



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTIZIA

XDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 1 LUGO

Modelo: N11600

C/ARMANDO DURÁN, S/N, PLANTA 3, EDIFICIO JUZGADOS, 27071-LUGO (TF.982294784-83-82 /FAX.982294781)

Teléfono: 982294784-82 Fax: 982294781

Correo electrónico:

Equipo/usuario: OD

N.I.G: 27028 45 3 2020 0000346

Procedimiento: PA PROCEDIMIENTO ABREVIADO 0000171 /2020 /

Sobre: ADMON. DEL ESTADO

De D/D*: ...

Abogado: D. JOSÉ MANUEL OLIVEROS RODRÍGUEZ

Procurador D./D*: JOSE ANGEL PARDO PAZ

Contra D./D* DELEGACION DEL GOBIERNO

Abogado: ABOGADO DEL ESTADO

Procurador D./D*

SENTENCIA N°208/2020

En Lugo, a treinta de diciembre de dos mil veinte.

Vistos por mí, D^a **OLALLA DÍAZ SÁNCHEZ**, MAGISTRADA-JUEZ del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 1 de los de Lugo, los presentes autos de Procedimiento Abreviado, seguidos con el número 171/2020, a instancia de D. ... representado por el Procurador don **José Ángel Pardo Paz** y defendido por el Letrado don **José Manuel Oliveros Rodríguez** frente a la SUBDELEGACIÓN DEL GOBIERNO EN A CORUÑA, representada y defendido por el Abogado del Estado, Sr. Barrigón del Santo, contra el siguiente acto administrativo:

Sanción de multa de 601 euros impuesta al Sr. ... en el expediente sancionador n° 3656/2020 por la comisión de una infracción en materia de protección de seguridad ciudadana (desobediencia, art. 36.6); y que ha sido abonada por el actor en el periodo voluntario.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- De la oficina de reparto del Decanato de los Juzgados de Lugo, el día 8 de septiembre de 2020 se turnó a este Juzgado recurso contencioso-administrativo formulado por la representación procesal del Sr. ... frente a la Subdelegación del Gobierno en A Coruña contra el acto administrativo expuesto en el encabezamiento de esta Sentencia, interesando se dicte Sentencia por la que se anule y deje sin efecto la resolución recurrida, y en consecuencia se anule la sanción de 601 euros impuesta, se acuerde la





ADMINISTRACION
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

devolución de la cantidad ya abonada (300,50 euros); condenando a la administración demandada a estar y pasar por dicha declaración, con todos los efectos legales inherentes a tal declaración; y con expresa imposición de costas.

SEGUNDO.- Tras la subsanación de defectos, el recurso por admitido a trámite por Decreto de 24/09/2020. Se ordenó a la administración la remisión del expediente administrativo, y se convocó a las partes al juicio que tuvo lugar en la sala de vistas de este Juzgado el día 14 de diciembre de 2020.

Acudieron las dos partes: la actora se ratificó en sus pretensiones, y la representación de la Administración demandada se opuso, solicitando la desestimación del recurso.

Se recibió el procedimiento a prueba (expediente administrativo que se dio por reproducido y documental).

Practicada la prueba, las partes formularon sus conclusiones definitivas.

A continuación, quedaron los autos vistos para sentencia.

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

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- Sobre el objeto del presente procedimiento y la postura de las partes

I.- Según consta en el boletín de denuncia, D. ... fue denunciado por dos agentes de la Guardia Civil del Puesto de Cedeira (Compañía de Ferrol) el día 17 de marzo de 2020, a las 20:50 horas; así se refleja:

-HECHOS QUE MOTIVAN LA INTERVENCIÓN O DENUNCIA:

"A las 20:50 horas del día 17/03/2020 nos trasladamos al lugar de Estrada de Esteiro en la localidad de O Barqueiro Mañón, comisionados por COS. En dicho lugar se encontraba una persona molestando a los vecinos, personados en el lugar la patrulla, se localiza a dicho individuo, el cual al ser preguntado si conoce el real decreto por el cual se prohíbe la circulación por la vía pública sin causa justificada, nos comunica que sí, pero que no tiene a donde ir. Por gestiones realizadas por la patrulla, se tiene conocimiento de que esta persona tiene una caravana en las inmediaciones, se le comunica verbalmente que queda denunciado ante la autoridad competente y que no se le entrega copia de la misma, por adopción de medidas sanitarias covid-19"





ADMINISTRACIÓN
DE JUSTIZIA

-NORMA: Ley 4/2015 de seguridad ciudadana en concordancia con RD 463/2020.

-PRECEPTO: Incumplir la obligación de no transitar por la vía pública salvo casos previstos en el art. 7 del RD 463/2020.

-ARTÍCULO: 36.6

II.- En base al contenido de esa denuncia, la Subdelegación del Gobierno en A Coruña el 11 de junio de 2020 acuerda la incoación del procedimiento sancionador -Exp. n° 3656/2020- frente al Sr. ... , al que se le imputa, según se expresa en el fundamento de derecho segundo de esa resolución, la supuesta comisión de una infracción administrativa calificada como grave en la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana (art. 36.6) consistente en desobedecer las limitaciones de la libertad de circulación acordadas por la autoridad competente durante la vigencia del estado de alarma; y en concreto por haber incumplido lo dispuesto en el artículo 7 del RD 463/2020, no habiendo acreditado encontrarse realizando ninguna de las actividades permitidas contempladas en el apartado 1 del artículo 7.

Se anuncia que la sanción de multa sería la de 601 euros, con la posibilidad del expedientado de acogerse a la reducción del 50% del importe de la multa, en el plazo de 15 días, renunciando a efectuar alegaciones.

El demandante procedió al pago del importe bonificado el 9 de julio de 2020, poniendo fin al procedimiento incoado.

III.- En la demanda presentada se sostiene la nulidad de la resolución impugnada, por vulneración del principio de tipicidad, al no haber existido ningún requerimiento expreso, concreto e individualizado del agente de la autoridad al ciudadano conforme a lo dispuesto en el artículo 36.6 LO 4/2015 por el que fue sancionado.

El Abogado del Estado se opone a la demanda, negando que se hayan vulnerado los principios de tipicidad y legalidad, al considerar que la conducta imputada sí tiene encaje en el art. 36.6 de la Ley de protección de seguridad ciudadana, ya que se trata de una desobediencia a la autoridad, por infringir las normas del Real Decreto 463/2020 dictadas por la autoridad, siendo el mandato expreso, claro y conocido por todos, y además en este caso, a diferencia de otro caso enjuiciado en este juzgado, sí hay un requerimiento expreso tal y como se expresa en la denuncia.





ADMINISTRACION
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

SEGUNDO.- Sobre el marco normativo del primer estado de alarma

I.- La Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, dice en el artículo 10.1 que:

"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".

II.- El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma, anuncia en su artículo 20 que el incumplimiento o resistencia a las órdenes de las autoridades será sancionado conforme a las leyes. Así, textualmente, 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 art. 10 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio"*.

Este Real Decreto, en el art. 7.1 establece una serie de limitaciones a la libertad de circulación de los ciudadanos por las vías públicas o espacios de uso público estando únicamente permitida la circulación de personas cuyo objetivo fuere la adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad; asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios; desplazamientos al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial; retorno al lugar de residencia habitual; asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables; desplazamiento a entidades financieras y de seguros; por causa de fuerza mayor o situación de necesidad; y cualquier otra actividad de análoga naturaleza que habrá de hacerse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad o por otra causa justificada. Asimismo, en el apartado 2 se permite la circulación de vehículos particulares por las vías de uso público para la realización de las actividades referidas en el apartado primero o para el repostaje en gasolineras o estaciones de servicio.

TERCERO.- Sobre el procedimiento sancionador abreviado tramitado

Dispone el artículo 54 de la Ley Orgánica 4/2015:

"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





ADMINISTRACION
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTIZIA

multa, o para formular las alegaciones y proponer o aportar las pruebas que estime oportunas.

Si efectúa el pago de la multa en las condiciones indicadas en el párrafo anterior, se seguirá el procedimiento sancionador abreviado, y, en caso de no hacerlo, el procedimiento sancionador ordinario.

2. El procedimiento sancionador abreviado no será de aplicación a las infracciones muy graves.

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"

En el caso examinado, el demandante procedió al pago del importe de la sanción (el 50%), lo que ha de ser entendido como una admisión del hecho por el que fue sancionado, y en todo caso, no ha sido un hecho controvertido la presencia del demandante en lugar, fecha y hora señalados en la denuncia, y el motivo que manifestó a los agentes de la autoridad: "no tenía a dónde ir".

CUARTO.- Sobre los elementos de la infracción administrativa de desobediencia

El art. 36.6 de la LO 4/2015, de 30 de marzo, sobre protección de la seguridad ciudadana, recoge el tipo que se ha aplicado para imponer la sanción, y que dice textualmente: "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".

La jurisprudencia penal que ha analizado de modo reiterado la concurrencia de los elementos que requiere el delito de desobediencia grave a la autoridad (ex. art. 556 CP) resulta perfectamente extrapolable a este ámbito del derecho





ADMINISTRACION
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

administrativo sancionador toda vez que en realidad (y en la actualidad), la única diferencia que existe entre ambos tipos - penal y administrativo- es cualitativa y no ontológica, requiriéndose para su calificación como delito una conducta grave que evidencie la contumaz rebeldía al cumplimiento de una orden y la persistencia en la negativa a acatar una orden o mandato; debiendo recordarse al efecto que fue la Ley Orgánica 1/2015 de reforma del Código Penal la que eliminó la relevancia penal de las actuaciones de desobediencia leve a la autoridad, de modo que esas conductas solo tienen encaje en el ámbito del ilícito administrativo, manteniéndose como delito la desobediencia cuando esta es grave.

Así pues, tal y como ha venido estableciendo de manera reiterada la jurisprudencia: "El delito de desobediencia requiere la concurrencia de los siguientes elementos:

a) la existencia de una orden dictada por la autoridad o sus agentes en el ejercicio de sus funciones que con carácter terminante, directo o expreso imponga al particular una conducta activa o pasiva.

b) que medie, respecto a su cumplimiento, un requerimiento por parte de la autoridad hecho con las formalidades legales sin que sea preciso que conlleve el expreso apercibimiento de incurrir en delito de desobediencia en caso de incumplimiento.

c) su conocimiento, real y positivo, por parte del obligado; y

d) la negativa u oposición voluntaria, obstinada y contumaz a la misma que revela el propósito de desconocer deliberadamente la decisión de autoridad.

Es por ello preciso que para que exista la infracción penal de desobediencia es necesario y esencial que exista un mandato, orden o requerimiento expreso y terminante que emane de la Autoridad competente dentro del ejercicio de las funciones que le son propias, siendo necesario que la orden sea clara en todos sus aspectos, de modo que la persona a quien va dirigida pueda captar con precisión en qué consiste el mandato (vid. entre otras las SST S821 o 1615/2013 y 1219/2004, de 10 de diciembre).

QUINTO.- Sobre los principios de tipicidad y legalidad; y los hechos imputados al demandante

Conforme a la jurisprudencia emanada del Tribunal Constitucional, la garantía de predeterminación normativa de los ilícitos y de las sanciones, derivada del derecho





ADMINISTRACIÓN
DE JUSTIZIA

fundamental a la legalidad sancionadora reconocido por el artículo 25.1 de la Constitución, tiene «como precipitado y complemento la de tipicidad, que impide que el órgano sancionador actúe frente a comportamientos que se sitúan fuera de las fronteras que demarca la norma sancionadora» (sentencias 120/1996, FJ 8º; y 133/1999, FJ 2º).

El máximo intérprete de nuestra Constitución ha declarado que «en el momento aplicativo del ejercicio de las potestades sancionadoras por los poderes públicos, éstos están sometidos al principio de tipicidad, como garantía material, en el sentido de que, por un lado, se encuentran en una situación de sujeción estricta a las normas sancionadoras y, por otro, les está vedada la interpretación extensiva y la analogía *in malam partem*, es decir, la exégesis y aplicación de las normas fuera de los supuestos y de los límites que ellas determinan», de manera que «se proscriben constitucionalmente aquellas otras incompatibles con el tenor literal de los preceptos aplicables o inadecuadas a los valores que con ellos se intenta tutelar» (sentencia 52/2003, FJ 5º); doctrina que «es sin duda aplicable a las infracciones y sanciones administrativas, pues a ellas se refiere también expresamente» el mencionado precepto constitucional (sentencia 182/1990, FJ 3º).

En el caso litigioso, partiendo de la base de que la legislación del estado de alarma no ha regulado un sistema sancionador por el incumplimiento de las normas dictadas a su amparo, sino que simplemente ha efectuado una remisión genérica a "las leyes", ya que el artículo 20 dice: "...será sancionado con arreglo a las leyes, de acuerdo con el art. 10 de la ley 4/1981"... y este art.10.1 a su vez se remite a "lo dispuesto en las leyes", habrá que comprobar si es correcta o no la tipificación como infracción del art. 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana de la conducta consistente en hallarse en la vía pública, sin justificación, el día 17 de marzo de 2020 a las 20:50 euros.

De acuerdo con los elementos que configuran la conducta de desobediencia que se han señalado en el fundamento jurídico anterior, como ya ha tenido ocasión de pronunciarse este órgano judicial, la conducta del demandante no tiene encaje en el tipo infractor aplicado.

En efecto, en contra de lo referido por el Sr. Abogado del Estado, no consta que los agentes de la Guardia Civil del puesto de Cedeira le hubieran impartido orden y/o mandato alguno al Sr. ... y lo único que se hace constar es que ha desobedecido el Real Decreto 463/2020 por estar en la calle sin causa justificada.





ADMINISTRACION
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

La desobediencia que tipifica el art. 36.6 (al igual que en la órbita penal el art. 556 del Código Penal) no es a una norma.

Sencillamente, las normas se pueden infringir pero no desobedecer.

En efecto, el ilícito administrativo de desobediencia requiere una negativa o resistencia del ciudadano a cumplir una concreta, clara y precisa orden o mandato de los agentes de la autoridad o de la autoridad en el ejercicio de sus funciones, que se la efectúan a aquel, como destinatario singular, esto es, por sus circunstancias particulares.

En el caso de autos, no concurren los elementos que configuran el ilícito de desobediencia pues no ha existido una orden dictada por los agentes de la autoridad que impusieran al Sr. Fernández una conducta activa, como podría ser que regresara a su domicilio en el momento en que fue interceptado.

En el boletín de denuncia se hizo constar que el demandante refirió que "no tenía a dónde ir" pero por gestiones efectuadas por la fuerza actuante tuvieron conocimiento de que tenía una caravana en las inmediaciones.

Empero, no le requirieron para que abandonase la vía pública pues nada consta, ni siquiera se sabe si se fue del lugar toda vez que no se describe en la denuncia lo que sucedió posteriormente. Desde luego, si el denunciado se resistiese a una hipotética orden de regresar a su domicilio, su conducta sí tendría pleno encaje en el tipo infractor (ex. art. 36.3 LO 4/2015) pero nada de eso consta que hubiese acaecido.

Así las cosas, faltando un "mandato concreto", es decir, la premisa básica del tipo infractor de desobediencia, lógicamente no pudo haber existido requerimiento alguno para su cumplimiento, ni, en definitiva, negativa o desobediencia a una decisión de los agentes de la autoridad.

La tesis del Abogado del Estado no puede ser aceptada, pues aquí nadie duda de que la generalidad de la ciudadanía en pleno de estado de alarma sabía lo que podía hacer y lo que no, cuándo, cómo y dónde, pues ciertamente la difusión no pudo ser mayor -programas de radio, televisión, prensa, redes sociales... la tantas veces repetida frase que se convirtió en viral: "Quédate en casa" o "Queda na casa" aquí en Galicia, difundida en varios medios- pero ese notorio conocimiento de la norma, y en el caso examinado no es controvertido que el propio denunciado manifestó que sí conocía las prohibiciones





ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

el Real Decreto, no cubre las exigencias del principio de tipicidad cuando dicho incumplimiento se ha tipificado erróneamente en una desobediencia que requiere, redundando en lo ya dicho, una orden concreta emanada de una autoridad o agente de la autoridad dirigida a una persona en particular, y que tras ser requerida de forma expresa para su cumplimiento, no deponga su actitud, negándose o resistiéndose a ello.

Contrariamente a lo que expone la defensa de la Administración, el mero incumplimiento de la normativa del estado de alarma aunque sea dictada por el Gobierno no constituye una desobediencia, pues esta no sanciona, y se reitera, el incumplimiento de las órdenes del Gobierno plasmadas en la normativa del estado de alarma.

Precisamente la Abogacía del Estado en el documento confeccionado el 2 de abril de 2020 (*consulta efectuada sobre la tipificación y competencia administrativa...*) había entendido, con acierto, lo siguiente: *"la infracción del art. 36.6... sanciona algo más que el genérico incumplimiento del ordenamiento jurídico; la contravención de las normas vigentes conlleva unas determinadas consecuencias jurídicas pero no toda contravención de la normativa vigente implica una infracción por desobediencia. El art. 36.6 tipifica una infracción administrativa derivada no de la mera contravención de una norma jurídica sino del desconocimiento del principio de autoridad, que entraña un reproche o desvalor adicional. Cuando quien actúa investido legalmente de la condición de autoridad no es obedecido por un particular, esa conducta merece un reproche adicional al que conlleva el previo incumplimiento de la normativa vigente. Por lo expuesto, la infracción de desobediencia precisa necesariamente de un requerimiento expreso e individualizado por parte del agente de la autoridad, que no resulte atendido por el destinatario de dicho requerimiento"*.

Llegados a este punto, se ha de concluir inequívocamente que el incumplimiento de las normas plasmadas en el Real Decreto 463/2020 del estado de alarma, no constituye una infracción de desobediencia, pues además siguiendo el criterio de la defensa de la administración, podríamos llegar al absurdo de que en cada infracción/vulneración de una norma general, aparte de la concreta infracción cometida (si así está tipificada), también nos hallaríamos ante una segunda infracción, la de desobediencia.

Resulta de interés destacar que hasta la fecha todos los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Galicia que hemos conocido de este tipo de multas -impuestas por la Administración del Estado por incumplimiento de limitaciones





ADMINISTRACION
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

de circulación del primer estado de alarma- las hemos anulado, por infringir el principio de tipicidad.

Así, se pueden citar las siguientes resoluciones judiciales: Sentencia de fecha 09/10/2020 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Vigo; Sentencias de 19/10/2020 y 27/10/2020 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Vigo; Sentencia de fecha 11/11/2020 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Pontevedra; Sentencia de este Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Lugo de 19/11/2020; y Sentencia de 24/11/2020 Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Pontevedra.

En definitiva, y sin necesidad de mayores disquisiciones, la demanda ha de ser necesariamente estimada, pues no ha existido la infracción grave de desobediencia tipificada en el artículo 36.6 LOPSC.

SEXTO.- Sobre las costas procesales

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la L.J.C.A., ha de regir el criterio objetivo del vencimiento, por lo que se imponen a la Administración demandada, si bien se moderan prudencialmente hasta la cifra máxima de doscientos euros (más los impuestos correspondientes) los honorarios de Letrado, atendiendo a la cuantía del pleito.

Vistos los artículos citados, y demás de general y pertinente aplicación; y en nombre de SM EL REY,

FALLO

Que debo **ESTIMAR** y **ESTIMO** el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador don **José Ángel Pardo Paz** en representación de don ... asistido por el Letrado don **José Manuel Oliveros Rodríguez** frente a la **SUBDELEGACIÓN DEL GOBIERNO EN A CORUÑA**, seguido como PROCESO ABREVIADO número 171/2020 ante este Juzgado, contra la sanción de multa impuesta al demandante en el expediente sancionador n° 3656/2020, por la comisión de una infracción del artículo 36.6 de la Ley 4/2015 Ley 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, que la declaro **NULA** por ser contraria al ordenamiento jurídico, la revoco y dejo sin efecto; y en consecuencia **CONDENO** a la administración demandada a devolver al actor el importe de 300,50 euros que ha sido abonado en el periodo voluntario, con el incremento en el interés legal del dinero a computar desde el 9 de julio de 2020 (fecha de pago).





Las costas procesales se imponen a la parte demandada, hasta la cifra máxima de doscientos euros (más impuestos) en concepto de honorarios de Letrado del demandante.

Notifíquese esta resolución a las partes, haciéndoles saber que es firme, pues contra ella no cabe interponer recurso ordinario alguno.

Así, por esta Sentencia, definitivamente Juzgando en única instancia, lo pronuncio, mando y firmo.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjuicio, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

