



Roj: **SJCA 2013/2020** - ECLI: **ES:JCA:2020:2013**

Id Cendoj: **36038450012020100032**

Órgano: **Juzgado de lo Contencioso Administrativo**

Sede: **Pontevedra**

Sección: **1**

Fecha: **24/11/2020**

Nº de Recurso: **210/2020**

Nº de Resolución: **215/2020**

Procedimiento: **Procedimiento abreviado**

Ponente: **FRANCISCO DE COMINGES CACERES**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Modelo: N11600

RUA HORTAS Nº 2 - 3º PONTEVEDRA

Teléfono: 986805667-8 **Fax:** 986805666

Correo electrónico: contencioso1.pontevedra@xustiza.gal

Equipo/usuario: Fd

N.I.G: 36038 45 3 2020 0000576

Procedimiento: PA PROCEDIMIENTO ABREVIADO 0000210 /2020 /

Sobre: ADMON. DEL ESTADO

De D/Dª : Doroteo , Efrain , Elias , Emiliano , Epifanio

Abogado: JORGE EIROA CASAS, JORGE EIROA CASAS , JORGE EIROA CASAS , JORGE EIROA CASAS , JORGE EIROA CASAS

Procurador D./Dª : , , , ,

Contra D./Dª SUBDELEGACION DEL GOBIERNO EN PONTEVEDRA

Abogado: ABOGADO DEL ESTADO

Procurador D./Dª

Materia: Sanciones administrativas. Covid-19. Desobediencia a la autoridad.

Cuantía: 1.502,50 €

SENTENCIA

Número: 215/2020

Pontevedra, 24 de noviembre de 2020

Visto por D. Francisco de Cominges Cáceres, magistrado del Juzgado Contencioso- Administrativo Núm. 1 de Pontevedra, el **PROCEDIMIENTO ABREVIADO 210/2020** promovido por D. Efrain ; D. Doroteo ; D. Elias ; D. Emiliano ; y D. Epifanio , representados y defendidos por el Letrado D. Jorge Eiroa Casas; contra la **ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO** (SUBDELEGACIÓN DEL GOBIERNO EN PONTEVEDRA), representada y asistida por la Abogada del Estado Dª Clara La Calle López-Gay.

ANTECEDENTES

1º.- D. Efrain, D. Doroteo, D. Elias, D. Emiliano y D. Epifanio interpusieron recurso contencioso-administrativo contra cinco resoluciones de la Subdelegación del Gobierno de Pontevedra que, respectivamente, le impusieron a cada uno de ellos una sanción de multa de 601 euros (reducida a 300,50 euros) por la comisión de la



infracción grave de desobediencia a la autoridad tipificada en el artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana el día 26 de marzo de 2020 en el término municipal de Vigo (exptes. NUM000 , NUM001 , NUM002 , NUM003 y NUM004)

En el "suplico" final de su Demanda solicitó se dicte sentencia en la que: <<(…) se anulen las sanciones impuestas con devolución por parte de la Administración demandada del importe abonado previamente por cada uno de los actores en la suma total de 1.502,50 € (300,50 € por cada uno de los procedimientos sancionadores), así como los intereses correspondientes desde la fecha de pago de la sanción hasta su reintegro, todo ello con expresa imposición de costas>>.

2º.- Los actores solicitaron, en el escrito de interposición del recurso, que el proceso se tramitase mediante el cauce "abreviado sin vista" regulado en el artículo 78.3 de la Ley Jurisdiccional 29/1998 (LJCA).

La Administración General del Estado presentó su escrito de contestación, en el que solicitó la íntegra desestimación del recurso, con la consiguiente condena en costas a los recurrentes.

Mediante Providencia de 21 de octubre de 2020 se dispuso la incorporación a autos de una copia del Dictamen de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado << sobre tipificación y competencia administrativa para tramitar y resolver procedimientos sancionadores por incumplimiento de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma>>; y de una copia de la sentencia dictada el 9 de octubre anterior por el Juzgado de lo Cont.-Ad. núm. 2 de Vigo en el proc. abrev. 170/2020, sobre un asunto similar. En dicha providencia de le planteó a las partes una tesis sobre la posible vulneración del principio de tipicidad por las sanciones impugnadas.

Los recurrentes formularon un escrito de alegaciones adscribiéndose a la tesis. La Administración del Estado lo hizo oponiéndose e insistiendo en la necesaria desestimación del recurso contencioso-administrativo.

3º.- La cuantía del pleito es de 1.502,50 euros.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I.- Objeto del proceso.

Constituyen el objeto de este litigio las cinco multas, de 601 euros cada una (minoradas a 300,50 euros por pronto pago), que la Subdelegación del Gobierno en Pontevedra les impuso, respectivamente, a D. Efrain , D. Doroteo , D. Elías , D. Emiliano y D. Epifanio por la comisión de la infracción grave de desobediencia a la autoridad tipificada en el artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana -LOPSC- (exptes. NUM000 , NUM001 , NUM002 , NUM003 y NUM004).

Concretamente por: << un incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 del RD 463/2020 , que establece que durante la vigencia del estado de alarma las personas únicamente podrán circular por las vías o espacios de uso público para la realización de las actividades que se relacionan, que deberán realizarse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad, menores o mayores, u otra causa justificada>>. En relación a las cinco denuncias idénticas suscritas por agentes de la Guardia Civil adscritos al Puerto de Vigo en las que se hizo constar que el 26 de marzo de 2020, a las 17:45 horas: << se procede a realizar un control en muelle de Guixar observando el vehículo reseñado con cinco personas en su interior, los cuales iban con mascarilla y guantes. Se persona responsable de la empresa Cairena SL (...) el cual manifiesta que fue él quien les ordenó a los cinco ir en ese vehículo>>.

Mediante cinco resoluciones de fecha 25 de junio de 2020 suscritas por la Subdelegada del Gobierno de Pontevedra se incoaron los respectivos expedientes sancionadores frente a cada uno de los actores, ocupantes del vehículo. Tras su notificación a los interesados, éstos procedieron al pago de la multa propuesta, acogiéndose a la reducción del 50% de su importe regulada en el artículo 54 LOPSC, lo que conllevó la inmediata finalización del procedimiento administrativo sancionador.

II.- Argumentos de las partes.

Aducen los recurrentes en su **Demanda**, en síntesis, que son trabajadores por cuenta ajena de la mercantil "Carpintería Industrial y Reparaciones Navales SL" (Cairena), cuya labor se desarrolla principalmente en el sector pesquero, naval y portuario. El día 26/03/2020 acudieron los cinco en el mismo vehículo desde la sede de la empresa a realizar unas reparaciones en la zona portuaria de Guixar (Vigo), en las instalaciones de "Terminales Marítimas de Vigo, SL" (Termavi), cliente de Cairena (aislamiento de las cámaras frigoríficas de almacenamiento y conservación de fruta). Trabajo necesario para que la actividad portuaria (servicio esencial) se pudiese continuar prestando correctamente, garantizando el suministro de bienes y servicios a la población confinada. Insisten en que esa actividad estaba autorizada y era perfectamente compatible con las limitaciones del estado de alarma, por lo que no cometieron infracción alguna. En la última fase de alegaciones



se adscribieron a la tesis planteada en la mencionada providencia de 21 de octubre de 2020, incidiendo en que: << en cada una de las denuncias obrantes en autos no se recoge por los agentes negativa o desatendimiento alguno de los demandantes a un requerimiento de los agentes actuantes, por lo que es evidente la vulneración del principio de tipicidad>>.

La Administración del Estado alega en su **Contestación**, en resumen, en primer lugar que los recurrentes vulneran la doctrina de los actos propios porque en la vía administrativa previa se acogieron a la opción de descuento del 50% de la multa que conllevó la terminación automática del procedimiento. Sobre el fondo del asunto, incide en primer lugar en el "valor normativo del Real Decreto 463/2020" y en que los actores infringieron las limitaciones establecidas en su artículo 7 al no desplazarse individualmente al centro de trabajo, sino en grupo de cinco. Respecto de la tesis planteada en la citada providencia, afirma que el incumplimiento de las restricciones a la libre circulación se subsume en la infracción grave tipificada en el artículo 36.6 LOPSC, al tratarse de la desobediencia a una orden expresa, concreta y terminante de la "autoridad" competente (en estado de alarma: el Gobierno de la nación o sus ministros delegados) publicada en el BOE y difundida ampliamente en todos los medios de comunicación. Orden que se reprodujo a continuación en la del Ministerio del Interior INT/226/2020, de 15 de marzo, también publicada en el BOE, así como en otras órdenes e instrucciones de distintos ministerios. Añade que el citado artículo

36.6 LOPSC debe interpretarse conforme a la realidad social del momento (art. 3 CC), en el contexto de la grave crisis sanitaria que se padecía, frustrándose la finalidad del RD 463/2020 si para su ejecutividad fuese necesario que los agentes de la autoridad dictasen un requerimiento individualizado a cada ciudadano. Sobre el informe de la Abogada General del Estado de 02/04/2020 incide en que se emitió con carácter facultativo y no vinculante, admitiendo además la existencia de un conflicto de normas con distintas posibilidades. Y respecto del precedente del Juzgado Cont.-Ad. 2 de Vigo (sentencia de 09/10/2020 -proc. abrev. 170/2020), insiste en que el referido artículo 36.6 LOPSC tipifica como infracción no sólo la desobediencia a los agentes de la autoridad, sino a la propia "autoridad", que en la situación excepcional del estado de alarma por la pandemia ejerce el Gobierno o sus ministros delegados.

III.- Procedimiento abreviado sancionador con reducción del 50 por ciento del importe de la sanción de multa. Posibilidades de impugnación jurisdiccional.

La Administración del Estado esgrime en su contestación una excepción análoga a la de "desviación procesal". Considera que el ejercicio de la opción por el interesado en la vía administrativa del beneficio de rebaja de la multa en un 50% conlleva un reconocimiento implícito del hecho infractor, no pudiendo luego cuestionarlo en la vía judicial contencioso-administrativa.

Lo cierto es que no existe norma alguna aplicable al caso que prevea tal restricción. El artículo 54 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana -LOPSC- se limita a regular las consecuencias que esa decisión del interesado genera en el escalón administrativo: finalización automática del expediente (sin trámite de audiencia, prueba, ni recursos administrativos). Pero sobre la posterior fase judicial, por el contrario, dispone expresamente que la sanción sí es recurrible ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, sin añadir límites, ni condiciones.

El Tribunal Constitucional en su sentencia 76/1990, de 26 de abril tuvo ocasión de analizar un sistema semejante establecido en la normativa tributaria. Concluyó que las limitaciones sobre recursos administrativos derivada de la opción voluntaria por el pago reducido no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 CE), porque, entre otras razones, queda expedita la vía jurisdiccional contencioso-administrativa.

Por otra parte, el artículo 56.1 de la Ley Jurisdiccional 29/1998 (LJCA) permite que en la demanda se esgriman << cuantos motivos procedan, hayan sido o no planteados ante la Administración>>.

La jurisprudencia que proscribe la introducción de "cuestiones nuevas" en el proceso judicial se refiere principalmente a procedimientos administrativos iniciados por solicitud del interesado, no a expedientes sancionadores incoados de oficio, como es el caso.

Respecto de los precedentes de la S^a de lo Cont.-Ad. de la Audiencia Nacional invocados por la Administración del Estado cabe señalar que no se corresponden con el supuesto aquí analizado, en el que una norma con rango de ley orgánica reconoce el derecho a impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa estas sanciones de pago reducido. Además el criterio de la Audiencia Nacional no es firme, hallándose pendiente de revisión por el Tribunal Supremo (S^a de lo Cont.-Ad.) en el recurso de casación núm. 2201/2020.

Obviamente, en la fase judicial el actor no podrá esgrimir frente a la sanción argumentos contradictorios con el tipo de procedimiento -abreviado- por el que optó en la vía administrativa, carente de fase de prueba y -en principio- de resolución definitiva, como por ejemplo: falta de ratificación de los agentes denunciados, de motivación exhaustiva, etc. Pero sí podrá, en la vía judicial, cuestionar los elementos fácticos y jurídicos



determinantes de la sanción, disponiendo a su vez la Administración de la posibilidad de completar su defensa con los elementos de motivación o prueba que no pudo incorporar al expediente.

Por último, con independencia y sin perjuicio de lo antedicho, lo cierto es que en este concreto proceso no se cuestiona la realidad de los hechos denunciados (cinco trabajadores en un solo vehículo que se dirigía hacia un centro de trabajo de una actividad esencial bajo la vigencia del Estado de Alarma establecido por Real Decreto 463/2020). Lo que se plantea es su tipicidad, su correspondencia o no con el tipo legal infractor aplicado. Obviamente, los actores han de poder esgrimir un argumento impugnatorio de esta naturaleza, de carácter jurídico. De lo contrario quedaría vacío de contenido el derecho, reconocido en el artículo 54 LOPSC, a impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa estas sanciones de pago reducido.

IV.- Principio de tipicidad en materia administrativa sancionadora.

En el artículo 25.1 de la Constitución se positivizan dos principios axiales de nuestro derecho administrativo sancionador: el de "legalidad" y el de "tipicidad": << *Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento*>>.

En el artículo 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) se define dicho principio de tipicidad en los siguientes términos:

<< *Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley (...). Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley (...) Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica*>>.

El principio de tipicidad conlleva, en consecuencia, que: << *el conjunto de las normas aplicables permita predecir, con suficiente grado de certeza, el tipo y el grado de sanción susceptible de ser impuesta*>> (SS TC 219/1989, 61/1990, 270/1994, etc.). Como viene señalando la doctrina de manera unánime, se trata de una garantía material derivada del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la Constitución), que exige la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de sus sanciones - *lex previa* y *lex certa*-. Este principio conlleva también la obligación para la Administración sancionadora de motivar la correspondencia de los hechos infractores con los tipos legales aplicados.

V.- La infracción de desobediencia o resistencia a la autoridad tipificada en el artículo 36.6 LOPSC .

En el artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana - LOPSC- se tipifica como infracción grave << *La desobediencia o la resistencia a la autoridad (...) en el ejercicio de sus funciones (...) cuando no sean constitutivas de delito*>>.

De la interpretación sistemática del precepto, en el contexto de la Ley Orgánica en la que se inserta; así como en el de la legislación penal que regula el delito correlativo, interpretada por consolidada jurisprudencia, se concluye que, en lo aquí importa, su comisión requiere, entre otros requisitos, del incumplimiento contumaz por el sujeto infractor de:

- A) Un mandato claro y directo de la autoridad competente, en el ejercicio de sus funciones,
- B) vinculado o relacionado con la "seguridad ciudadana", que es el bien jurídico protegido por la LOPSC, cuyos concretos fines se especifican en su artículo 3.
- C) Dirigido de manera individualizada a una persona concreta, o a un grupo de personas diferenciado.
- D) En un contexto de inmediatez temporal.

Obviamente, no se puede interpretar este tipo infractor en el sentido genérico de que sanciona cualquier incumplimiento de disposiciones normativas dictadas por la autoridad competente. En puridad sólo puede castigar la desobediencia o resistencia a **órdenes cuya naturaleza jurídica no supera la de un mero "acto administrativo"**. **En ningún caso permite sancionar, de manera genérica, el incumplimiento de disposiciones normativas, de carácter general**. Es necesario que entre el escalón normativo y el comportamiento del infractor concurra un elemento intermedio, esencial: un acto de concreción y singularización del mandato normativo mediante la comunicación de un requerimiento directo a una persona o grupo de personas concreto.

Se insiste en ello. El mero incumplimiento de una disposición de carácter general no se puede corresponder, per se, con la infracción de "desobediencia a la autoridad" tipificada en el artículo 36.3 LOPSC. De lo contrario nos hallaríamos ante un tipo infractor "en blanco" que permitiría sancionar directamente cualquier incumplimiento de cualquier ley o reglamento. En la práctica se trataría de un "fraude de ley" para eludir el referido principio de tipicidad rector de la potestad sancionadora.

VI.- Naturaleza normativa de las restricciones de circulación establecidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Omisión de tipificación de infracciones específicas.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia 83/2016, de 28 de abril, determinó la naturaleza jurídica de los reales decretos declarativos de la situación del estado de alarma, incidiendo en que esa: << *decisión gubernamental tiene un carácter normativo, en cuanto establece el concreto estatuto jurídico del estado que se declara. En otras palabras, dispone la legalidad aplicable durante su vigencia, constituyendo también fuente de habilitación de disposiciones y actos administrativos*>>.

En consonancia con ello, la propia Administración recurrida ha reconocido en este pleito, en su escrito de contestación a la demanda, la naturaleza normativa, de disposición general (con valor material de ley) del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que el Gobierno declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Desde luego, las limitaciones " *de la libertad de circulación de las personas*" reguladas en su artículo 7 comparten dicho rango normativo: Tienen un destinatario genérico y universal (toda la población de España) e innovan el ordenamiento jurídico, no consumiéndose o agotándose con su cumplimiento, sino reafirmandose con él.

En segundo lugar, ni en el referido Real Decreto, ni en el artículo 10.1 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio se tipifican infracciones específicas para el incumplimiento de sus disposiciones. Únicamente se realiza una remisión genérica a la legislación vigente.

VII.- Vulneración del principio de tipicidad.

VII.1.- Desde la entrada en vigor del mencionado Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo declarativo del estado de alarma se plantearon serias dudas sobre el régimen sancionador aplicable a los incumplimientos de las limitaciones de circulación establecidas en su artículo 7.

El Ministerio del Interior dictó a continuación la Orden INT/226/2020, de 15 de marzo, " *por la que se establecen criterios de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en relación con el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo*", publicándola en el apartado de "disposiciones generales" del BOE del mismo día. Es una mera instrucción de coordinación, dirigida exclusivamente a las fuerzas y Cuerpos de Seguridad y al personal de las empresas de seguridad privada. En ella se incluyó un apartado denominado "régimen sancionador" con una alusión genérica al delito de desobediencia y a la infracción grave del artículo 36.6 LOPSC antes citado. Pero sin indicarse, en puridad, la manera conforme a la que habrían de sancionarse los incumplimientos de las limitaciones de movilidad.

La Abogacía General del Estado intentó aclarar estas dudas mediante su conocido Dictamen (facultativo y no vinculante) de 2 de abril de 2020 << *sobre tipificación y competencia administrativa para tramitar y resolver procedimientos sancionadores por el incumplimiento de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma*>>. En él, con sólida fundamentación y gran poder de convicción, se concluye en primer lugar que: << *el mero incumplimiento de las limitaciones o restricciones impuestas durante el estado de alarma no puede ser calificado automáticamente como infracción de desobediencia del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015. Dicha infracción concurrirá cuando, habiendo incumplido el particular las limitaciones del estado de alarma, sea requerido para su cumplimiento por un agente de la autoridad, y el particular desatienda dicho requerimiento*>>. En segundo lugar, que dicho incumplimiento tampoco encaja de manera clara en el régimen sancionador de la normativa sectorial estatal de protección civil. Y, en tercer y último lugar, que dado que las limitaciones del artículo 7 RD 463/2020 tienen una << *finalidad claramente vinculada a la protección de la salud pública*>>, es posible << *calificar los incumplimientos de dicho precepto, sin forzar la aplicación de la norma, como infracciones de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de la Salud Pública*>>.

Pese a ello, la Administración del Estado, a través de sus distintas Subdelegaciones del Gobierno, procedió a sancionar directamente esos comportamientos como infracciones del artículo 36.6 LOPSC (desobediencia a la autoridad) sin necesidad de previo requerimiento de cese en el incumplimiento.

En la Comunidad Autónoma de Galicia la primera sentencia sobre esta controversia la dictó el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Vigo en fecha 9 de octubre de 2020 (proc. abrev. 170/2020, ponente: Amboage López), concluyendo con profusa motivación la vulneración del principio de tipicidad y anulando en consecuencia la multa impugnada. Luego le ha seguido el Juzgado de lo Cont.-Ad. núm. 1 de Vigo, con sus sentencias de 19 y 27 de octubre de 2020 (procs. abrvs. 144/2020 y 160/2020, ponente: Fernández Barrio), dictadas en el mismo sentido. En la ciudad de Pontevedra se ha pronunciado ya su Juzgado Cont.-Ad. núm. 3, en sentencia de 11 de noviembre de 2020 (proc. abrev. 167/2020, ponente: López López), también anulatoria. Y en la de Lugo el Juzgado Cont.-Ad. núm. 1, con sentencia de 19 de noviembre de 2020 (proc. abrev. 180/2020, ponente: Díaz Sánchez), revocatoria de la multa impugnada. Es decir, hasta el día de hoy todos los Juzgados de Galicia que han conocido de este tipo de multas (impuestas por la Administración del



Estado por incumplimiento de limitaciones de circulación del primer estado de alarma) las han anulado, por infringir el principio de tipicidad.

VII.2.- Pues bien, este Juzgado Cont.-Ad. núm. 1 de Pontevedra, partiendo de todo lo antedicho y sin dejar de reconocer el meritorio esfuerzo argumental de la Abogada del Estado de Pontevedra interviniente en el proceso, concluye la necesaria estimación del recurso. Se comparte en lo esencial el mismo criterio que las referidos sentencias y dictamen de los Juzgados Cont.-Ad. de Galicia y de la Abogacía General del Estado.

En el período de referencia las limitaciones de circulación habían sido establecidas por la autoridad competente en el ejercicio de sus funciones. Pero no mediante un mandato individualizado comunicado a las cinco personas aquí recurrentes inmediatamente antes del supuesto incumplimiento, sino por una disposición de carácter general dirigida de manera genérica a toda la población de España, con una vigencia que se prolongaría durante varios meses.

Se reitera la relevancia de discernir la naturaleza jurídica de "**acto administrativo**" o de "**disposición de carácter general**" (de rango legal o reglamentario, es indiferente), del mandato cuyo incumplimiento se pretende sancionar. Y se insiste en que por el cauce de la "desobediencia a la autoridad" tipificado en la LOPSC no se puede castigar la mera inobservancia de disposiciones generales. Esa práctica, sin lugar a dudas, vulnera los principios de legalidad, tipicidad y seguridad jurídica consagrados en nuestra Constitución, principios anudados a un derecho fundamental (art. 25 CE) que no se suspendió durante el estado de alarma.

Tampoco se puede olvidar que **la infracción de "desobediencia a la autoridad" debe interpretarse y aplicarse en el contexto y para los fines de la concreta Ley en la que se inserta, la LOPSC**, como ya se precisaba en el artículo 26.h) de la anterior Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. Acierta plenamente la Abogada General del Estado en su Dictamen de 2 de abril de 2020 cuando concluye que las limitaciones de circulación establecidas en el artículo 7 del RD 463/2020 guardan un vínculo mucho más estrecho con la finalidad de protección de la salud ínsita a la **normativa sectorial sanitaria** (artículo 27 Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública), que con la de protección de la seguridad ciudadana (artículo 3 de la LOPSC), disponiendo la primera de su propio régimen sancionador, cuya aplicación compete principalmente a la Administración de las Comunidades Autónomas.

VII.3.- A mayor abundamiento, cabe también señalar que no puede pretender escudar la Administración del Estado esta vulneración evidente y ostensible del principio de tipicidad, en la tesis de que durante la situación de estado de alarma los ciudadanos se hallan sometidos a una especie de "**relación de sujeción especial**" ("sujeción excepcional") con las Administraciones públicas, que permitiría inaplicar o atenuar los axiomas y garantías básicas rectoras de la potestad administrativa sancionadora.

En primer lugar, porque en nuestro Derecho administrativo las relaciones de sujeción especial (ad. ex. de un contratista con la Administración contratante, o de un abogado con su corporación profesional) posibilitan, en su caso, una flexibilización del principio de reserva de ley en cuanto al establecimiento de infracciones y sanciones. Pero nunca del principio de tipicidad: Las infracciones y sus sanciones deben hallarse siempre claramente definidas y predeterminadas de antemano (en los pliegos o reglamento del servicio público licitado, en el reglamento de la corporación profesional, etc). En la resolución sancionadora debe justificarse en todo caso la correspondencia del hecho infractor con ese tipo predeterminado.

En este concreto supuesto la controversia no guarda relación con el principio de reserva de ley (tanto la LOPSC como la normativa sectorial sanitaria aplicable alternativamente ostentan rango de ley), sino con el de tipicidad: si el incumplimiento imputado al ciudadano se corresponde o no con el tipo infractor regulado en el artículo 36.6 LOPSC. El debate resulta así ajeno a la cuestión de las "relaciones de sujeción especial".

Además, tampoco se puede olvidar que, como ha señalado el Tribunal Constitucional entre otras en su sentencia 81/2009, de 23 de marzo << *las llamadas relaciones de sujeción especial no son entre nosotros un ámbito en el que los sujetos queden despojados de sus derechos fundamentales o en el que la Administración pueda dictar normas sin habilitación legal previa. Estas relaciones no se dan al margen del Derecho, sino dentro de él y por lo tanto también dentro de ellas tienen vigencia los derechos fundamentales y tampoco respecto de ellas goza la Administración de un poder normativo carente de habilitación legal, aunque ésta pueda otorgarse en términos que no serían aceptables sin el supuesto de esa especial relación (... entre otras, SSTC 2/1987, 42/1987 y ... STC 61/1990)* » (SSTC 234/1991, de 10 de diciembre, FJ 2 ; 26/2005, de 14 de febrero, FJ 3 ; 229/2007, de 5 de noviembre, FJ 2 ; y 162/2008, de 15 de diciembre , FJ 3)>>.

VIII.- Interpretación de las normas conforme a la realidad social.

La Administración del Estado invoca en este proceso, en justificación de su tesis, la necesidad de interpretar nuestro ordenamiento jurídico conforme a la realidad social del momento concreto en el que se impuso la sanción impugnada: Una crisis pandémica que obligó al Gobierno de la nación a imponer con premura,



bajo la cobertura del estado de alarma, medidas draconianas para proteger la salud de los ciudadanos y evitar el colapso del sistema sanitario. Medidas que devendrían ineficaces sin una ágil reacción frente a sus incumplimientos.

Este argumento cae por su propio peso. El mencionado principio de tipicidad proscribía tanto la aplicación analógica de las normas definidoras de infracciones y sanciones, como su interpretación extensiva (artículo 27.4 Ley 40/2015 -LRJSP-).

Existían varias alternativas, viables, factibles, sencillas, que habrían permitido aplicar un régimen sancionador adecuado a esos incumplimientos, garantizando la función de "prevención general" necesaria para afrontar la pandemia, con seguridad jurídica y sin violentar nuestro estado de Derecho:

La primera, y más sencilla, estableciendo un régimen sancionador específico sobre el incumplimiento del confinamiento sanitario. Un amplio sector de la doctrina considera que en el propio Real Decreto del Estado de Alarma se podrían haber definido con precisión las infracciones y sanciones. Con independencia de ello, sin género de dudas se pudo establecer mediante Real Decreto-Ley. Fue precisamente lo que hizo el Gobierno más adelante. Dictó el Real Decreto-Ley 21/2020, de 9 de junio, en cuyos artículos 31 y ss. clarificó el régimen sancionador del incumplimiento de las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis sanitaria, remitiéndose a las normativas sanitaria y de prevención de riesgos laborales, y clarificando por ejemplo la tipificación de la infracción y sanción por el incumplimiento de la obligación de llevar mascarilla en la vía pública (infracción leve, multa de 100 euros).

También lo han hecho los gobiernos de varias comunidades autónomas, como el de la Valenciana, con su Decreto-ley 11/2020, de 24 de julio, en el que tipificó como infracción leve (artículo 5.5): << *El incumplimiento de una orden general de confinamiento decretado*>>. Y como grave (artículo 6.8) << *El incumplimiento del deber de aislamiento domiciliario acordado por la autoridad sanitaria competente o, en su caso, del confinamiento decretado, realizado por personas que hayan dado positivo en COVID-19*>>. O el de la Comunidad de Navarra, mediante su Decreto-ley Foral 9/2020, de 16 de septiembre , en el que tipificó como infracción leve: << *El incumplimiento de una orden general de confinamiento decretado por la autoridad sanitaria competente*>>.

Obsérvese que en ninguna de estas tres regulaciones de urgencia se identifica el incumplimiento de las limitaciones del confinamiento general (ordenado por la autoridad competente) con la infracción genérica de "desobediencia a la autoridad" tipificada en el artículo 36.6 LOPSC. Y que en las tres (incluido el RD Ley estatal) se le atribuye la competencia para su sanción a las comunidades autónomas o a los ayuntamientos (dada su vinculación con la normativa sectorial de protección de la salud), y no a la Administración del Estado (al quedar descartada su conexión con la "seguridad ciudadana").

Con toda evidencia se puede concluir que en los meses de marzo a junio de 2020 la Administración del Estado, pese a las advertencias en contra de la Abogada General del Estado, decidió proceder a sancionar por sí misma los incumplimientos de las limitaciones del confinamiento general, identificándolos de manera artificiosa y manifiestamente inadecuada con el tipo infractor de "desobediencia a la autoridad" de la LOPSC, por razones de "oportunidad" y "eficacia", para no derivar esos expedientes a las Administraciones autonómicas, en las que realmente recaía y recae la competencia para sancionar infracciones en materia sanitaria. Al hacerlo así vulneró, como se ha dicho, el derecho fundamental reconocido en el artículo 25 de la Constitución, cuya vigencia no se suspendió con el estado de alarma.

IX.- En conclusión, de todo lo expuesto se deriva la necesaria estimación del recurso. Es un hecho incontrovertido que en el concreto supuesto aquí planteado, ninguno de los cinco recurrentes incumplió una orden directa, inmediata y particularizada de la autoridad o de sus agentes, impartida en el momento en el fueron identificados. No incurrieron en la infracción grave de desobediencia tipificada en el artículo 36.6 LOPSC.

Habrà de condenarse a la Administración del Estado al pago de las costas del proceso, en virtud del principio de vencimiento objetivo reconocido en el artículo 139.1 LJCA. Se limita su importe máximo, por honorarios de letrado, a la cantidad de 400 euros más IVA.

PARTE DISPOSITIVA

1º.- ESTIMAR el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. Efrain, D. Doroteo, D. Elías, D. Emiliano y D. Epifanio contra cinco resoluciones de la Subdelegación del Gobierno de Pontevedra que, respectivamente, le impusieron a cada uno de ellos una sanción de multa de 601 euros (reducida a 300,50 euros) por la comisión de la infracción grave de desobediencia a la autoridad tipificada en el artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana el día 26 de marzo de 2020 en el término municipal de Vigo (exptes. NUM000, NUM001, NUM002, NUM003 y NUM004).



2º.- Anular y revocar las referidas sanciones, condenando a la Administración demandada a reintegrarle a los recurrentes las cantidades abonadas en su ejecución.

3º.- Condenar a la Administración del Estado al pago de las costas del litigio, con el límite máximo por honorarios de letrado señalado en el último fundamento.

Notifíquesele esta sentencia a las partes de proceso, con la indicación de que contra ella no cabe interponer recurso de apelación (art. 81.1.a/ LJCA).

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.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ