZ, I., y MAROTO-CALATAYUD, M.: "The penalization of protest under neoliberalism: managing resistance through punishment". *Crime, Law and Social Change*, 70(4), 2018, pp. 443-460. <https://doi.org/10.1007/s10611-018-9776-9>
- GRUPO DE TRABAJO DE EXPERTOS SOBRE LOS AFRODESCENDIENTES DE LAS NACIONES UNIDAS: "COVID-19, racismo sistémico y protestas mundiales", 2020. Accesible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/45/44>
- INE: "Población a 1 de enero de 2019", 2019. Accesible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=2853>
- INTERNATIONAL DECADE FOR PEOPLE OF AFRICAN-DESCENT Y RIGHTS INTERNATIONAL SPAIN: "Racismo y xenofobia durante el estado de alarma en España", 2020. Accesible en: <http://www.rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/d0b782ac0452e9052241b17a646df19ad4edf12c.pdf>
- LINDE, P.: "España tiene menos de la mitad de los rastreadores necesarios para controlar la epidemia". *El País*, 19 de julio de 2020. Accesible en: <https://elpais.com/sociedad/2020-07-18/espana-tiene-menos-de-la-mitad-de-los-rastreadores-necesarios-para-controlar-la-epidemia.html>
- LÓPEZ-GARCÍA, G.: "Vigilar y castigar: el papel de militares, policías y guardias civiles en la comunicación de la crisis del Covid-19 en España". *El profesional de la información*, 29(3), 2020, e290311. <https://doi.org/10.3145/epi.2020.may.11>
- LÓPEZ RIBA, J.M.: "Las identificaciones policiales en España: un análisis crítico desde la criminología", tesis doctoral (Universidad Pompeu Fabra), 2019.
- LOZANO, B.: "¿Qué se puede sancionar en el incumplimiento del estado de alarma?" *Diario La Ley*, 9636, 2020, pp. 1-7
- MAROTO, M., GONZÁLEZ-SÁNCHEZ, I., y BRANDARIZ, J. A.: "Editors' Introduction: Policing the Protest Cycle of the 2010s". *Social Justice*, 46(2/3), 2019, pp. 1-27.
- MEDINA, M. A.: "Cronología de la epidemia de coronavirus en España en tan solo mes y medio". *El País*, 10 de marzo de 2020. Accesible en: <https://elpais.com/sociedad/2020-03-09/cronologia-de-la-epidemia-de-coronavirus-en-espana-en-tan-solo-mes-y-medio.html>
- MINISTERIO DEL INTERIOR: "Detenciones e investigados por comunidades autónomas, tipología penal y periodo", 2020. Accesible en <https://estadisticasdecriminalidad.ses.mir.es/publico/portalestadistico/>
- MINISTERIO DEL INTERIOR: "Infracciones totales a la LOPSC por comunidades autónomas, articulado, periodo y sanciones _ cuantía", 2020. Accesible en <https://estadisticasdecriminalidad.ses.mir.es/publico/portalestadistico/>
- MINISTERIO DELL'INTERNO. "Coronavirus, i dati dei servizi di controllo", 2020. Accesible en: <https://www.interno.gov.it/it/coronavirus-i-dati-dei-servizi-controllo>
- MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL. "Los sistemas sanitarios en los países de la Unión Europea", 2019. Accesible en: https://www.mscbs.gob.es/estadEstudios/estadisticas/docs/presentacion_es.pdf
- OECD. "Health expenditure and financing", 2020. Accesible en: <https://stats.oecd.org/#>
- OECD. "General government spending", 2020. Accesible en: <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm#indicator-chart>
- REGUÉ, J. y ALBALAT, J. G.: "Las 'multas covid' se quedan sin cobrar". *El Periódico*, 2 de diciembre de 2020. Accesible en <https://www.elperiodico.com/es/politica/20201202/multas-confinamiento-covid-catalunya-8220501>

- ROCA DE AGAPITO, L.: “Las normas no se desobedecen, se infringen”, en *Diario La Ley* nº 9632 (2020).
- SÁNCHEZ-CARRETERO, C.: “Los silencios de la covid-19: de una pandemia a una sindemia”. *The Conversation*, 21 de diciembre de 2020. Accesible en <https://theconversation.com/los-silencios-de-la-covid-19-de-una-pandemia-a-una-sindemia-151994>
- SEBASTIANI, G., MASSA, M. y RIBOLI, E. 2020. “COVID-19 epidemic in Italy: evolution, projections and impact of government measures”. *European Journal of Epidemiology*, 35, 2020, pp. 341-345. <https://doi.org/10.1007/s10654-020-00631-6>
- SIRECOVI-OSPDH: “Conseqüències de l’Estat d’alarma en la vulneració dels drets de la ciutadania”, 2020. Accesible en: www.ub.edu/ospdh/ca/publicacions_cat
- TRAYTER JIMÉNEZ, J.M.: “Derecho administrativo sancionador, estado de alarma y COVID-19”, en D. Blanquer Criado (coord.), *COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)*, Ed. Tirant lo blanch, Valencia, 2020, pp. 241 y ss.
- WACQUANT, L. *Castigar a los pobres: el gobierno neoliberal de la inseguridad social*, 2009. Barcelona: Gedisa.
- WARREN, F., GUALCO, F., DAVIDSON, H. y EDGINTON, E.: “Part 1 - International policing responses to COVID-19: During lockdown. Scottish Government Report”, 2020. Accesible en <https://www.gov.scot/publications/part-1-international-policing-responses-covid-19-during-lockdown/pages/21/>
- WARREN, F., GUALCO, F., DAVIDSON, H. y EDGINTON, E.: “Part 2 -International policing responses to COVID-19: Easing of lockdown”, 2020. Accesible en: <https://www.gov.scot/publications/part-2-international-policing-responses-covid-19-easing-lockdown/>