

## **PROCEDIMIENTO: Abreviado 72/2021-F**

### **INTERVINIENTES:**

**RECURRENTE:** .

**REPRESENTANTE:** Procuradora D<sup>a</sup> Concepción Muñiz González.

**ADMÓN. DEMANDADA:** AYUNTAMIENTO DE ARROYOMOLINOS.

**REPRESENTANTE:** Letrado D. Ángel Lucas Río Fernández.

### **ACTO ADMINISTRATIVO RECURRIDO:**

Resolución del AYUNTAMIENTO DE ARROYOMOLINOS fecha 4-12-2020, por la que se ha acordado la iniciación del procedimiento sancionador tramitado con el nº XXXXXXXXXXXXXXXX, por la comisión de una infracción grave en materia de seguridad ciudadana, por el incumplimiento de las limitaciones de movilidad durante la declaración del estado de alarma.

---

## **SENTENCIA nº 210/2021**

El Magistrado-Juez titular Ilmo. Sr. D. PABLO ÁLVAREZ LÓPEZ.

En Madrid, a 22 de abril de 2021.

Vistos los autos del recurso contencioso-administrativo seguido con el número 72/2021, sustanciándose por el procedimiento abreviado regulado en el artículo 78 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que ante este Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 14 de Madrid, ha promovido la Procuradora D<sup>a</sup> Concepción Muñiz González, en nombre y representación de **D<sup>a</sup>** , asistida por el Letrado D. Javier Lusarreta Aramendía, contra la resolución del AYUNTAMIENTO DE ARROYOMOLINOS de fecha 4-12-2020, por la que se ha acordado la iniciación del procedimiento sancionador tramitado con el nº SXXXXXXXXXXXXX, por la comisión de una infracción grave en materia de seguridad ciudadana, por el incumplimiento de las limitaciones de movilidad durante la declaración del estado de alarma; representando y asistiendo a la Administración demandada por el Letrado D. Ángel Lucas Río Fernández.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Con fecha 15-2-2021 se ha interpuesto un recurso contencioso-administrativo por D<sup>a</sup> , contra la resolución del AYUNTAMIENTO DE ARROYOMOLINOS de fecha 4-12-2020, por la que se ha acordado la iniciación del procedimiento sancionador tramitado con el nº S/XXXXXXXXXXXXX, por la comisión de una infracción grave en materia de seguridad ciudadana, por el incumplimiento de las limitaciones de movilidad durante la declaración del estado de alarma, habiéndose abonado en fecha 7-1-2021 el importe reducido de la sanción propuesta, en la cantidad de 300,50 euros. Mediante dicho escrito se formalizó la demanda, en la que después de las alegaciones de hecho y de derecho que ha estimado pertinentes, la recurrente ha suplicado que se dicte sentencia con los siguientes pronunciamientos: *“declare nulo y deje sin efecto el acto objeto de recurso, ordenando la devolución de la cantidad indebidamente ingresada el 7 de enero de 2021, más intereses. Todo ello con expresa imposición de las costas a la Administración demandada en caso de oponerse al recurso”*.

En el otrosí de dicho escrito de demanda, la recurrente ha solicitado que el presente recurso se falle sin necesidad de recibimiento del pleito a prueba, ni tampoco de celebración de vista.

**SEGUNDO.-** Admitido a trámite el recurso por el cauce del procedimiento abreviado, por la Administración demandada se ha contestado a la demanda mediante el escrito presentado en fecha 28-3-2021, y habiéndose enviado el expediente administrativo, directamente han quedado los autos conclusos y vistos para dictar sentencia.

La cuantía del presente recurso se fija en 300,50 euros, que es el importe de la sanción abonada por la demandante.

**TERCERO.-** En la tramitación de este juicio se han observado las prescripciones legales, incluido el plazo para dictar sentencia.

A los anteriores hechos resultan de aplicación los siguientes

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** El día 2-5-2020, a las 19:40 horas, dos Agentes de la Policía Municipal del AYUNTAMIENTO DE ARROYOMOLINOS, levantaron un acta-denuncia contra D<sup>a</sup> , por la presunta infracción de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, recogándose en la misma la siguiente descripción de los hechos: *“PASEAR POR LA VÍA PÚBLICA CON MENORES DE 14 AÑOS EN LAS FRANJAS HORARIAS RESERVADAS A PERSONAS MAYORES DE 70 AÑOS”*.

Con base en la anterior denuncia, por el AYUNTAMIENTO DE ARROYOMOLINOS se ha dictado la resolución de fecha 4-12-2020, por la que se ha acordado la iniciación del procedimiento sancionador tramitado con el nº S/2801520000822, contra D<sup>a</sup> , por la presunta comisión de una infracción grave tipificada en el artículo 36.6 de la citada Ley Orgánica 4/2015. En dicha resolución se considera que dicha interesada *“ha incurrido presuntamente en un acto de desobediencia de las limitaciones de la libertad de circulación acordadas por la autoridad competentes durante la vigencia del estado de alarma, al amparo de lo dispuesto en el artículo 116.2 de la Constitución Española y de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de julio, de los estados de alarma, excepción y sitio; en concreto, la conducta constituye indiciariamente un incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, 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 deberá realizarse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad, menores o mayores, o por otras causa justificada”*.

En la citada resolución municipal de fecha 4-12-2020, y según lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley Orgánica 4/2015 mencionada, se indica que la sanción a imponer sería de 601,00 euros, señalándose la posibilidad de abono de dicha multa en el plazo de quince días contados desde la notificación de la referida resolución, reduciéndose al 50 % el importe de la multa, siendo la cantidad a abonar de 300,50 euros.

Haciendo uso de la posibilidad de pago reducido de la multa, por D<sup>a</sup> se abonó la misma el día 7-1-2021, por un importe de 300,50 euros.

Contra la mencionada resolución del AYUNTAMIENTO DE ARROYOMOLINOS de fecha 4-12-2020 se interpone el presente recurso contencioso-administrativo.

En el escrito de demanda se alega como motivo de impugnación el referido a la vulneración del principio de tipicidad e inexistencia de derecho sancionador en el Real Decreto 463/2020, e imposibilidad de acudir al régimen sancionador de la Ley Orgánica 4/2015, y en concreto al artículo 36.6 de la misma, cuando no ha existido ningún mandato expreso e individualizado que haya sido desobedecido, dándose una ausencia de detalle y prueba alguna de la supuesta infracción, instando que se ordene la devolución de la cantidad abonada más intereses.

El Letrado de la Administración demandada se opone a la demanda, alegando que la recurrente ha incurrido en un acto de desobediencia de las limitaciones de la libertad de circulación acordadas por la autoridad competente durante la vigencia del estado de alarma, al amparo de lo dispuesto en el artículo 116.2 de la Constitución Española y de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio; en concreto, la conducta constituye un incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, 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; y es indudable que un paseo con sus hijos no es, en ningún caso, una de las actividades permitidas y descritas, instando la confirmación de la resolución administrativa impugnada.

**SEGUNDO.-** El recurso ha de ser desestimado. Se alega por la recurrente la vulneración del principio de tipicidad e inexistencia de derecho sancionador en el Real Decreto 463/2020, e imposibilidad de acudir al régimen sancionador de la Ley Orgánica 4/2015, y en concreto al artículo 36.6 de la misma, cuando no ha existido ningún mandato expreso e individualizado que haya sido desobedecido, dándose una ausencia de detalle y prueba alguna de la supuesta infracción, instando que se ordene la devolución de la cantidad abonada más intereses, motivo de impugnación que no puede ser acogido.

Así, en el artículo 10.1 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio, respecto al incumplimiento o resistencia a las órdenes de la Autoridad, se establece lo siguiente: *“1. 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”*. En relación a lo dispuesto en dicho precepto orgánico, en el artículo 7.1 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se establece el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, se prevé la 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 o espacios de uso público para la realización de las siguientes actividades, que deberán realizarse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad, menores, mayores, o por otra causa justificada: a) Adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad, así como adquisición de otros productos y prestación de servicios de acuerdo con lo establecido en el artículo 10. 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”*.

En el artículo 4.2 del citado Real Decreto 436/2020 se designa como autoridad competente delegada, a efectos del estado de alarma, entre otras, al Ministro del Interior, que dictó la Orden INT/226/2020, de 15 de marzo, por la que se establecieron los criterios de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en relación con el Real Decreto 463/2020. En el apartado 4.1 de dicha Orden, respecto a las medidas restrictivas de la circulación y en materia de transportes, se dispone lo siguiente:

*“1. Medidas restrictivas de la libertad de circulación y en materia de transportes:*

*Los ciudadanos 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 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.*

g) *Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.*

h) *Cualquier otra actividad de análoga naturaleza debidamente justificada.*

*Igualmente, se permitirá la circulación de vehículos particulares por las vías de uso público para la realización de las actividades referidas o para el repostaje en gasolineras o estaciones de servicio. En todo caso, en cualquier desplazamiento deberán respetarse las recomendaciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias.*

*El titular del Ministerio del Interior, como Autoridad competente delegada, podrá acordar el cierre a la circulación de carreteras o tramos de ellas por razones de salud pública, seguridad o fluidez del tráfico o la restricción en ellas del acceso de determinados vehículos por los mismos motivos. Las autoridades estatales, autonómicas y locales competentes en materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial garantizarán la divulgación entre la población de las medidas que puedan afectar al tráfico rodado.*

*En relación con todos los medios de transporte, cualquiera que sea la Administración competente sobre los mismos, el Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, podrá dictar los acuerdos, resoluciones y disposiciones necesarios para garantizar los servicios de movilidad, ordinarios o extraordinarios, en orden a la protección de personas, bienes y lugares, atribuyéndosele la facultad de reducir la oferta total de operaciones en los servicios de transporte público de viajeros por carretera, ferroviarios, aéreo y marítimo en los términos establecidos en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, así como para modificar los porcentajes o establecer condiciones específicas.*

*Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad establecerán dispositivos de seguridad, fijos y móviles, tanto en las vías y espacios públicos como en la red de transporte, y en particular en aquellos lugares o franjas horarias que específicamente se vean afectados por las restricciones que se recogen a continuación, para asegurar la observancia de las medidas limitativas acordadas en el marco del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, comprobar su cumplimiento y, si procede, sancionar su infracción, pudiendo realizar a tal fin las comprobaciones personales y documentales necesarias al amparo de lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo (RCL 2015, 442), de protección de la seguridad ciudadana.*

*En todo caso, en la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se tendrá en cuenta la necesidad de garantizar que los ciudadanos puedan acceder a sus puestos de trabajo y a los servicios básicos en caso necesario, así como la de permitir la movilidad del personal perteneciente a entidades dedicadas a la prestación de servicios esenciales o al abastecimiento y distribución de bienes y servicios de primera necesidad”.*

Y sobre las consecuencias derivadas del incumplimiento de las órdenes dadas como consecuencia de la declaración del estado de alarma, hay que tener en cuenta lo previsto en el artículo 36, apartado 6, primer inciso, de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, en el que se tipifica como infracción grave: “6. *La desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito”.*

Aplicando al presente asunto todos los preceptos citados, hay que considerar que es procedente la sanción que se le imputó a la recurrente, pues incumplió la restricción sobre la

movilidad establecida en la declaración del estado de alarma, desobedeciendo así a la Autoridad, y constituyendo tal conducta una infracción grave, según la tipificación recogida en el artículo 36.6 de la citada Ley Orgánica 4/2015.

Hay que tener en cuenta que en la declaración del estado de alarma, realizada por el citado Real Decreto 463/2020, se limitó la libertad de circulación de las personas (artículo 7), y se designó como autoridad competente delegada, entre otras, al Ministro del Interior (artículo 4.2.b). Y una de las primeras actuaciones de dicha autoridad competente delegada fue el dictado de la Orden INT/226/2020, antes mencionada, en la que se establecieron los criterios de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, entre otras, para ejecutar las medidas restrictivas de la libertad de circulación y en materia de transportes. En el apartado 4.1 de dicha Orden se establecen las actividades que únicamente podían realizar los ciudadanos para circular por las vías de uso público.

Aunque se considere que tanto dicho Real Decreto 463/2020, como la citada Orden INT/226/2020, tienen naturaleza jurídica de disposición de carácter general, no obstante, los mandatos directos que en las mismas se contienen, dirigidos a los ciudadanos, debido a la situación especial de declaración del estado de alarma, deben de entenderse como órdenes directas, sin que sea necesaria la intervención de los Agentes de la autoridad de la que emanan, para dar virtualidad a tales órdenes.

Siendo lo anterior así, hay que considerar que a través de la declaración del estado de alarma, y de los criterios de actuación establecidos por la citada Orden INT/226/2020, por la autoridad competente se había restringido la libertad de circulación por las vías públicas. Esta restricción iba dirigida a todos los ciudadanos, y las mencionadas disposiciones fueron objeto de la preceptiva publicación en el BOE, dándose además una amplia difusión a las mismas por todos los medios de comunicación.

Resulta incuestionable que en el presente asunto, por D<sup>a</sup> se incumplió la restricción de la limitación de la movilidad que se había establecido por la autoridad competente, pues los Agentes de la Policía Local del AYUNTAMIENTO DE ARROYOMOLINOS constataron que dicha interesada estaba paseando por la vía pública el día 2-5-2020, acompañada de menores de catorce años. Estos hechos se recogieron en el acta-denuncia levantada por los Agentes actuantes, dando la posibilidad a la denunciada para que hiciera alegaciones, reflejándose en dicha acta que “*NO DESEA*”.

Los hechos constatados por los funcionarios actuantes tienen valor probatorio, conforme a lo dispuesto en el artículo 52 de la citada Ley Orgánica 4/2015, y no pueden considerarse desvirtuadas por las alegaciones que se hacen por primera vez en el escrito de demanda, sobre el desplazamiento para compra de alimentos, junto con menores, si no se les podía dejar al cuidado de otras personas. Nada se manifestó a los Agentes de la Policía Municipal respecto a que la denunciada se dirigía a un establecimiento de venta de alimentos, debiendo cuestionarse si realmente había alguno abierto cercano al lugar de los hechos, pues el día 2-5-2020, era festivo en la Comunidad de Madrid. Tampoco tiene trascendencia alguna que los Agentes actuantes no identificaran en su acta-denuncia a los menores que acompañaban a la denunciada, pues precisamente esta circunstancia no ha sido negada por la recurrente.

Sentado que por D<sup>a</sup> se incumplió la restricción de movilidad establecida como consecuencia de la declaración del estado de alarma, hay que considerar que tal conducta es constitutiva de una infracción grave, según la tipificación del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015 mencionada. La conducta de la denunciada se integra en dicha infracción, pues existía una orden muy concreta y precisa, emanada de la autoridad competente y dirigida a todos los ciudadanos, limitando la movilidad por la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Aunque el mandato de no poder hacer uso de la vía pública, salvo las excepciones establecidas, no fuera notificado individualmente a cada ciudadano por la autoridad competente, lo que hubiera supuesto enviar más de cuarenta y siete millones de notificaciones, ello no es óbice para considerar que todos los ciudadanos estaban obligados a no hacer uso de las vías públicas, teniendo en cuenta la situación especial de crisis sanitaria, en virtud de la cual se declaró el estado de alarma. Dada la situación especial, la notificación individual hay que considerarla suplida por la publicación en el BOE tanto del citado Real Decreto 463/2020, como de la Orden INT/226/2020, también mencionada, así como por la amplia difusión que todos los medios de comunicación dieron a las restricciones establecidas tras la declaración del estado de alarma, entre ellas las referidas a la limitación de la movilidad, que afectó al derecho fundamental a la libertad de circulación reconocido en el artículo 19 de la Constitución española.

Finalmente, hay que señalar que en el artículo 10 de la citada Ley Orgánica 4/1981, se hace una remisión a las leyes, respecto a las consecuencias sancionadoras por el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la autoridad competente dictadas en el estado de alarma. Esta “tipificación por remisión”, es completamente lógica, y ajustada al principio de reserva de ley que

rige en el ámbito sancionador, según lo dispuesto en el artículo 25.1 de la Constitución española, pues en función de la materia por la que se declare el estado de alarma, los incumplimientos que se produzcan de las órdenes de la autoridad competente, serán sancionados según las leyes sectoriales aplicables. Por razones temporales, la declaración del estado de alarma por una determinada situación especial, como es el caso de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, no permite que a la vez que se hace tal declaración, establecer el correspondiente régimen sancionador por una norma con rango de ley. Y por eso, y con acertada técnica normativa, en el citado precepto orgánico se realiza una “tipificación por remisión” a las correspondientes leyes sectoriales.

Y en el presente asunto, esa norma sectorial, es la citada Ley Orgánica 4/2015, en cuya tipificación de infracción grave, prevista en su artículo 36.6, resulta integrada la conducta de la recurrente.

Existe por tanto un régimen sancionador que resulta aplicable al presente asunto, sin que pueda considerarse que se haya vulnerado el principio de tipicidad, debiendo rechazarse las pretensiones anulatorias de la recurrente.

A la vista de lo anterior, solo cabe la confirmación de la resolución administrativa impugnada, por ser la misma ajustada a Derecho.

Por todo ello, debe desestimarse el recurso.

**TERCERO.-** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa, en la redacción dada a dicho precepto por el artículo 3, apartado 10, de la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, dadas las serias dudas de hecho y de Derecho que pudieran haberse suscitado en la recurrente, teniendo en cuenta la existencia de pronunciamientos judiciales en distinto sentido, no procede hacer especial pronunciamiento sobre la imposición de las costas..

Vistos los preceptos legales citados y demás de general aplicación, en nombre del Rey, y en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, que emanada del Pueblo español, me confiere la Constitución,

## FALLO

Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por **D<sup>a</sup>**, contra la resolución del AYUNTAMIENTO DE ARROYOMOLINOS fecha 4-12-2020, por la que se ha acordado la iniciación del procedimiento sancionador tramitado con el nº S/2801520000822, por la comisión de una infracción grave en materia de seguridad ciudadana, por la contravención de las limitaciones de movilidad durante la declaración del estado de alarma, habiéndose abonado en fecha 7-1-2021 el importe reducido de la sanción propuesta, en la cantidad de 300,50 euros; resolución administrativa que confirmamos por ser ajustada a Derecho; sin hacer especial pronunciamiento sobre la imposición de las costas.

Notifíquese esta Sentencia haciendo saber que contra la misma no cabe ningún recurso ordinario.

Así por esta mi Sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos originales, definitivamente juzgando, lo pronuncio, mando y firmo.