

JUZGADO DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

NÚMERO UNO DE CASTELLÓN

SENTENCIA NUM. 82/2022

En Castellón, a 25 de FEBRERO de 2022

Visto por Doña Carmen Marín García, Juez Sustituta en funciones de refuerzo del Juzgado de lo Contencioso - Administrativo número uno de Castellón, el recurso de referencia **PROCEDIMIENTO ABREVIADO** registrado con el nº **157/2021** sin vista, en la que han comparecido como recurrente ANDRES ALMAR ANDRES que interviene en su propia representación y defensa como letrado en ejercicio y por la parte demandada AYUNTAMIENTO DE VINAROS representado por la Procuradora MARIA ANGELES SOLER GIL y asistido por el letrado GUILLERMO BALAGUER PALLAS

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Interpuesto recurso y seguidos los trámites previstos en la ley, se interesó la tramitación escrita del procedimiento sin necesidad de celebración de vista, al considerar que la discusión era estrictamente jurídica.

Personado el demandado, formuló su contestación por escrito, en oposición a lo interesado por el recurrente, tras lo cual quedaron los autos conclusos para sentencia.

SEGUNDO: En el presente procedimiento se han seguido todas las prescripciones legales, salvo el plazo para dictar sentencia debido al cúmulo de asuntos que pesan sobre la proveyente.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO: Es objeto de este recurso el examen de la legalidad de la **RESOLUCIÓN nº 574/2021 de fecha 3 de MARZO de 2021 dictada por el AYUNTAMIENTO DE VINAROS por la que se resuelve “imponer una sanción de multa de 100€ (cien euros)” por “incumplir la norma de uso obligatorio de mascarilla en carrer de la Mare de Déu del Socors el 25 de julio de 2020 a las 19:46 horas ante agentes de la Policía Local”.**

SEGUNDO: Alega la actora en apoyo de su pretensión la improcedencia de la sanción, concreta que se le imputa el incumplimiento de la norma de uso obligatorio de mascarilla en la calle conforme RDL 21/2020 de 9 de junio de 2020 de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el covid-19 (exp 6492/20, procedimiento SP 106/2020), considerando la infracción leve del **Artículo 6. Uso obligatorio de mascarillas:** 1. Las personas de seis años en adelante quedan obligadas al uso de mascarillas en los siguientes supuestos:

a) *En la vía pública, en espacios al aire libre y en cualquier espacio cerrado de uso público o que se encuentre abierto al público, siempre que no resulte posible garantizar el mantenimiento de una distancia de seguridad interpersonal de, al menos, 1,5 metros.*

Precisa que el expediente sancionador se inicia con denuncia de agentes de Policía local y se indica *denunciado se encontraba en la puerta de un local comercial con numerosa afluencia de personas a su alrededor, sin hacer uso de la mascarilla obligatoria*", y se indica que no se entrega copia por adopción de medidas sanitarias. Siendo posteriormente notificado el Decreto de incoación al que le siguió el trámite ordinario. Indica que conforme al art. 31 RDL 21/2020, el procedimiento sancionador, competencias, infracciones y sanciones exige desarrollo legal y en aplicación la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública de la Generalitat Valenciana dicta el Decreto Ley 11/2020 de 24 de julio de régimen sancionador específico contra los incumplimientos de las disposiciones reguladoras de las medidas de prevención ante la Covid-19. Añade que fue publicado el 25 de julio y entró en vigor el 26 de julio por lo que siendo el hecho denunciado el 25 de julio carece la pretensión sancionadora del correspondiente amparo normativo y es nula.

En cuanto a la tramitación de procedimiento sancionador, no se entregó copia como exige la tramitación de todo procedimiento sancionador (art 3 RL 11/20), argumento que fue rechazado por la administración con base a que existían directrices marcadas a la FFCCSS, lo cual no tiene amparo legal alguno y por ello lo recoge la recoge el RDL 11/2020, y añade que lo contrario genera indefensión porque no se pueden indicar consideraciones ni observaciones como se permite en la norma.

Pero es más en el acta denuncia se indica un precepto legal como sancionado y en el Decreto de incoación se cita otro, lo que de por sí debe implicar la nulidad, pero es más el precepto por el que fue sancionado incluye una condición (distancia de 1,5 metro) que debe justificarse que se incumple, y remarca que incluso en el informe de ratificación tampoco se consigna el incumplimiento de distancia siendo una apreciación subjetiva "afluencia", por lo que la potestad sancionadora no cabe fundar en suposiciones.

Concluye suplicando se declare la nulidad de la sanción impuesta dejando sin efecto la misma

La administración demandada, se opone al recurso, interesando la desestimación del mismo, indica que según Decreto nº 574/2021, la multa de 100 euros se le impone por no llevar la preceptiva mascarilla, en la vía pública, si no resultara posible garantizar el mantenimiento de una distancia de seguridad interpersonal de, al menos, 1,5 metros, conforme estableció el artículo 6.1 a) del Real Decreto-Ley 21/2020, de 9 de junio. No obstante, si bien el RD 11/20 20 entro en vigor el 26 de julio según Disposición transitoria única: "Los procedimientos de carácter sancionador iniciados antes de la entrada en vigor de este decreto ley se seguirán tramitando y se resolverán de acuerdo con la normativa vigente en

el momento de dictarse el acto iniciador del procedimiento.” Por lo que, siendo de aplicación lo dispuesto en el citado Real Decreto Ley 21/2020, de 9 de junio, es decir, en vigor a fecha de comisión de los hechos (25 de julio), la infracción fue calificada como “leve”, en virtud del art. 31.2 de dicho cuerpo legal y conforme al art. 57.2.C.1ª de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, siendo el alcalde la autoridad competente para imponer la correspondiente sanción, según lo dispuesto en el artículo 21.1.s) de la Ley 7/1985, y se remite a lo resuelto por el Tribunal Supremo en la Sentencia de 17 de diciembre de 2020, dictada en el recurso núm. 128/2020, que resolvió la impugnación de la Orden SND/422/2020, de 19 de mayo, por la que se regulan las condiciones para el uso obligatorio de mascarilla durante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. En cuanto a la no entrega de copia de la denuncia, considera que no incurre en indefensión y que era necesario por la pandemia y que en alegaciones manifestó sus argumentos y lo relaciona con el como el “principio de precaución” desde la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, art 3. Y concluye que resulta patente que la adopción de las medidas impugnadas no incurre en ninguna arbitrariedad y que las medidas empleadas son necesarias y proporcionadas a la finalidad perseguida de evitar la transmisión del virus. En cuanto al respeto a la distancia de seguridad, no se aporta prueba que avale esa distancia mínima, y que por la ubicación de la calle donde fue sancionado es difícil que se encontrara sólo y que los agentes tienen presunción de veracidad.

TERCERO: Tras la exposición de los argumentos de ambas partes, el objeto se concreta en el análisis de los hechos que tipifican la sanción impuesta, especialmente en la legalidad del procedimiento sancionador y en la tipificación de la infracción con arreglo al pº de legalidad y vigencia de norma que la regula, siendo objeto de discusión el procedimiento sancionador vigente a la fecha de la denuncia.

Para resolver los puntos controvertidos conviene recordar la regulación legal de los mismos, así se dispone en el **CAPÍTULO II-Medidas de prevención e higiene- del RDL 21/2020 DE 9 DE JUNIO, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.**

Artículo 6. Uso obligatorio de mascarillas.

1. Las personas de seis años en adelante quedan obligadas al uso de mascarillas en los siguientes supuestos:

a) En la vía pública, en espacios al aire libre y en cualquier espacio cerrado de uso público o que se encuentre abierto al público, siempre que no resulte posible garantizar el mantenimiento de una distancia de seguridad interpersonal de, al menos, 1,5 metros

Artículo 31. Infracciones y sanciones.

1. El incumplimiento de las medidas de prevención y de las obligaciones establecidas en este real decreto-ley, cuando constituyan infracciones administrativas en salud pública, será sancionado en los términos previstos en el título VI de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública.

La vigilancia, inspección y control del cumplimiento de dichas medidas, así como la instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores que procedan, corresponderá a

los órganos competentes del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales en el ámbito de sus respectivas competencias.

2. El incumplimiento de la obligación de uso de mascarillas establecido en el artículo 6 será considerado infracción leve a efectos de lo previsto en el artículo 57 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, y sancionado con multa de hasta cien euros.

(...)

Por su parte debe atenderse también por remisión de la anterior al **Artículo 57. Calificación de las infracciones: Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública**

1. Las infracciones tipificadas en esta ley se califican como muy graves, graves y leves, atendiendo a los criterios de riesgo para la salud de la población, gravedad de la alteración sanitaria o social producida, cuantía del eventual beneficio obtenido, grado de intencionalidad y reincidencia en las mismas.

2. Además de las infracciones sanitarias previstas en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, se tipifican como infracciones en salud pública las siguientes:

a) Son infracciones muy graves:

1.º La realización de conductas u omisiones que produzcan un riesgo o un daño muy grave para la salud de la población.

2.º El incumplimiento, de forma reiterada, de las instrucciones recibidas de la autoridad competente, o el incumplimiento de un requerimiento de esta, si este comporta daños graves para la salud.

3.º Las que sean concurrentes con otras infracciones sanitarias graves, o hayan servido para facilitar o encubrir su comisión.

4.º La reincidencia en la comisión de faltas graves en los últimos cinco años.

b) Son infracciones graves:

1.º La realización de conductas u omisiones que puedan producir un riesgo o un daño grave para la salud de la población, cuando ésta no sea constitutiva de infracción muy grave.

2.º La denegación de apoyo, auxilio o colaboración a los agentes de la autoridad sanitaria.

3.º El incumplimiento de las instrucciones recibidas de la autoridad competente, si comporta daños para la salud, cuando no sea constitutivo de infracción muy grave.

4.º La resistencia o la obstrucción de aquellas actuaciones que fueren exigibles, de acuerdo con lo previsto en esta ley.

5.º El incumplimiento de comunicación de información y resto de obligaciones conforme a lo dispuesto en el Título I de esta ley, cuando revista carácter de gravedad.

6.º La reincidencia en la comisión de infracciones leves, en los últimos doce meses.

c) Son infracciones leves:

1.º El incumplimiento de la normativa sanitaria vigente, si las repercusiones producidas han tenido una incidencia escasa o sin trascendencia directa en la salud de la población.

2.º Aquellas infracciones que conforme a lo establecido en este artículo no se califiquen como graves o muy graves.

Artículo 60. Procedimiento sancionador.

1. *El procedimiento sancionador, en materia de salud pública, se desarrollará reglamentariamente, de conformidad con lo establecido en esta ley y en el Título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

2. *El plazo para dictar y notificar la resolución de un expediente sancionador es de nueve meses*

Y por último atender a lo dispuesto en **RD 11/20 del CONSELL de la GV , de 24 de julio 2020 que entró en vigor el 26 de julio, de régimen sancionador específico contra los incumplimientos de las disposiciones reguladoras de las medidas de prevención ante la Covid-19**, es decir no estaba en vigor todavía el día de los hechos, donde ya sin ninguna duda en su artículo 2 se reconoce competencia a las administraciones locales en la inspección y de control y donde en su artículo 3 se exige la entrega de copia del acta que se levante al interesado, y en su artículo 5 Se considerarán infracciones leves: 1. El incumplimiento de la obligación del uso de la mascarilla o uso inadecuado de la misma.

Como ya se ha dicho esa norma , publicada de modo singular para dicho control de sanciones en el ámbito de medidas de prevención ante la covid 19.

Por último atender al **Artículo 21 de la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local:**

1. *El Alcalde es el Presidente de la Corporación y ostenta las siguientes atribuciones:*

s) *Las demás que expresamente le atribuyan las leyes y aquellas que la legislación del Estado o de las comunidades autónomas asignen al municipio y no atribuyan a otros órganos municipales.*

Con carácter previo y centrados los términos de la controversia planteada entre las partes litigantes, según lo que ha quedado expuesto en el fundamento jurídico anterior y en orden a su resolución se considera pertinente partir de señalar que **la potestad sancionadora de la Administración constituye una manifestación del “ius puniendi” del Estado reconocida en el artículo 25 de la Constitución Española** y que, como tal, debe estar respaldada por una habilitación legal. Es por ello que se acepte pacíficamente por doctrina y jurisprudencia la necesidad, proclamada reiteradamente por el Tribunal Constitucional, de aplicar a tal potestad los principios inspiradores y las garantías del Derecho Penal, si bien, con las matizaciones necesarias para adecuarlos a su especial naturaleza, en los términos que ha ido precisando el Alto Tribunal. Así, se ha reiterado por la jurisprudencia constitucional la aplicación de los principios y garantías derivados del aludido artículo 25 de la Constitución Española aplicables al proceso penal, concretamente, legalidad (artículo 25 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del régimen jurídico del sector público), tipicidad (artículo 27 del indicado texto legal), irretroactividad (artículo 26), culpabilidad (artículo 28), proporcionalidad (artículo 29) y “*non bis in idem*” (artículo 31). De igual manera, se ha declarado la plena aplicación de los derechos y garantías del artículo 24 de la Constitución Española, especialmente, el derecho a la presunción de inocencia y la interdicción de la indefensión.

De igual forma, antes de entrar en el fondo de la cuestión, se hace necesario hacer una breve reflexión sobre el objeto del recurso contencioso-administrativo en materia de ejercicio de potestades sancionadoras de la Administración. Como ha señalado la doctrina del Tribunal

Constitucional, no son los Tribunales del orden contencioso-administrativo quienes, al modo de lo que sucede en el orden jurisdiccional penal, sancionan al administrado, pues la sanción la pone siempre la Administración en el ejercicio de la potestad reconocida por la Constitución Española (sentencias del Tribunal Constitucional números 59/2004 y 89/1995), sino que su función consiste en el control, como garantía del administrado, del ejercicio de esa potestad, de su adecuación a derecho. Es por ello que la Administración no puede realizar una actividad superior a la de justificar mediante sus alegaciones la juridicidad de su actuación, aunque al administrado, en virtud del derecho de defensa del anteriormente aludido artículo 24 de la Constitución Española y lo establecido en el artículo 56 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, si se le permitan nuevos alegatos o pruebas con independencia de si se plantearon o no en la fase administrativa previa (sentencia del Tribunal Constitucional número 74/2004). Es por ello que el proceso judicial no puede ser utilizado por la Administración para ejercer sus potestades sancionadoras ni para subsanar vicios, omisiones o vulneraciones de derechos de la fase previa (sentencia del Tribunal Constitucional número 59/2004) ni por el órgano judicial para ejercitarlas por aquélla (sentencias del Tribunal Constitucional números 161/2003 y 193/2003).

Así, en el ámbito del derecho administrativo sancionador, tienen plena vigencia los derechos fundamentales y principios penales consagrados en los ya aludidos artículos 24 y 25 de la Constitución Española, entre los que ocupa un lugar destacado el derecho a la presunción de inocencia y el derecho de defensa, pero también, como ha quedado dicho, los principios de legalidad, tipicidad, irretroactividad, culpabilidad, proporcionalidad y “*non bis in idem*”.

Además de lo expuesto, cabe señalar que, como es sabido, el derecho a la presunción de inocencia comporta que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada, que la prueba corresponde a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia, y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un resultado absolutorio con arreglo al aforismo “*in dubio pro reo*”.

Ello no obstante, la instrumentalización del ejercicio de la potestad sancionadora a través de un procedimiento específico puede ofrecer un resultado singular en materia sancionadora, que afecta a las garantías formales y materiales que integran el contenido esencial de la presunción de inocencia, motivo por el que el procedimiento mismo merece una última reflexión antes de entrar en el fondo del asunto. En primer lugar, la presunción de veracidad que ostentan los hechos reflejados por los agentes actuantes aconseja efectuar una consideración general sobre las posiciones de las partes en los procedimientos sancionadores y la forma en la que las partes llegan a juicio. El artículo 77 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dice que los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho, cuya valoración se realizará de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley de Enjuiciamiento Civil, pero, a continuación, generaliza la presunción de veracidad que en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, solo se contemplaba en los procedimientos sancionadores, pues dice en el apartado 5 lo siguiente: “*Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de*

autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario”.

El Tribunal Supremo, en la sentencia de 14 de septiembre de 1990, sentó que, cuando la denuncia es formulada por un agente de la autoridad, especialmente, encargado del servicio, la presunción de legalidad y veracidad que acompaña a todo obrar de los órganos administrativos es un principio que debe acatarse y defenderse tanto en vía administrativa como contencioso-administrativa, ya que constituye garantía de una acción administrativa eficaz. Y, más en concreto, en aquella sentencia de 17 de marzo de 2003, el Tribunal Supremo señaló que *“las actuaciones practicadas por los funcionarios encargados de la investigación y comprobación de los hechos de que se trate (...) no tienen la consideración de una simple denuncia, sino que son susceptibles de valorarse como prueba en la vía judicial contencioso-administrativa, pudiendo servir de base para destruir la presunción de inocencia, sin necesidad de reiterar en esta vía la actividad probatoria de cargo practicada en el expediente administrativo, puesto que el ente que impone la sanción tiene la carga de ofrecer al Juez las pruebas de cargo que justifican el acto sancionador, pero no le incumbe a la Administración, sino al sancionado, acreditar la veracidad de los hechos ofrecidos como descargos”.*

De igual forma, el Tribunal Supremo, sensible al desequilibrio derivado para el administrado de la presunción de certeza del antiguo artículo 137 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sin embargo, siempre ha puntualizado que la presunción debe venir referida a los hechos de apreciación directa del agente de la autoridad o comprobados, bien documentalmente o bien mediante testimonios allí recogidos y consignados en la correspondiente acta, porque decae cuando los hechos no son de apreciación directa del actuante o no se recogen pruebas que corroboren su existencia, señalando en sus sentencias de 10 de julio de 1981, 24 de junio de 1991 y 18 de diciembre de 1995 que es a *“tales hechos y no a conceptos o calificaciones jurídicas a lo que se aplica la presunción de certeza”*, habiendo recordado, además, las sentencias de 8 de mayo de 1992, 12 de enero de 1993, 25 de mayo de 1994 y 13 junio de 1997, de las que se hace eco la más reciente de 23 de julio de 2015 que *“la presunción de veracidad no se extiende al informe posterior al acta aunque constituya un elemento más del conjunto de pruebas practicadas”.*

En segundo lugar, el resultado de este doble juego de presunciones es que, afirmados unos hechos en la denuncia extendida por los agentes, la presunción de veracidad de los mismos es prueba de cargo suficiente de la imputación de esos hechos, lo que produce un desplazamiento de la carga de la prueba que hace que corresponda al administrado desplegar la prueba necesaria para negar tales hechos. Se trata de una presunción *“iuris tantum”* que admite prueba en contrario, siendo que la consecuencia final probatoria nunca puede ser, por tanto, la de estimación por versiones contradictorias, sino, en todo caso, la de estimación del recurso porque el sancionado ha probado su versión exculpatoria.

CUARTO: La primera cuestión que se impone resolver versa sobre la competencia de la administración local en la inspección control y sanción de este tipo de conductas, a saber, encontrarse en vía pública sin mascarilla y sin guardar la distancia de seguridad, en los términos recogidos en el art. 6 de RDL 21/2020 y ello atendiendo a la fecha en que

ocurrieron los hechos sancionados, es decir , 25 de julio de 2020, y dado que el DL 11/2020 de 24 de julio del Consell no entró en vigor hasta el día 26 de julio.

El artículo 25 de la Ley 40/2015 señala:

" 1. La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejerce cuando haya sido reconocida por una norma con rango de ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en esta ley en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, cuando se trate de Entidades Locales, de conformidad con lo dispuesto en el Título de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

2. El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario".

Por su parte, el **artículo 128.1 de la Ley 39/2015**, establece:

"1. El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en sus respectivos Estatutos, y a los órganos de gobierno locales, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local".

Pues se plantea que por la entidad local, en este caso, policía local de Vinaroz no se ostenta competencia para la imposición de sanción objeto de autos, dado que todavía no había entrado en vigor el Decreto 117/2020 que sin lugar a dudas despeja todas las incógnitas suscitadas en cuanto al régimen de infracciones y sanciones en materia sanitaria derivada de la situación de pandemia por el covid 19, y que determina no solo las competencias en favor de las entidades locales, sino también precisa y determina con arreglo a los principios de tipicidad y legalidad el régimen sancionador aplicable.

En esta situación en la que nos encontramos en 25 de julio 2020, donde existe una norma el RDL 21/2020 que en su artículo 6 determina la obligación de llevar mascarilla en vía pública (salvo distancia de 1.5 metros-supuesto en el que en opinión de los agentes denunciados nos encontramos) y que en procedimiento sancionador se remite a la Ley 33/2011 General de Sanidad Pública, habrá que determinar si esa norma con rango legal otorga a las entidades locales potestad sancionadora, y la respuesta es negativa, no se aprecia en dicha normativa que se delegue en la autoridad local la inspección de situaciones que puedan dar lugar a la infracciones reguladas en su normativa, así dispone :

Artículo 52. La Autoridad Sanitaria estatal. (LGSP 33/2011)

1. Tendrá la consideración de autoridad sanitaria estatal el titular del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad y, en el marco de sus respectivas funciones, los titulares de los órganos superiores y órganos directivos con responsabilidades en salud pública de dicho departamento ministerial con rango igual o superior al de Director General.

2. La autoridad sanitaria estatal, en el ejercicio de su responsabilidad y de acuerdo con las competencias que le correspondan en materia de salud pública, dictará disposiciones y tendrá facultades para actuar, mediante los órganos competentes en cada caso, en las actividades públicas o privadas para proteger la salud de la población.

3. Corresponde a la autoridad sanitaria estatal con carácter general, en el ámbito de sus competencias, la adopción de medidas sobre coordinación y ejecución de las actuaciones de salud pública consideradas en la presente ley, así como la adopción de cuantas medidas

de intervención especial, de acuerdo con el artículo 52, en materia de salud pública resulten precisas por razones sanitarias de urgencia o necesidad o ante circunstancias de carácter extraordinario que representen riesgo evidente para la salud de la población, y siempre que la evidencia científica disponible así lo acredite.

4. La autoridad sanitaria, en el ejercicio de sus funciones, podrá solicitar el apoyo, auxilio y colaboración de otros órganos administrativos, funcionarios públicos u otras instituciones, pudiendo incluso requerir, en caso de estricta y urgente necesidad y para el mejor cumplimiento de la legislación vigente, el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado u otros agentes de la autoridad que tengan encomendadas funciones de seguridad.

Artículo 53. Agentes de la Autoridad Sanitaria estatal.

El personal al servicio de la Administración General del Estado vinculado al ejercicio de competencias contempladas de esta ley, tendrá la condición de agente de la autoridad sanitaria y estará facultado para desarrollar labores de inspección. A tal efecto, podrá tomar muestras y practicar las pruebas, investigaciones o exámenes necesarios para la comprobación del cumplimiento de las normas sanitarias siguiendo los procedimientos establecidos.

Artículo 61. Órganos competentes para imponer sanciones en materia de salud pública.

1. La incoación, tramitación y resolución de los expedientes sancionadores corresponderá a la Administración competente por razón del territorio y la materia.

2. En el ámbito de la Administración General del Estado, la incoación del expediente corresponderá a la Dirección General competente en materia de salud pública y la resolución al titular de esta Dirección General, en el caso de infracciones leves, al titular de la Secretaría General de Sanidad, en el caso de infracciones graves, y a la persona titular del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, para las muy graves.

3. Las autoridades competentes podrán publicar, una vez firmes, las sanciones impuestas por las infracciones cometidas, los hechos constitutivos de tales infracciones, así como la identidad del infractor

Por todo ello cabe concluir que la administración local en la fecha en la que ocurrieron los hechos, un día antes de entrar en vigor el DL 11/2020 del Consell tuviera potestad para sancionar, la ley 33/2011 atribuye competencia para sancionar a la administración general del Estado, y no se aprecia delegación de competencia en las administraciones locales, pero es más ante este vacío normativo surge el Decreto Ley citado 11/2020 para poder disponer de herramientas legales con las que actuar medidas de control e inspección en el cumplimiento de las medidas de prevención impuestas en materia sanitaria.

La competencia de las entidades legales, que a modo de cajón de sastre se regula en la letra s) del art 21 de LBRL no puede incluir esta potestad sancionadora específica, se le imputa una infracción leve del art 57 de la ley 33/11 y la entidad local sancionadora no ostenta potestad para su imposición.

A título ilustrativo, sirva citar la **Sentencia nº 84 JCA 2 de Vigo del 15 de abril de 2021** (ROJ: SJCA 99/2021 - ECLI:ES:JCA:2021:99)que si bien contiene referencias a la ley autónoma de sanidad de Galicia, en lo que ahora corresponde resulta relevante, porque concluye en la falta de competencia de la administración local para la imposición de este tipo

de sanciones en materia sanitaria en la vía pública, extremo que al igual que en la comunidad valenciana fue enmendado con una reforma posterior de la ley atribuyendo competencias a los entes locales, pero que en la fecha de los hechos, a recordar el 25 de julio 2020 todavía no estaba en vigor esa delegación:

SEGUNDO.- Desde la perspectiva competencia! queremos aclarar, en primer lugar, que la normativa que acabamos de exponer, entendemos que no ampara la actuación impugnada. Es decir, el punto de partida es el art. 25 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que consagra el principio de legalidad en la materia, disponiendo que el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración solo será posible cuando se halle previamente atribuida por una norma con rango de Ley. En el presente caso, el art. 31 del Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, cuenta con el rango preciso, pero al referirse a las entidades locales, introduce un matiz que ya hemos subrayado al destacarlo en negrita: "en el ámbito de sus respectivas competencias."

La cuestión estriba en dilucidar si en el momento de los hechos ahora enjuiciado, las entidades locales contaban con competencias en materia de salud pública, o de sanidad. La atribución de la competencia como propia, que hace el art. 25.2 j) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en materia de protección de la salubridad pública, no es equivalente a los conceptos o ámbitos anteriores, y en todo caso, deberá ejercitarse, como señala ese precepto, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. Así lo puntualizó, entre muchas, la STS Sala de lo Contencioso Sección: 3 (Nº de Recurso: 2571/2016- Nº de Resolución: 908/2019), de 25 de junio del 2019, al abordar el conflicto suscitado entre la normativa estatal en materia de instalaciones radioeléctricas, y las limitaciones que se pretendían establecer por ordenanzas locales, amparadas entre otros títulos competenciales, en el de la salubridad pública. Razonaba la anterior STS:

"Las limitaciones impuestas por los artículos 6.1.c y 17.C de la Ordenanza de que trae causa el presente proceso interfieren el despliegue de la red en el término municipal y, además, invocan un título habilitante, el derivado del artículo 25.2 h LRBRL, en el que el Estado ya ha intervenido aplicando el principio de precaución con una reglamentación que, atendido el estado de la ciencia, tiene una pretensión de exclusividad, por lo que representa un ámbito en el que las Corporaciones locales tienen impedida cualquier posibilidad de regulación

El ejercicio por el Estado de sus competencias en relación con la adopción de las pertinentes medidas sanitarias frente a los riesgos derivados de la exposición de la población a emisiones radioeléctricas representa para los Ayuntamientos un límite al ejercicio de las que a ellos, en este campo, podrían corresponder en virtud de lo dispuesto en los artículos 25.2 h y 28 LRBRL

Ni el principio de autonomía municipal que garantiza el artículo 140 de la Constitución ni el principio de subsidiariedad de la acción de los entes locales que reconoce el artículo 28 LRBRL entre otros campos en el de la sanidad, puede invocarse cuando el Estado en el ejercicio de sus competencias y velando por los intereses generales que a él le corresponden, ha establecido una regulación sobre la misma materia a la que sin duda alguna puede atribuirse una vocación de exclusividad, como sucede con el R.D. 1066/2001."

Ahora bien, al margen de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, las entidades locales contaban ya en el momento de los hechos, con competencias mínimas en materia de sanidad y salud pública atribuidas por las leyes, estatales

y autonómicas, como es el caso de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que en su art 42, dispone:

1. Las normas de las Comunidades Autónomas, al disponer sobre la organización de sus respectivos servicios de salud, deberán tener en cuenta las responsabilidades y competencias de las provincias, municipios y demás Administraciones Territoriales intracomunitarias, de acuerdo con lo establecido en los Estatutos de Autonomía, la Ley de Régimen Local y la presente Ley.

3. No obstante, los Ayuntamientos, sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones Públicas, tendrán las siguientes responsabilidades mínimas en relación al obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios:

a) Control sanitario del medio ambiente: contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos e industriales.

b) Control sanitario de industrias, actividades y servicios, transportes, ruidos y vibraciones.

c) Control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, especialmente de los centros de alimentación, peluquerías, saunas y centros de higiene personal, hoteles y centros residenciales, escuelas, campamentos turísticos y áreas de actividad físico- deportivas y de recreo."

También el art. 80 de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia, se refiere a las competencias de la Administración local, y dispone:

"1. Las entidades locales participarán en el Sistema Público de Salud de Galicia en los términos previstos en la presente ley y disposiciones que la desarrollen, en la Ley general de sanidad y demás legislación específica.

2. Las entidades locales ejercerán las competencias que en materia sanitaria les atribuye la legislación de régimen local y las restantes que les confiere el ordenamiento jurídico.

3. Los municipios, sin perjuicio de las competencias de las demás administraciones públicas, tendrán con relación al obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios las siguientes obligaciones derivadas de sus competencias:

a) La prestación de los servicios mínimos obligatorios determinados en la legislación de régimen local en lo referente a los servicios de salud y a los regulados en la presente ley.

b) El control sanitario del medio natural, y, en especial, la contaminación atmosférica, ruidos y vibraciones, abastecimiento y saneamiento de aguas, residuos urbanos.

c) El control sanitario de industrias, actividades, servicios y transportes que impacten en la salud de su ciudadanía.

d) El control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, especialmente de los centros de alimentación, peluquerías, saunas y centros de higiene personal, hoteles y centros residenciales, escuelas, campamentos turísticos y áreas de actividad física, deportiva y de recreo."

e) El control sanitario de la distribución y suministro de alimentos, bebidas y demás productos relacionados con el uso o consumo humano, así como de los medios para su transporte que estén dirigidos a los ciudadanos y ciudadanas del municipio.

f) El control sanitario de los cementerios y policía sanitaria mortuoria.

g) El desarrollo de programas de promoción de la salud, educación sanitaria y protección de grupos sociales con riesgos específicos que se prevean en los planes de salud.

h) La participación en órganos de dirección y/o participación de las organizaciones públicas de salud en la forma que reglamentariamente se determine.

i) La colaboración, en los términos en que se acuerde en cada caso, en la construcción, reforma y/o equipación de centros y servicios sanitarios."

Pues bien, nótese que tanto el art. 42.3 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, como el art. 80.2 de la Ley autonómica, no contemplan la posibilidad de que la competencia local en esta materia de salud pública, o sanidad, se desarrolle sobre las vías o espacios públicos. El control sanitario que se les atribuye se encuentra delimitado espacialmente sobre industrias, edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, especialmente sobre los centros de alimentación, peluquerías, saunas y centros de higiene personal, hoteles y centros residenciales, escuelas, campamentos turísticos y áreas de actividad física, deportiva y de recreo, o los cementerios. Pero no sobre la vía pública.

En cualquier caso, existe otro impedimento para apreciar la competencia local en esta materia, ejercicio de la potestad sancionadora en el ámbito de la salud pública, y que se deriva de la redacción vigente en el momento de los hechos, del art. 45.2 de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia.

Como hemos destacado anteriormente, en negrita, el válido ejercicio de esta competencia se supeditaba por la Ley, a que se realizase al amparo de sus respectivas ordenanzas municipales. La interpretación de la norma legal supone que deberá existir una ordenanza municipal que, en cada caso, habilite para el ejercicio de esta competencia, y esta conclusión se avala por la interpretación sistemática del propio art. 45 de la Ley 8/2008, cuando en su apartado tercero, disponía:

"A los efectos del apartado anterior, deberá comunicarse a la Consellería de Sanidad la ordenanza municipal por la que se acuerda ejercer dicha potestad sancionadora, "

Son dos pues las limitaciones relevantes que condicionaban en el momento de los hechos que han originado el presente procedimiento sancionador, la competencia de la demandada, de un lado, la necesidad de contar con una ordenanza local que de manera expresa habilite el ejercicio de la potestad sancionadora en los términos expuestos. De otro lado, y como subraya el art. 45 de la Ley 8/2008, "siempre que dichas infracciones afecten a las áreas de responsabilidad mínima sobre las cuales ejercen competencias de control sanitario.". Esto es, siempre que las infracciones se produzcan en aquellos espacios que se enumeran en los artículos art. 42.3 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y el art. 80.2 de la propia Ley autonómica, entre los que no se halla la vía pública.

Procede la ESTIMACION del recurso.

QUINTO.- Establece el artículo 139.1 de la LJCA: "1. En primera o única instancia, 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.

En los supuestos de estimación o desestimación parcial de las pretensiones, cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, las imponga a una de ellas por haber sostenido su acción o interpuesto el recurso con mala fe o temeridad".

No obstante, dada la singularidad del supuesto, y la compleja maraña de normas existente y el momento en el que se dictaron y atendiendo a las especiales circunstancias no procede imposición de costas.

Vistas las disposiciones citadas,

FALLO

ESTIMAR el recurso Contencioso-Administrativo presentado por la **ANDRES ALMAR AMER** contra **RESOLUCIÓN nº 574/2021 de fecha 3 de MARZO de 2021 dictada por el AYUNTAMIENTO DE VINAROS** por la que se resuelve “imponer una sanción de multa de 100€ (cien euros)” por “incumplir la norma de uso obligatorio de mascarilla en carrer de la Mare de Déu del Socors el 25 de julio de 2020 a las 19:46 horas ante agentes de la Policía Local”, **RESOLUCION QUE SE ANULA POR SER DISCONFORME A DERECHO.**

NO Procede condena en costas.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra ella, **NO** cabe interponer recurso de apelación conforme a lo dispuesto en el Artículo 81.1.a) de la Ley de la Jurisdicción contencioso administrativo.

Con certificación de la presente, devuélvase el expediente administrativo a su procedencia.

Así por esta mi Sentencia, lo pronunció, mando y firmo

DILIGENCIA.- Dada la anterior resolución para notificar en el día de hoy, en el que queda incorporada al Libro de Sentencias y Autos Definitivos de este Juzgado, con el número de orden expresado en el encabezamiento, poniendo en los autos certificación literal de la misma. Castellón, a veinticinco de febrero de dos mil veintidós.