



**Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 22 de Madrid**

C/ Gran Vía, 19 , Planta 5 - 28013

45029880

NIG: 28.079.00.3-2021/0017653

**Procedimiento Abreviado 205/2021**

**Demandante/s:** D./Dña. [REDACTED]

**Demandado/s:** AYUNTAMIENTO DE SAN LORENZO DE EL ESCORIAL

338/2021

Siendo firme la sentencia nº 338/2021 de fecha 29/09/2021 dictada en el recurso referenciado, adjunto remito sentencia, para que se lleve a puro y debido efecto lo en ella acordado, adoptándose las resoluciones precedentes para el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo, debiendo en el plazo de **DIEZ DÍAS**, desde la recepción, acusar recibo y comunicar el órgano responsable de su cumplimiento.

En Madrid, a 28 de septiembre de 2021.

**EL/LA LETRADO/A DE LA ADMÓN. DE JUSTICIA**

**AYUNTAMIENTO DE SAN LORENZO DE EL ESCORIAL.**

**PLAZA: ESPAÑA, nº 0001 C.P.:28200 San Lorenzo de El Escorial (Madrid)**





**Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 22 de Madrid**

C/ Gran Vía, 19 , Planta 5 - 28013  
45029880

NIG: 28.079.00.3-2021/0017653

**Procedimiento Abreviado 205/2021**

**Demandante/s:** D./Dña [REDACTED]

**Demandado/s:** AYUNTAMIENTO DE SAN LORENZO DE EL ESCORIAL

338/2021

Siendo firme la sentencia nº 338/2021 de fecha 29/09/2021 dictada en el recurso referenciado, adjunto remito sentencia, para que se lleve a puro y debido efecto lo en ella acordado, adoptándose las resoluciones procedentes para el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo, debiendo en el plazo de **DIEZ DÍAS**, desde la recepción, acusar recibo y comunicar el órgano responsable de su cumplimiento.

En Madrid, a 28 de septiembre de 2021.

**EL/LA LETRADO/A DE LA ADMÓN. DE JUSTICIA**

**AYUNTAMIENTO DE SAN LORENZO DE EL ESCORIAL.**

**PLAZA: ESPAÑA, nº 0001 C.P.:28200 San Lorenzo de El Escorial (Madrid)**



La autenticidad de este documento se puede comprobar en [www.madrid.org/cove](http://www.madrid.org/cove) mediante el siguiente código seguro de verificación: **0962777332757566422075**



## Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 22 de Madrid

C/ Gran Vía, 19 , Planta 5 - 28013

45029730

NIG: 28.079.00.3-2021/0017653

### Procedimiento Abreviado 205/2021

**Demandante/s:** D./Dña. [REDACTED]

PROCURADOR D./Dña. ANA CARO ROMERO

**Demandado/s:** AYUNTAMIENTO DE SAN LORENZO DE EL ESCORIAL

LETRADO D./Dña. ANDRES OLMOS VALVERDE, PZA DE CASTILLA Nº 3, PISO 20,  
LETRA A, C.P.:28046 Madrid (Madrid)

Don José Manuel Ruiz Fernández, Magistrado titular del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 22 de Madrid ha visto los presentes autos de recurso contencioso-administrativo antes referenciados y, en virtud de la potestad conferida por la soberanía popular y en nombre de S.M. El Rey de España, ha pronunciado la siguiente

### SENTENCIA

Nº 338/21

En Madrid, a 29 de Septiembre de 2021

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO:** Con fecha 23 de Abril de 2021, por la procuradora DOÑA ANA CARO ROMERO, en representación de DOÑA [REDACTED] se interpuso recurso contencioso-administrativo contra la RESOLUCIÓN DE 21 DE ENERO DE 2021 DE LA JUNTA DE GOBIERNO LOCAL DEL AYUNTAMIENTO DE SAN LORENZO DE EL ESCORIAL, QUE ACUERDA IMPONER SANCIÓN DE MULTA DE 900,00.-EUROS, EN EL EXPEDIENTE Nº 4212/2020.

**SEGUNDO:** Turnado que fue dicho escrito a este Juzgado nº 22 de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, se le asignó el número de procedimiento referenciado en el encabezamiento de esta sentencia y se dictó decreto de 12 de Mayo de 2021, admitiendo a trámite la demanda, teniendo por parte demandante a la citada representación procesal, señalando fecha para celebración de vista, ordenando la citación de las partes para la misma y el libramiento de los oficios y despachos y con las advertencias que obran en el cuerpo de la citada resolución incorporada a estos autos.

**TERCERO:** La vista se celebró por medios telemáticos en fecha 27 de Septiembre de 2021, con asistencia de todas las partes. En ella se efectuaron las alegaciones y tuvieron lugar las incidencias que constan en la grabación digital del acto, declarándose en el mismo acto de la vista que los autos quedaban conclusos y ordenándose traerlos a la vista del proveyente para sentencia.



## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO:** Recurre el actor la antes citada RESOLUCIÓN DE 21 DE ENERO DE 2021 DE LA JUNTA DE GOBIERNO LOCAL DEL AYUNTAMIENTO DE SAN LORENZO DE EL ESCORIAL, QUE ACUERDA IMPONER SANCIÓN DE MULTA DE 900,00.-EUROS, EN EL EXPEDIENTE Nº 4212/2020.

La sanción se impone con base en dos actas de denuncia formuladas por agentes de la Policía Local de San Lorenzo de El Escorial, correspondientes a los días 8 y 12 de Abril de 2020, que relatan unos hechos que se declaran probados finalmente en la resolución sancionadora, a saber:

-En la denuncia del 8 de Abril de 2020 se relata que: *“Se observó la filiada paseando por la vía pública, sin causa justificada para estar en la misma. Requerida su documentación para comprobar su domicilio, reside en el municipio de Madrid, habiendo realizado traslado innecesario. Mintió a los agentes en varias ocasiones para evitar ser denunciada ésta”*. En el seno del expediente.

-En la denuncia del 12 de Abril de 2020 se relata que: *“Debidamente uniformados, prestando servicio ordinario de patrulla y ejerciendo funciones policiales de protección de la seguridad, los agentes presencian los siguientes hechos: Pasear con un perro por un paraje natural cuya entrada se encuentra cortada mediante cinta de balizamiento de la Guardia Civil, manifestando haber visto la cinta, pero pensaba que era para no subir al Monte Abantos. Reseñar que el pasado día 8 se realizó propuesta de sanción a esta persona por haber realizado un traslado injustificado desde su localidad de residencia, manifestando verbalmente que actualmente está residiendo en [REDACTED] de esta localidad”*.

La resolución recurrida, con base en estas denuncias, declara probados los siguientes hechos (sic en su texto) : *“queda probado que D. [REDACTED] incurre en el tipo de la norma, esto es, encontrarse paseando a su perro por una zona no permitida (fuera del término municipal de su domicilio), mintiendo a los agentes el día 8 de abril para evitar ser denunciada”*.

Y además añade este razonamiento: *“...la interesada incurre en dos ocasiones en un incumplimiento de la norma, si se está en presencia de una desobediencia a la misma y a los agentes de la autoridad, incluso con obstrucción desde el momento en el que se indica por los agentes que les mintió en varias ocasiones para evitar ser denunciada. La denunciada incurre en el tipo de la norma porque desobedece a los agentes el día 12 de abril, pues el día 8 de abril ya había sido advertida de la irregularidad de su conducta con propuesta de sanción, siendo que además obstruye la labor del agente de la autoridad al mentir. Visto lo anterior, no cabe duda de que, en ambos casos, la interesada incurrió en la conducta reprochable que trataba de evitar la norma. D. [REDACTED] 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, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, modificado por el Real Decreto 465/2020, de 18 de marzo (R.D. 463/2020, en adelante), 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”*. Acto seguido enumera las causas justificativas de esa circulación que define la norma y concluye que no concurre ninguna de ellas.



Tales hechos se califican como una infracción del artículo 36.6 de la L.O. 4/2015 de Protección de la seguridad Ciudadana, a cuyo tenor, constituye infracción grave: *“La desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito, así como la negativa a identificarse a requerimiento de la autoridad o de sus agentes o la alegación de datos falsos o inexactos en los procesos de identificación”*.

La demanda denuncia en primer lugar que el acto administrativo sancionador aquí recurrido infringe el principio de tipicidad establecido en el artículo 27 de la Ley 40/2015. La misma alegación esencial que ya se hizo en vía administrativa por la recurrente (ver sus alegaciones en los folios 22 y siguientes del expediente).

Esta alegación debe ser estimada sin el menor género de dudas, como ya debió hacerlo la administración en vía administrativa. Ninguno de los razonamientos de la resolución recurrida puede ser admitido en un Estado de Derecho y de libertades como el que consagra la Constitución española de 1978. Se trata de razonamientos gravemente vulneradores de derechos fundamentales y principios constitucionales esenciales, que no pueden ser preteridos, ni siquiera bajo el pretexto de la situación de crisis pandémica, sin duda muy grave, pero nunca justificativa de que el poder público desconozca derechos y garantías esenciales de un Estado democrático.

En primer lugar, es suficiente comparar el texto de las denuncias y los hechos que se declaran probados con el tipo infractor aplicado, para concluir que la conducta sancionada no es la que se describe en el artículo 36.6 de la L.O. 4/2015. La recurrente no ha “desobedecido”, ni ha “resistido” a los agentes, ni se ha negado a identificarse, ni ha aportado datos falsos o inexactos en el proceso de identificación, que son las concretas conductas que sanciona el tipo aplicado. Los agentes no relatan tal cosa. El precepto no sanciona en ningún caso desobedecer a “la norma”, como razona el acto recurrido. En este caso, la norma es el artículo 7 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, modificado por el Real Decreto 465/2020, de 18 de marzo (R.D. 463/2020, en adelante). Es cierto que esta norma establecía unas limitaciones al derecho fundamental a la circulación por las vías o espacios de uso público, pero no lo es menos que en ningún caso el legislador añadió una norma sancionadora que castigase “per se” la infracción de tales restricciones. La razón de que el legislador no hiciera tal cosa no se nos alcanza, pero es lo cierto que no lo hizo y el régimen sancionador remitió al precepto que se ha aplicado en este caso, el artículo 36.6 de la L.O. 4/2015. Dicho precepto sólo sanciona, como hemos visto, la conducta consistente en desobedecer o resistir a los agentes, o en 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. Nada más. El mero incumplimiento de las limitaciones o restricciones impuestas durante el estado de alarma por el RD 463/2020 no puede ser calificado automáticamente como infracción de “desobediencia” a agentes de la autoridad, sin que se haga constar en la denuncia un formal requerimiento al denunciado para que cese en determinada conducta por parte de los agentes; y sin que se deje constancia de la negativa del denunciado a obedecer ese requerimiento de los agentes. El RD 463/2020 r.o tipificó como infracciones autónomas los incumplimientos de cada una, o de algunas de las prohibiciones o restricciones a la libertad de circulación, u otras, que estableció en su texto. Únicamente estableció en su artículo 20 que el incumplimiento o resistencia a las órdenes de las autoridades competentes en el Estado de Alarma sería sancionado con arreglo a las Leyes, en los términos establecidos en la Ley Orgánica 4/1981 de 1 de junio. El artículo 10 de dicha Ley Orgánica 4/1981 tipifica, por su parte,

como infracción «*el incumplimiento o resistencia a las órdenes de las autoridades competentes en el Estado de Alarma será sancionado con arreglo a las Leyes*». Por consiguiente, el legislador no quiso que los incumplimientos de las prescripciones impuestas por el RD 463/2020 constituyera, por sí solos, una infracción administrativa, como por ejemplo cuando la Ley de Tráfico tipifica como infracción un exceso de velocidad o la infracción de una norma de circulación cualquiera. Lo que hizo el legislador fue considerar como infracción, únicamente, la desobediencia a una concreta “orden” dirigida a los ciudadanos por la autoridad o sus agentes, para que cumplan las prevenciones del RD 463/2020. Incluso aceptando (a efectos puramente dialécticos) que el referido artículo 10 de la Ley Orgánica 4/1981 permitiese una interpretación extensiva de su texto (interpretación que sería contraria al principio que rige el derecho penal y el administrativo sancionador administrativo, que proscribiera interpretaciones extensivas o analógicas de los tipos y que se plasma en el artículo 27.4 de la Ley 40/2015), en este caso sucede que la resolución recurrida ha impuesto la sanción de multa al amparo del artículo 36.6 de la L.O. 4/2015, cuyo tenor es el que acabamos de transcribir anteriormente. Un tenor del artículo que, este sí, no deja duda alguna de la conducta que únicamente puede ser sancionada al amparo del mismo y que no es otra que una “*desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones*”, comportamiento éste que en modo alguno se imputó a la recurrente en la denuncia y que, desde luego, no tiene ninguna correspondencia con los hechos que se declaran probados en la resolución sancionadora recurrida. Incluso admitiendo (de nuevo en una interpretación extensiva e inaceptable en el derecho sancionador) que la actuación del día 8 pudiera servir a modo de precedente de la denuncia del día 12, lo cierto es que en la denuncia del día 8 no se contiene ningún formal requerimiento a la actora para que cesase en su conducta, que luego pueda entenderse desobedecido; ni hay un apercibimiento formal de desobediencia si se persistiere en la conducta infractora. Lo único que hay en el caso de autos son dos denuncias por incumplimiento del artículo 7 del RD 463/2020 y ese incumplimiento, ya lo hemos repetido, no constituye una infracción de desobediencia o resistencia a agentes de la autoridad, que es lo que se castiga por la norma sancionadora aplicada.

Si esto es así en cuanto a la desobediencia o resistencia a los agentes de la autoridad, lo mismo cabe decir en cuanto a las otras dos conductas que castiga ese precepto aplicado, esto es, “...*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*”. Nada de ello se hace constar en las denuncias, en las que no se dice que lo haya hecho en ningún momento. Ni tan siquiera consta prueba alguna que desmienta que la actora se había trasladado a residir en la localidad de San Lorenzo de El Escorial, como alega la misma, es decir, del único hecho de manera muy tangencial, en una elipsis muy generosa para la administración, pudiera entenderse relacionado con la obligación de aportar datos exactos en el “proceso de identificación”. Pero no hay más que comprobar el “iter” del expediente para comprobar que la recurrente fue perfectamente identificada desde el primer momento, pasando por alto que la actora justificó documentalmente disponer de una vivienda en dicha localidad, por lo que en modo alguno puede entenderse que facilitase a los agentes ningún dato falso de identificación. Los razonamientos que la resolución recurrida contiene sobre este particular son inaceptables en términos de derecho sancionador y de garantías constitucionales básicas, como lo son los principios de legalidad y tipicidad. Incluso aceptando que la actora mintiera a los agentes sobre los motivos y circunstancias de su paseo para evitar ser denunciada, esa conducta es atípica, no constituye infracción, pues los agentes no dicen que lo hiciera en el proceso de identificación de la misma, como exige el precepto, sino “para evitar ser denunciada”, como indican expresamente. Mentir a los agentes no se sanciona en el precepto aplicado en este caso. Tampoco haría falta en un Estado de Derecho recordar el derecho constitucional fundamental, aplicable al ámbito



administrativo sancionador, que otorga el derecho a no declararse culpable de la infracción imputada, aunque parece que en este caso sí que hay que recordarlo a la administración demandada.

El derecho sancionador, penal o administrativo, no enjuicia el civismo, la solidaridad o el respeto hacia los semejantes, abstractamente considerados. Confronta conductas con infracciones legalmente definidas. En el caso que nos ocupa, la conducta descrita por los agentes denunciadores no deja entrever el menor rastro de esa desobediencia, renuencia u oposición a la orden de los agentes actuantes por parte del denunciado, por lo que no hay, pues, prueba alguna de las conductas que tipifica el artículo 36.6 de la L.O. 4/2015 aplicado por la administración, de manera que la conducta de la demandante que se declara probada no es sancionable bajo ese título de imputación, lo que conduce directamente a la estimación de la demanda.

**SEGUNDO:** A mayor abundamiento de lo dicho, “ex post facto” la demanda, el TC ha dictado su STC nº 148/21, de 14 de Julio de 2021, cuya parte dispositiva acuerda: *“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 11: a) Los apartados 1, 3 y 5 del artículo 7”*. Tal declaración de inconstitucionalidad ya está vigente a la fecha del dictado de esta sentencia, lo que obliga a su aplicación y observancia, conforme al artículo 5 de la LOPJ y acarrea otra causa de estimación automática de la demanda, al haber sido expulsadas del ordenamiento jurídico, por inconstitucionales, las restricciones que establecía el artículo 7 a la circulación por vías públicas, que son precisamente la base de la imposición de la sanción en este caso, por lo que a falta de tales restricciones, la sanción carece ya de toda base jurídica y la demanda debe ser estimada, con la consiguiente anulación de la resolución sancionadora y, en su caso, el reconocimiento del derecho al abono de la suma pagada por razón de la multa impuesta en la misma e intereses desde la fecha de su pago, si se suscitase esta cuestión en ejecución de esta sentencia.

**TERCERO:** El artículo 139 de la Ley 29/1998 reformado por Ley 37/2011 en materia de costas, determina su imposición a la administración demandada, si bien se fijará una suma máxima por este concepto, que se establecerá prudencialmente por el juzgador en atención a la cuantía y complejidad del pleito, conforme autoriza el apartado 3 de dicho precepto.

Vistos los preceptos y razonamientos citados, el artículo 81.1.a) de la Ley 29/1998 en materia de recursos y demás de general y pertinente aplicación,

### FALLO

Que estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de DOÑA [REDACTED] contra la RESOLUCIÓN DE 21 DE ENERO DE 2021 DE LA JUNTA DE GOBIERNO LOCAL DEL AYUNTAMIENTO DE SAN LORENZO DE EL ESCORIAL, QUE ACUERDA IMPONER SANCIÓN DE MULTA DE 900,00.-EUROS, EN EL

EXPEDIENTE N° 4212/2020, DEBO ACORDAR Y ACUERDO ANULAR LA CITADA RESOLUCIÓN, POR NO SER CONFORME A DERECHO.

TODO ELLO CON EXPRESA IMPOSICIÓN DE LAS COSTAS PROCESALES A LA ADMINISTRACIÓN DEMANDADA, LIMITADAS A LA CIFRA MÁXIMA DE CUATROCIENTOS EUROS (400.-EUROS) POR TODOS LOS CONCEPTOS, IVA INCLUIDO.

Devuélvase el expediente administrativo a la Administración, junto con un testimonio de esta sentencia, para su inmediato cumplimiento.

Notifíquese esta sentencia a las partes, haciéndoles constar que la misma es FIRME y que contra la misma NO CABE RECURSO ALGUNO.

Llévese esta sentencia a los Libros correspondientes para su anotación.

Así por esta mi sentencia, definitivamente juzgando en esta 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 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.

