

# Juzgado de lo Contencioso-Administrativo

JCA Sentencia num. 245/2021 de 20 julio  
JUR\2021\239455

**SEGURIDAD CIUDADANA:** INFRACCIONES GRAVES: DESOBEDECER EL MANDATO DE LA AUTORIDAD INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL RD 463/2020, POR EL QUE SE DECLARA EL ESTADO DE ALARMA PARA LA GESTIÓN DE LA SITUACIÓN DE CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19: DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL RD 463/2020 POR STC DE 14-07-2021: anulación de la sanción impuesta a su amparo: procedencia.

**ECLI:**ECLI:ES:JCA:2021:342

**Jurisdicción:**Contencioso-Administrativa

Procedimiento abreviado 201/2021

**Ponente:**Sr. D Jesús Torres Martínez

## **Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid**

C/ Gran Vía, 19 , Planta 3 - 28013

45029730

**NIG:** 28.079.00.3-2021/0019722

Procedimiento Abreviado 201/2021

Demandante/s: D./Dña. Silvia

LETRADO D./Dña. ALVARO GARCIA DEL ALAMO

**Demandado/s:** AYUNTAMIENTO DE MADRID LETRADO DE CORPORACIÓN MUNICIPAL

## **SENTENCIA Nº 245/2021**

En Madrid, a 20 de julio de 2021.

El Ilmo. Sr. D. JESUS TORRES MARTINEZ, MAGISTRADO-JUEZ del Juzgado de lo Contencioso administrativo número 11 de MADRID ha pronunciado la siguiente SENTENCIA en el recurso contencioso-administrativo registrado con el número

201/2021 y seguido por el procedimiento abreviado, en el que se impugna: RESOLUCION DEL COORDINADOR GENERAL DE SEGURIDAD Y EMERGENCIAS, RECAIDA EN EL EXPEDIENTE SANCIONADOR N° NUM000, POR LA QUE SE IMPONE SANCION DE 601 EUROS POR INFRACCION DEL ART. 36.6 DE LA LEY ORGANICA 4/2015, DE 30 DE MARZO, DE PROTECCION DE LA SEGURIDAD CIUDADANA , COMO CONSECUENCIA DE ACTO DE DESOBEDIENCIA POR NO RESPETAR LAS RETRICCIONES APROBADAS PARA EVITAR LA EXTENSION DE LA PANDEMIA ORIGINADA POR EL COVID 19 DURANTE LA VIGENCIA DEL ESTADO DE ALARMA.

Son partes en dicho recurso: como recurrente DOÑA Silvia, menor de edad, representada por su padre DON Lucio y dirigida por el Letrado DON ALVARO GARCIA DEL ÁLAMO y como demandada AYUNTAMIENTO DE MADRID, representado y dirigido por la Letrada DOÑA MARIA DEL ROSARIO TEIJEIRO TRIGO.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

#### **PRIMERO.-**

Por el recurrente mencionado anteriormente se presentó escrito de demanda de Procedimiento Abreviado, contra la resolución administrativa mencionada, en el que tras exponer los Hechos y Fundamentos de derecho que estimó pertinentes en apoyo de su pretensión terminó suplicando al Juzgado dictase Sentencia estimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto.

#### **SEGUNDO.-**

Admitida a trámite por proveído, se acordó su sustanciación por los trámites del procedimiento abreviado, señalándose día y hora para la celebración de vista, con citación de las partes a las que se hicieron los apercibimientos legales, así como requiriendo a la Administración demandada la remisión del expediente . A dicho acto de la vista compareció la parte recurrente, afirmando y ratificándose la recurrente en su demanda.

#### **TERCERO.-**

En este procedimiento se han observado las prescripciones legales en vigor.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **PRIMERO.-**

En el presente recurso contencioso-administrativo se impugna la resolución del COORDINADOR GENERAL DE SEGURIDAD Y EMERGENCIAS, recaída en el

expediente sancionador nº NUM000, por la que se impone sanción de 601 euros por infracción del [art. 36.6](#) de la [Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo \(RCL 2015, 442\)](#), de Protección de la Seguridad Ciudadana, como consecuencia de acto de desobediencia por no respetar las restricciones aprobadas para evitar la extensión de la pandemia originada por el COVID 19 durante la vigencia del estado de alarma.

## **SEGUNDO.-**

La parte recurrente ejercita pretensión de nulidad consistente en que se declare no ser ajustada a derecho la resolución impugnada y se proceda a su anulación. Con expresa condena en costas a la Administración demandada.

Se articula la defensa, en síntesis, en considerar que la actuación es nula por inconstitucionalidad del [art. 7](#) del [Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo \(RCL 2020, 376\)](#), por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Por su parte la defensa de la Administración demandada interesa la desestimación del recurso al entender que la resolución impugnada es conforme a Derecho en base a los propios fundamentos que contiene.

## **TERCERO.-**

Los procedimientos sancionadores han de garantizar al presunto responsable los siguientes derechos: A ser notificados de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les puedan imponer, así como de la entidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya la competencia, a formular alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico que resulten procedentes. Asimismo tienen derecho a formular alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico que resulten procedentes y demás derechos reconocidos en los [arts. 13 y 53](#) de la [Ley 39/2015 \(RCL 2015, 1477\)](#).

En el supuesto enjuiciado la actuación impugnada está debidamente motivada pues contempla suficientemente la razón de decidir, en base a la instrucción practicada en la que tampoco se aprecia indefensión alguna para el recurrente, siendo competente el órgano sancionador que dictó la resolución impugnada.

## **CUARTO.-**

Dispone el [artículo 10.1](#) de la [Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio \(RCL 1981, 1291\)](#), reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio, respecto al incumplimiento o

resistencia a las órdenes de la Autoridad, dispone 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 el [artículo 7.1](#) del [Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo \(RCL 2020, 376\)](#), 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".

Asimismo el artículo 4.2 del citado Real Decreto 436/2020 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 \(RCL 2020, 378\)](#), 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 dispuso 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".

Por lo que respecta a las consecuencias derivadas del incumplimiento de las órdenes dadas como consecuencia de la declaración del estado de alarma, 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" .

Debido a las concretas circunstancias derivada de la grave situación producida por la crisis sanitaria derivada de la pandemia por el COVID 19, la declaración del estado de alarma con acertada técnica normativa, se realiza una "tipificación por remisión" a las correspondientes leyes sectoriales, y más concretamente a la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

En la declaración del estado de alarma, realizada por el 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 medias restrictivas de la libertad de circulación y en materia de transportes.

La situación de alerta sanitaria ha exigido un importante esfuerzo por parte de las Administraciones competentes, y más concretamente de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, con el fin de controlar y garantizar la exigencias derivadas de las limitación de movilidad y de evitar la propagación del COVID 19 y con ello impedir la propagación de la pandemia, reduciendo el número de contagiados y la elevada siniestralidad existente, exigiéndose a los ciudadanos un comportamiento responsable y solidario, siendo merecedores de sanción aquellas conductas que evidencien el desprecio o incumplimiento de normas que coadyuvan a la seguridad sanitaria de todos los ciudadanos.

**QUINTO.-**

El Pleno del [Tribunal Constitucional, en sentencia de 14 de julio de 2021 \(PROV 2021, 229384\)](#), ha dictado sentencia en el recurso de inconstitucionalidad número 2054-2020, iinterpuesto por más de cincuenta diputados contra el [Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo \(RCL 2020, 376\)](#) ( arts. 7, 9, 1 O y 11 ), por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; [Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo \(RCL 2020, 404\)](#), por el que se modificó el anterior; [Reales Decretos 476/2020, de 27 de marzo \(RCL 2020, 502\)](#), 487/2020, de 1 de abril, y 492/2020, de 24 de abril, por los que se prorrogó el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020; y [Orden SND/298/2020, de 29 de marzo \(RCL 2020, 512\)](#), por la que se establecieron medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres para limitar la propagación y el contagio por el COVID-19, siendo el fallo de la referida sentencia del siguiente tenor literal:

" En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido:

1º Inadmitir la pretensión de inconstitucionalidad dirigida contra la Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, por la que se establecen medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres para limitar la propagación y el contagio por el COVID-19.

2º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la ' situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; y, en consecuencia, declarar inconstitucionales y nulos, con el alcance indicado en el fundamento jurídico 2, letra d); y con los efectos señalados en los apartados a), b) y c) del fundamento jurídico 1 1 :

a) Los apartados 1, 3 y 5 del artículo 7.

b) Los términos "modificar, ampliar o" del apartado 6 del artículo 1 O, en la redacción resultante del [artículo único](#), 2, del Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo

3º Desestimar, en todo lo demás, el recurso de inconstitucionalidad"

La resolución de la controversia viene determinada por los efectos jurídicos que se anuden a la declaración de inconstitucionalidad de los apartados 1 , 3 y 5 del artículo 7 del Real Decreto 463/2020 , de 14 de marzo.

El fallo de la Sentencia del Tribunal Constitucional se limita a declarar inconstitucional y nulo, sin realizar ninguna aclaración sobre los efectos jurídicos de

esta declaración en relación a las multas impuestas como consecuencia del incumpliendo del art.

7.1 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

La ausencia de restricción de efectos por el propio Tribunal Constitucional, en su declaración de inconstitucionalidad en relación a las sanciones determina la nulidad de pleno derecho del precepto, y, si bien es efectiva desde la publicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional en el Boletín Oficial del Estado, comporta la expulsión del precepto del ordenamiento jurídico desde la misma fecha en que se produjo su entrada en vigor.

Porque, como dice la [Sentencia de la Sala del Tribunal Supremo de 3 de junio de 2002 \(RJ 2002, 5928\)](#) (rec. cas. núm. 8036/1997 ): "Cuando se determina que una ley debe ser declarada inconstitucional como resultado de un juicio de inconstitucionalidad se comprueba la existencia de un vicio "ab origine" en la formación de la misma que constituye, sin duda, un fenómeno jurídico patológico para el sistema de fuentes. Una ley inconstitucional no se ha formado válidamente y por ello, aunque haya pasado a integrar el sistema de fuentes del Derecho, lo ha hecho en forma claudicante, hasta que el Tribunal Constitucional comprueba

su invalidez y depura el sistema al declarar su inconstitucionalidad con fuerza irresistible y eficacia "erga omnes". La sentencia constitucional pone fin, así, a una situación anterior de incertidumbre que es la que, por ejemplo, venía a justificar la obligación de plantear cuestiones de inconstitucionalidad respecto de esa misma Ley, cuando se intuyese su inadecuación a la Constitución ([artículo 163 CE \(RCL 1978, 2836\)](#)).

El [artículo 38](#) de la [Ley Orgánica del Tribunal Constitucional \(RCL 1979, 2383\)](#) (LOTIC) desarrolla el [artículo 164.1 CE](#) - única norma que se nos invoca para fundamentar la eficacia "ex nunc" en el motivo - cuando declara que las sentencias recaídas en procedimientos de inconstitucionalidad vinculan a todos los Poderes públicos y producen efectos generales desde la fecha de su publicación en el Boletín Oficial del Estado. La publicación es constitutiva, ya que determina la eliminación del sistema de fuentes de la Ley inconstitucional con una eficacia irresistible y fuerza "erga omnes", pero no hay que olvidar que la causa de tal eliminación es una declaración fehaciente de la existencia de un vicio en el momento mismo de la formación de la Ley inconstitucional.

Por todo ello la publicación de las sentencias tiene, indudablemente, efectos para el futuro en el sentido de que todos los Poderes Públicos y, en especial, los jueces y Tribunales quedan vinculados, desde la fecha de publicación de la sentencia, a

resolver cualquier proceso futuro sin aplicar o ejecutar una Ley que se ha declarado inconstitucional. Pero la causa que provoca la declaración de nulidad determina que exista también lo que se denomina eficacia "ex tunc" de la sentencia. Mediante este término se trata de explicar, con variadas construcciones dogmáticas, la obligación ineludible que, también, y a partir de la fecha de publicación de la sentencia, recae sobre los Jueces y Tribunales en el sentido de resolver todos los juicios pendientes en los que puedan tener conocimiento de la Ley inconstitucional considerando que la misma ha carecido de eficacia jurídica en forma originaria, desde el mismo momento de su formación o entrada en vigor hasta la fecha de la sentencia del Tribunal Constitucional o, dicho en otros términos, juzgando "tamquam non esset"; es decir, como si la Ley no hubiese existido nunca, con el matiz obligado de aquellos casos en los que las normas procesales que sean de aplicación impidan discutir una aplicación de la Ley inconstitucional que ya no pueda ser revisada.

La decisión de inconstitucionalidad tiene, por ello, indudables efectos retrospectivos o para el pasado, en cuanto invalida la Ley anulada desde su mismo origen. La sentencia de inconstitucionalidad debe recibir aplicación incluso para actos y situaciones jurídicas anteriores en el tiempo a la publicación de la sentencia constitucional, siempre que existan impugnaciones en los que los que se discuta sobre ellos y la resolución o sentencia deba aplicarse conforme a las normas procesales ordinarias que rigen dichos procesos, con los límites que explicita el [artículo 40.1](#) de la LOTC). Y todo ello porque un acto administrativo dictado al amparo de una Ley inconstitucional no habría tenido cobertura en ningún momento, porque la que presuntamente le proporcionaba la Ley anulada era una cobertura aparente, y no una cobertura real. En tal sentido, el Tribunal Constitucional ha precisado como efecto "pro futuro" y "ex nunc" de una declaración de nulidad únicamente el de la intangibilidad de las situaciones jurídicas consolidadas ( artículo 9.3 CE ), entendiéndose por tales las decididas con fuerza de cosa juzgada y las situaciones administrativas firmes ( STC 54/2002, de 27 de febrero (RTC 2002, 54) , FDTO JCO. 9 ), en el sentido que acabamos de indicar" (FD Cuarto).

En atención a los razonamientos expuestos, procede estimar el recurso.

#### **SIXTO.-**

Si bien el [art. 139.1](#) de la [Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa \(RCL 1998, 1741\)](#) 29/1998, de 13 de julio, redactado por el apartado once del [artículo tercero](#) de la [Ley 37/2011, de 10 de octubre \(RCL 2011, 1846\)](#) , de medidas de agilización procesal, dispone que " el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones

salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho ", no procede la imposición de las costas por cuanto la cuestión suscitada generaba dudas de derecho, como se desprende de los votos particulares de algunos magistrados del Tribunal Constitucional en relación a la declaración de inconstitucionalidad.

Vistos los artículos citados y demás preceptos de pertinente y general aplicación este Tribunal dicta el siguiente

### **FALLO**

**CON ESTIMACION** DEL PRESENTE RECURSO 201 DE 2021 INTERPUESTO POR DOÑA Silvia, MENOR DE EDAD, REPRESENTADA POR SU PADRE DON Lucio Y DIRIGIDA POR EL LETRADO DON ALVARO GARCIA DEL ÁLAMO, CONTRA LA RESOLUCION DEL COORDINADOR GENERAL DE SEGURIDAD Y EMERGENCIAS, RECAIDA EN EL EXPEDIENTE SANCIONADOR Nº NUM000, POR LA QUE SE IMPONE SANCION DE 601 EUROS POR INFRACCION DEL ART. 36.6 DE LA LEY ORGANICA 4/2015, DE 30 DE MARZO, DE PROTECCION DE LA SEGURIDAD CIUDADANA, COMO CONSECUENCIA DE ACTO DE DESOBEDIENCIA POR NO RESPETAR LAS RETRICCIONES APROBADAS PARA EVITAR LA EXTENSION DE LA PANDEMIA ORIGINADA POR EL COVID 19 DURANTE LA VIGENCIA DEL ESTADO DE ALARMA, DEBOACORDAR Y ACUERDO:

#### **PRIMERO.-**

DECLARAR QUE LA ACTUACION ADMINISTRATIVA RECURRIDA ES DISCONFORME A DERECHO, POR LO QUE DEBEMOS ANULARLO Y LO ANULAMOS.

#### **SEGUNDO.-**

SIN EXPRESA IMPOSICIÓN DE COSTAS.

Notifíquese esta sentencia a las partes y hágaseles saber que la presente resolución es firme.

Así lo acuerda, manda y firma el/la Ilmo/a Sr/a. D./Dña. JESÚS TORRES MARTÍNEZ Magistrado/a-Juez/a del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 11 de los de Madrid.

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 tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

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