

Juzgado de lo Contencioso-administrativo N°. 3 de Oviedo, Sentencia 147/2020 de 9 Nov. 2020, Proc. 223/2020

Ponente: Carbajo Domingo, Miguel Ángel

Ponente: Carbajo Domingo, Miguel Ángel.

Casuismo relevante

Cabecera

ESTADO DE ALARMA. DESODEDIENCIA. Nulidad de la sanción impuesta por transitar en la vía pública sin causa justificada. Inexistencia de infracción administrativa de desobediencia, pues la interesada obedeció a la ilegítima orden dada por los Agentes. Vulneración del principio de tipicidad. En el ordenamiento, no existe disposición alguna que sancione la limitación a la libertad de circulación, ni puede considerarse que la vulneración de la mencionada limitación constituya una desobediencia. Absoluto desprecio a los derechos fundamentales de la interesada. Desde un punto de vista jurídico no es correcto el RD 463/2020, por cuanto no establece un cuadro de infracciones y sanciones, sino que se remite al régimen sancionador previsto en otras Leyes.

Resumen de antecedentes y Sentido del fallo

El JCA núm. 3 de Oviedo estima el recurso contencioso-administrativo y declara nula de pleno derecho la Resolución sancionadora impuesta por la comisión de infracción del art. 36.6 LO 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana.

A Favor: SANCIONADO.

En Contra: ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.

JDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 3

OVIEDO

SENTENCIA: 00147/2020

SENTENCIA

En Oviedo, a nueve de Noviembre de dos mil veinte.

Vistos por el Ilmo. Sr. D. MIGUEL ANGEL CARBAJO DOMINGO, Magistrado del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº TRES de OVIEDO y su Partido, los presentes autos de PROCEDIMIENTO ABREVIADO Nº 223/20, seguidos en este Juzgado, entre partes, de una como recurrente D<sup>a</sup> LIDIA, representada y defendida por el Letrado D. Julio César Alonso González, siendo demandado la DELEGACIÓN DEL GOBIERNO EN ASTURIAS, representado por el Abogado del Estado, sobre sanción.

## I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por el Letrado D. Julio César Alonso González en nombre y representación de D<sup>a</sup> LIDIA se presentó en este Juzgado escrito interponiendo recurso contencioso administrativo con fecha 3.8.20, por la que se impugna imposición de una sanción, en base a los hechos y fundamentos de derecho que en su demanda se expresan y que, previos los trámites legales se dicte sentencia en los términos interesados en el Suplico de la misma. Asimismo, por medio de Otrosí digo, solicitó no recibir el procedimiento a prueba, ni celebración de vista, de conformidad con el art. 78.3 de la LJCA.

SEGUNDO.- Previa admisión de la demanda, se acordó reclamar el expediente administrativo y recibido éste y contestada la demanda por la Administración, así como cumplidos los trámites procesales, que son de ver en las actuaciones, quedaron los autos conclusos y a la vista de SS<sup>a</sup> para dictar Sentencia.

TERCERO.- En la tramitación de este procedimiento se han observado todas las prescripciones legales.

## II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Sobre la actuación administrativa recurrida y la posición procesal de las partes.

En el presente recurso contencioso-administrativo se impugna la Resolución que pone fin al expediente sancionador NUM001, por el que se impone a D<sup>a</sup>. Lidia una sanción de multa de 600 euros como autor de una infracción del artículo 36.6 de la LO.4/2015, de 30 de marzo de Protección de la Seguridad Ciudadana, por los hechos ocurridos el día 22 de marzo de 2020, es decir, como una infracción grave consistente en que el referido día a las 12:50 horas, en la CALLE001, Avilés (Asturias), Agentes del Cuerpo Nacional de Policía procedieron a denunciar a D<sup>a</sup>. Lidia por transitar por la vía pública sin causa justificada, vulnerando con ello lo establecido en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el Estado de Alarma.

A) Posición de la parte actora:

La parte actora solicita la estimación del recurso y la declaración de nulidad de la resolución, alegando la falta de motivación en que incurre la Resolución recurrida, por cuanto únicamente se realiza una mera exposición de las razones de hecho y de derecho en que se dice apoya el acta de denuncia, no fundándose en pruebas que aparezcan en el expediente administrativo.

En todo caso, los hechos que se atribuyen a la actora tampoco son ciertos ni ocurrieron tal y como vienen reflejados en el expediente y, en todo caso, su conducta (señora muy mayor y que se encontraba en la calle con una bolsa con comida que llevaba para su casa) no es constitutiva de desobediencia.

En cualquier caso, la desobediencia a la autoridad debe entenderse referida a quienes tienen tal consideración, conforme a lo establecido en el art. 5 de la Ley de Seguridad Ciudadana, entre los que no se incluye el Gobierno, que fue quien dictó el decreto de alarma.

Se recuerda por la actora que, el encontrarse fuera del domicilio no supone de por sí ningún tipo de infracción del ordenamiento jurídico, puesto que en todo momento durante el estado de alarma se ha permitido la salida controlada de las personas de sus domicilios, en determinados supuestos.

En segundo lugar, se alega que se ha vulnerado el principio de legalidad, por cuanto no hay como tal ninguna norma que imponga sanciones por vulnerar las limitaciones impuestas en el artículo 7 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. En consecuencia, no existe en realidad ningún tipo de régimen sancionador que pueda considerarse como válido en esta materia.

En tercer lugar, se alega que el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma, es inconstitucional, por cuanto la situación en la que se ha colocado a los ciudadanos desde la declaración del estado de alarma no casa con el concepto de "limitación" de derechos, sino que ha supuesto una verdadera y completa suspensión o hasta supresión de tales derechos.

B) Posición de la Administración demandada:

La Administración solicita la desestimación del recurso alegando, en primer lugar, el quebrantamiento de la doctrina de los actos propios, por haber abonado el recurrente la sanción impuesta, obteniendo el cincuenta por ciento (50%) de reducción del importe de la multa.

En segundo lugar, se alega por la demandada que, de conformidad con el RD 463/2020 del Estado de alarma (cuyo artículo 7.1 pretendía restringir al máximo las relaciones interpersonales y la posibilidad de contagio del virus), la sanción se encuentra debidamente motivada.

Finalmente se defiende que los hechos se encuentran debidamente tipificados, con profusión de alegaciones, a las que nos remitimos en aras a la brevedad.

SEGUNDO.- Sobre los hechos que resultan del expediente administrativo.

Son hechos que resultan acreditados a la vista del expediente administrativo, y cuya ordenada exposición se hace necesario para la adecuada resolución del supuesto controvertido, los que siguen:

1. Por Agente del Cuerpo Nacional de Policía con Nº de carnet profesional NUM001 y NUM002 se formula, el 22 de marzo de 2020 denuncia contra D<sup>a</sup>. Lidia por la comisión de una infracción del art. 36.6 de la Ley de Seguridad Ciudadana 4/2015 por circular con su vehículo por la CALLE001 de Avilés, sin causa justificada, vigente el estado de alarma.

2. El 1 de junio de 2020 se incoa expediente sancionador a la Sra. Lidia, en el que se hace constar como hecho imputado que "El día 22/03/2020 a las 12:50 horas, en la CALLE001, Avilés (Asturias), los agentes observan al denunciado transitando por la vía pública sin causa justificada, vulnerando con ello lo establecido en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el Estado de Alarma".

3. El 19 de junio de 2020 la recurrente procede a abonar el importe de la sanción, con reducción del 50%.

TERCERO.- Sobre la impugnación de la resolución tras el pago voluntario de la sanción propuesta.

En primer lugar, se ha de dar respuesta a la alegación del Letrado del Estado consistente en la imposibilidad de recurrir una sanción cuando el sancionado ha abonado voluntariamente la misma en el plazo de quince días y ha obtenido la bonificación del 50% del importe propuesto, conforme a lo dispuesto en el art. 54 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

El artículo 54 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, bajo el título Procedimiento Abreviado, dispone:

1. Una vez notificado el acuerdo de incoación del procedimiento para la sanción de infracciones graves o leves, el interesado dispondrá de un plazo de quince días para realizar el pago voluntario con reducción de la sanción de multa, o para formular las alegaciones y proponer o aportar las pruebas que estime oportunas.

...

3. Una vez realizado el pago voluntario de la multa dentro del plazo de quince días contados desde el día siguiente al de su notificación, se tendrá por concluido el procedimiento sancionador con las siguientes consecuencias:

a) La reducción del 50 por ciento del importe de la sanción de multa.

b) La renuncia a formular alegaciones. En el caso de que fuesen formuladas se tendrán por no presentadas.

c) La terminación del procedimiento, sin necesidad de dictar resolución expresa, el día en que se realice el pago, siendo recurrible la sanción únicamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo".

Según resulta de la documentación aportada por la actora con su demanda, 19 de junio de 2020 procedió a abonar el importe de la sanción, con reducción del 50%, y ello a pesar de que el acuerdo de incoación del expediente era, en el extremo comentado, ciertamente confuso e impreciso, pues no llegaba a concretar el importe de la sanción que cabría imponer, para que así pudiera el recurrente acogerse a la posibilidad anteriormente citada.

De acuerdo con lo expuesto, el pago voluntario llevado a cabo por el recurrente implica la admisión de los hechos y el deseo de poner fin al procedimiento sancionador abonando la sanción, si bien beneficiándose de un descuento del 50% y tal pago voluntario implica, así mismo, la innecesariedad de seguir tramitándose el expediente sancionador ni de dictar una expresa resolución sancionadora pues el expediente se da por concluido con la aceptación expresa de los hechos probados y el pago voluntario de la sanción de multa.

Este mismo efecto se recoge en la Ley 39/2015, de 2 de abril, y así, cuando dispone el art. 85.2 que:

"Cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario o bien quepa imponer una sanción pecuniaria y otra de carácter no pecuniario pero se ha justificado la improcedencia de la segunda, el pago voluntario por el presunto responsable, en cualquier momento anterior a la resolución,

implicará la terminación del procedimiento, salvo en lo relativo a la reposición de la situación alterada o a la determinación de la indemnización por los daños y perjuicios causados por la comisión de la infracción".

Sea como fuere, vemos como el legislador ha establecido que el pago voluntario y anticipado, supone la terminación del procedimiento, con lo que se ha querido hacer operativo el principio de celeridad y eficacia en la tramitación administrativa, permitiendo que las garantías del ciudadano queden salvaguardadas al elegir éste una forma de terminación del procedimiento, manteniéndose la reducción.

Por tanto, cuando la Sra. Lidia renuncia al trámite de instrucción y prueba del procedimiento mediante el pago anticipado, no cabe replantear cuestiones fácticas en sede jurisdiccional ni invocar que no fueron atendidas en la vía administrativa previa. Ahora bien, ese proceder no impide la invocación de las motivaciones jurídicas que no pongan en entredicho los hechos de cargo, los cuales, en los términos señalados en el boletín de denuncia y acuerdo de incoación, quedan fijados y respaldados por la prueba incorporada al expediente, y por el pago anticipado de la sanción por parte del recurrente.

CUARTO.- Sobre la existencia de una infracción administrativa de desobediencia del art. 36.6 de la Ley

Entrando en el fondo del asunto, sostiene la demandante, entre otros motivos de impugnación, que los hechos imputados no son subsumibles en el tipo del art. 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015 de Protección de Seguridad Ciudadana.

Dispone el referido art. 36.6 que constituye infracción grave:

La desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito, así como la negativa a identificarse a requerimiento de la autoridad o de sus agentes o la alegación de datos falsos o inexactos en los procesos de identificación.

Los hechos imputados a la actora, y que la Administración subsume en el tipo infractor a que se acaba de hacer referencia, son los siguientes:

"El día 22/03/2020 a las 12:50 horas, en la CALLE001, Avilés (Asturias), los agentes observan al denunciado transitando por la vía pública sin causa justificada, vulnerando con ello lo establecido en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el Estado de Alarma".

A la vista de lo expuesto, la Administración del Estado sorprendentemente entiende que la desobediencia se consuma con el simple hecho de transitar por una vía pública, estando declarado el Estado de Alarma.

Pues bien, el apartado primero del art. 7 del RD 463/2020, de 14 de marzo, establece una "Limitación de la libertad de circulación de las personas" en los siguientes términos:

"1. Durante la vigencia del estado de alarma las personas únicamente podrán circular por las vías de uso público para la realización de las siguientes actividades:

- a). Adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad.
- b). Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios.
- c). Desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial.
- d). Retorno al lugar de residencia habitual.
- e). Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.
- f). Desplazamiento a entidades financieras y de seguros.
- g). Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.
- h). Cualquier otra actividad de análoga naturaleza que habrá de hacerse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad o por otra causa justificada".

Por su parte, el art. 20 del mismo RD 463/2020 dispone:

"El incumplimiento o la resistencia a las órdenes de las autoridades competentes en el estado de alarma será sancionado con arreglo a las leyes, en los términos establecidos en el artículo diez de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio".

Finalmente, el art. 10 de la LO 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio establece que:

Uno. El incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la Autoridad competente en el estado de alarma será sancionado con arreglo a lo dispuesto en las leyes.

A la vista de la normativa anteriormente expuesta, son varias las consideraciones que se pueden realizar en orden a la resolución del motivo de impugnación invocado:

a) En primer lugar, se ha de recordar a la Administración del Estado que el RD 463/2020 no establece, como sería lo correcto desde un punto de vista jurídico a los efectos del ejercicio de la potestad sancionadora, un cuadro de infracciones y sanciones, sino que se remite, en lo que al régimen sancionador se refiere, a lo previsto en otras leyes (art. 20). Por tanto, el régimen sancionador es exactamente el mismo en estado de alarma que el vigente cuando no está declarada la alarma.

Pues bien, no existe ninguna norma, por mucho que se empeñen los Agentes denunciadores primero (carnet profesional NUM001 y NUM002) y la Administración después, que sancione una supuesta limitación a la libertad de circulación, que en nuestro ordenamiento jurídico se configura como un Derecho Fundamental.

Se evidencia, en la actitud de los Agentes de la Policía Nacional, al formular una denuncia como la que ha dado lugar a este expediente, el más absoluto desprecio por los derechos fundamentales de la Sra. Lidia, a quien llegan a denunciar por desobediencia, cuando es lo cierto que resulta ignoto el mandato que la actora desobedeció.

b) En segundo lugar, no se alcanza a comprender como la demandada puede llegar a entender que la vulneración de la limitación a la libertad de circulación puede ser entendida como una desobediencia del art. 36.6 de la LO 4/2015, de 30 de marzo.

Efectivamente, el tipo diferencia:

1) Desobediencia: que no precisa de un impedimento físico a la actuación de los Agentes de la autoridad, sino que se contenta simplemente con la falta de la colaboración requerida.

2) Resistencia: que implica una oposición a la actuación de la autoridad o sus agentes para hacer que se cumpla la limitación de circulación aludida.

Pues bien, en este caso, ni por lo más remoto consta que la Sra. Lidia desobedeciese orden legítima dada por los Agentes denunciadores,

Esta forma de actuar por parte de la Administración y sus Agentes evidencia un flagrante desconocimiento de los principios que rigen el derecho penal, y por derivación el derecho administrativo sancionador, y es que, cabe preguntarse en qué punto del relato de hechos se dice que la denunciada no abandonara el lugar, y la respuesta es que en ninguno, y ello por la simple razón de que la Sra. Lidia, lo abandonó.

En definitiva, no se cumple los principios del tipo penal (art. 36.6 de la LO 4/2015), pues no se desobedeció ninguna orden y mucho menos legítima: no resulta acreditado que el denunciado permaneciera en lugar, por lo que no cabe la imposición de sanción alguna.

c) En tercer lugar, y como se ha dicho, para que pueda hablarse de una infracción administrativa de desobediencia la orden debe ser legítima, y es aquí donde se observa nuevamente el abuso de autoridad por parte de los Agentes denunciadores.

Es evidente la arbitrariedad de la Administración al imputar los hechos que se pretenden sancionar, construyendo artificiosamente un relato a todas luces ilegal, abusivo, antijurídico, y situado en las antípodas del Estado de Derecho.

La desobediencia exige un elemento objetivo constituido por una orden dictada por la autoridad dentro de su competencia "ratione materia" y revestida por las formalidades legales. La orden ha

de ser expresa, personal, clara y terminante, realizada con todos los apercibimientos legales. No se trata de confundir la desobediencia con omisiones que procedan de error o mala inteligencia. El elemento subjetivo o incumplimiento voluntario e intencional del mandato, manifestado en una negativa abierta, y deliberada a cumplirlo, pues lo que el legislador quiere es separar aquellas situaciones de incumplimiento o inejecución expresa, claras y terminantes, de aquellas otras en las que, por la propia complejidad del problema, no se exterioriza esa voluntad deliberadamente rebelde al cumplimiento o ejecución, con satisfacción del dolo específico de burlar y escarnecer el principio de autoridad.

La Sentencia 459/2019 de 14 de octubre de 2019, el TS dejó dicho sobre la desobediencia que "En efecto, es entendible que en aquellas ocasiones en las que el delito de desobediencia se imputa a un particular (cfr. arts. 556, 348.4.c, 616 quáter CP), el carácter personal del requerimiento adquiera una relevancia singular. Solo así se evita el sinsentido de que un ciudadano sea condenado penalmente por el simple hecho de desatender el mandato abstracto ínsito en una norma imperativa. De ahí que el juicio de subsunción exija que se constate el desprecio a una orden personalmente notificada, con el consiguiente apercibimiento legal que advierta de las consecuencias del incumplimiento."

En este caso, y redundando en lo ya dicho, es obvio que no se cumple los requisitos citados, pues como ya se dijo más arriba no consta la negativa de la Sra. Lidia a abandonar el lugar, sencillamente por cuanto acató la ilegítima orden dada por los Agentes.

En conclusión, la flagrante vulneración al principio de tipicidad resulta tan evidente que incluso es reconocida abiertamente por la Administración. Efectivamente, un pilar del principio de tipicidad es la extensión por analogía, que en nuestro Ordenamiento Jurídico está proscrita en el apartado 4 del artículo 27 de la Ley 40/2015. Sin embargo, en el acto recurrido se aprecia cómo, sin rubor ni disimulo, se busca acomodo en las normas definidoras de las infracciones y sanciones en abierta búsqueda de encajes creativos e imaginativos.

La aplicación de analogía deriva de la remisión a la ley aplicable que se ha efectuado en el decreto de alarma, y que ha resultado ser tan confusa para el ciudadano como para la propia Administración, que en reconocimiento incluso de la inseguridad jurídica vio obligada a dictar por el Ministerio del Interior - Dirección General de la Policía Nacional una nota informativa para aleccionar a sus Agentes sobre la normativa a aplicar en las denuncias formuladas en el estado de alarma.

Por todo lo expuesto, procede la estimación del recurso, y la declaración de nulidad del acto recurrido.

**QUINTO.- Sobre las costas.**

Conforme a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley 29/98, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, dada la estimación del recurso, procede la imposición de las costas de este recurso a la Administración demandada.

No resulta de aplicación el límite del tercio de la cuantía del recurso establecido en el art. 394.3 LECv., por cuanto como declara el ATS de 15 de septiembre de 2020, la aplicación de ese límite, dada la cuantía del recurso, llevaría al reconocimiento de una minuta por cantidades ridículas, en absoluta desproporción con el trabajo profesional desarrollado y la complejidad de este recurso.

Por todo ello, en nombre de S.M. el Rey y en el ejercicio de la potestad jurisdiccional que, emanada del Pueblo Español, me concede la Constitución,

**FALLO**

Que, estimando como estimo el recurso contencioso-administrativo 223/2020 interpuesto por la representación de D<sup>a</sup> LIDIA, contra la Resolución que pone fin al expediente sancionador NUM001, por el que se impone a D<sup>a</sup>. Lidia una sanción de multa de 600 euros como autor de una infracción del artículo 36.6 de la LO.4/2015, de 30 de marzo de Protección de la Seguridad Ciudadana, debo declarar y declaro:

PRIMERO: La nulidad de pleno derecho del acto recurrido por no ser conforme con el Ordenamiento Jurídico.

SEGUNDO: Se imponen las costas de este recurso a la Administración del Estado, sin que resulte de aplicación el límite del tercio de la cuantía del recurso establecido en el art. 394.3 LECv.

TERCERO: Se fija la cuantía de este recurso en 300 euros.

Notifíquese esta resolución a las partes en legal forma, haciéndoles saber que contra esta Sentencia no cabe recurso de apelación, debiendo notificarse a las partes en legal forma y actuar de conformidad con el artículo 104 de la L.J.C.A.

Así por esta mi Sentencia, de la que se expedirá testimonio para su unión a los autos, la pronuncio, mando y firmo.

E/

