



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

XDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 1 VIGO

SENTENCIA N° 00282/2022

Modelo: N11600
RÚA PADRE FEIJÓO N ° 1, 36204
Teléfono: 986 81 74 40 **Fax:** 986 81 74 42
Correo electrónico: Contenciosol.vigo@xustiza.gal

N.I.G: 36057 45 3 2022 0000272
Procedimiento: PA PROCEDIMIENTO ABREVIADO 0000142 /2022 /
Sobre: ADMON. LOCAL
De D/Dª:
Abogado: MARIA ELENA FERREIRO RODRIGUEZ
Procurador D./Dª:
Contra D./Dª CONCELLO DE VIGO
Abogado: LETRADO AYUNTAMIENTO
Procurador D./Dª

SENTENCIA N° 282/2022

En Vigo, a Dos de Noviembre de dos mil veintidós.

Vistos por mi Dña. María del Rosario Novoa Amarelle Juez Sustituta del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de los de Vigo los presentes autos de Procedimiento Abreviado, seguidos con el número 142/2022, a instancia de , representado y bajo la dirección Letrada de la Abogado Doña María Elena Ferreiro Rodríguez, contra el AYUNTAMIENTO DE VIGO, representado y bajo dirección Letrada de sus servicios jurídicos en virtud de la representación que ostenta, y el siguiente acto administrativo:

Resolución de 17 de febrero de 2022 de la Concelleira de Empresa, Economía e Seguridade del Concello de Vigo por la que se impone al recurrente, en el expediente administrativos 20433/310, la sanción de multa de 80 euros por la comisión de una infracción leve tipificada en la Ley 8/2008, de Saúde de Galicia.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- De la oficina de reparto del Decanato de los Juzgados de Vigo, se turnó a este Juzgado escrito de demanda de recurso contencioso-administrativo formulado por la representación de frente al Ayuntamiento de Vigo impugnando la resolución arriba indicada, solicitando se anule el acto impugnado con expresa imposición de costas.



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

SEGUNDO.- Admitido a trámite el recurso, se acordó tramitarlo por los cauces del proceso abreviado, se ordenó recabar el expediente administrativo y se convocó a las partes al acto de la vista, acto en el que la actora ratificó sus pretensiones, a las que se opuso la defensa de la Administración demandada postulando la desestimación de la demanda.

Se recibió el pleito a prueba, practicándose la declarada pertinente, tras lo cual se formularon oralmente las conclusiones finales.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- A las 10:30 horas del día 26 de enero de 2021 se formaliza denuncia contra el ahora demandante con base en los siguientes hechos: no lleva mascarilla en la vía pública cuando se encontraba en la Carretera de Camposancos 219 a la altura de la Cafetería Atenea; manifestando a los agentes policiales actuantes que se encontraba en Vigo para cuidar a su padre de avanzada edad e impedido, cuando en realidad se encontraba con otro individuo a la puerta de una cafetería, ambos a menos de dos metros de distancia el uno del otro, sin mascarillas, charlando y fumando; hecho que comprueban los actuantes durante unos diez minutos. Por estos hechos los agentes policiales confeccionaron los boletines de denuncia.

El Ayuntamiento de Vigo incoó expediente sancionador frente al ahora demandante, por estos hechos, el 24 de febrero de 2021 por la comisión de una infracción administrativa de carácter leve en materia de salud pública, tipificada en el art. 41.g) de la Ley 8/2008, de Salud de Galicia bajo el expediente con número de referencia 20433/310.

Tras seguirse los trámites ordinarios, incluyendo la audiencia del expedientado, que no presentó alegaciones en el plazo legalmente establecido, ni realizó el pago voluntario de la multa, se dictó resolución sancionadora el 2 de diciembre de 2021, imponiendo la multa de 80 euros.

SEGUNDO.- Al demandante se le imputa la comisión de una infracción leve, tipificada en el art. 41.g) de la Ley 8/2008, de Salud de Galicia, que, en la fecha de comisión de los hechos (26 de enero de 2021), tenía la siguiente redacción: el incumplimiento, por simple negligencia, de los requisitos, obligaciones o prohibiciones establecidas en la normativa sanitaria, así como cualquier otro comportamiento, a título de imprudencia o inobservancia, siempre que se produzca alteración o riesgo sanitario y éste sea de escasa incidencia. Así pues, se castiga, entre otros, el incumplimiento de las obligaciones establecidas por la normativa sanitaria.



Dentro de esta normativa se encuentra el artículo 6.1 del Real Decreto Ley 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, donde se dispuso la obligatoriedad del uso de mascarillas para las personas de seis años en adelante 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; disponiendo su art. 31.1 que 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; y agregando su art. 31.2 que el incumplimiento de la obligación de uso de mascarillas será considerado infracción leve a efectos de lo previsto en el artículo 57 de la ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, y sancionado con multa de hasta cien euros.

Normativa sanitaria que se complementó con el Acuerdo do Consello da Xunta de Galicia, de 12 de junio de 2020, sobre medidas de prevención necesarias para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, una vez superada la fase III del Plan para la transición hacia una nueva normalidad. En el art. 3 de ese Acuerdo de 12.6.2020 se indica que los servicios de inspección municipales, autonómicos, en el ámbito de sus competencias, serán los encargados de vigilar el cumplimiento de las medidas recogidas en este acuerdo y que los posibles incumplimientos serán sancionados por las autoridades competentes de acuerdo con la legislación aplicable.

En su Anexo se obliga a cumplir la medida de mantenimiento de la distancia de seguridad interpersonal establecida por el Real Decreto Ley 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 de, por lo menos, 1,5 metros o, en su defecto, medidas alternativas de protección física con uso de mascarilla, de higiene adecuadas y etiqueta respiratoria; pero el uso de mascarilla será obligatorio, aunque se mantenga la distancia de seguridad interpersonal indicada.

Igualmente, se especifica que para las personas de seis o más años será obligatorio el uso de la mascarilla en todo momento, tanto cuando se esté en la vía pública y en espacios al aire libre como cuando se esté en espacios cerrados de uso público o que se encuentren abiertos al público, aunque se pueda garantizar la distancia de seguridad interpersonal de 1,5 metros.



Posteriormente, la Orden de 26 de enero de 2021 por la que se establecen medidas de prevención específicas como consecuencia de la evolución de la situación epidemiológica derivada del COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Galicia, en su punto 1.4 reiteró el uso obligatorio de la mascarilla en las condiciones establecidas en el número 1.3 del anexo del Acuerdo do Consello de la Xunta de Galicia, de 12 de junio de 2020; y esa determinación fue prorrogada por la Orden de 15 de febrero 2021 (que extendió su vigencia hasta el 3 de marzo siguiente, a tenor de su disposición tercera y que, por tanto, afectaba temporalmente a los hechos aquí enjuiciados).

Estamos ante normas de salud pública, cuya observancia corresponde a la autoridad sanitaria, entendiéndose por tal, dentro de sus respectivas competencias, o Consello da Xunta de Galicia, la persona titular de la consejería con competencias en sanidad, las personas titulares de los órganos de dirección de la consejería con competencias en materia de sanidad de quien dependan la inspección de servicios sanitarios y la inspección en el ámbito de la salud pública, y los alcaldes o alcaldesas. Asimismo, tienen la condición de autoridad sanitaria las personas titulares de las jefaturas territoriales de la consejería competente en materia de sanidad en su ámbito correspondiente. En el desempeño de sus funciones, el personal que lleve a cabo las funciones de inspección tendrá la consideración de autoridad sanitaria (art. 33.1 de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia; se insiste: en la redacción vigente en el 26 de febrero de 2021).

Nos hallamos ante normativa que atañe a la salud pública, por lo que será preciso prestar atención también a la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, cuyo art. 56.1 expresa que son infracciones administrativas en salud pública las acciones y las omisiones que se tipifican en los artículos siguientes, así como las que, en su caso, pueda establecer la legislación autonómica o local.

Dentro del catálogo de infracciones leves que esa Ley detalla, el art. 57.2 c) consigna 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.

Normativa sanitaria vigente que puede haber sido dictada por la Administración del Estado, Real Decreto Ley 21/2020, de 9 de junio, por la Administración autonómica (el Acuerdo de 12 de junio de 2020) o por la Administración municipal (si ha publicado una Ordenanza específica en esta materia).

Ocurre que, en efecto, los municipios gallegos tenían la potestad de elaborar y aprobar Ordenanzas en materia de salud, sometiéndose a los requisitos establecidos en el art. 45 de la Ley 8/2008, que en su apartado segundo otorgaba a los ayuntamientos de la comunidad autónoma, al amparo de sus



respectivas ordenanzas municipales, la potestad de sancionar las infracciones previstas en la presente ley, siempre que dichas infracciones afecten a las áreas de responsabilidad mínima sobre las cuales ejercen competencias de control sanitario.

En el tercer apartado de ese precepto se señalaba que, a tales efectos, debería comunicarse a la Consellería de Sanidad la ordenanza municipal por la que se acuerda ejercer dicha potestad sancionadora, así como los expedientes sancionadores incoados a su amparo y las resoluciones definitivas que recaigan, en su caso.

También la posibilidad de emitir Ordenanzas municipales la consagra el art. 56.1 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, cuando dice que son infracciones administrativas en salud pública las acciones y las omisiones que pueda establecer la legislación autonómica o local, además del elenco que dicha Ley expone.

Por lo que la sanción de 80 euros impuesta a la demandante por no portar mascarilla en la vía pública no dimana de un incumplimiento de una norma contenida en una Ordenanza, sino en la legislación sanitaria nacional y autonómica.

De ahí el deber de actuación en esta materia del Ayuntamiento de Vigo, toda vez que la obligatoriedad del uso de la mascarilla, en los términos más arriba indicados, fue ordenada por autoridades sanitarias ajenas al municipio.

TERCERO.- En atención a lo expuesto, aun siendo una disposición no municipal, el Concello tenía competencia para instruir y sancionar del modo en que lo hizo al partir que de la base de que el RDL 21/2020 omitió delimitar el ámbito competencial, limitándose el art. 31 a indicar que la vigilancia, inspección y control del cumplimiento de las medidas que recogía (entre ellas, el uso obligatorio de mascarilla), 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. Igualmente, el art. 3.2 plasmó que corresponderá a los órganos competentes de la Administración General del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, las funciones de vigilancia, inspección y control del correcto cumplimiento de las medidas establecidas en este real decreto-ley.

Esos preceptos incluyeron expresamente a las entidades locales entre las Administraciones que podrían ostentar competencia inspectora y sancionadora.

El art. 61.1 de la Ley 33/2011 expresa que la incoación, tramitación y resolución de los expedientes sancionadores



corresponderá a la Administración competente por razón del territorio y la materia.

Por lo que el requisito territorial se cumple, toda vez que los hechos se produjeron en el término municipal vigués. Respecto a la "materia", no es otra que la salud pública. No la autonomía local, ni la gestión de un servicio municipal, ni la observancia de la disciplina urbanística, ni la prestación de un deber impuesto por la legislación del régimen local. La materia es la salud pública, tal y como la define el art. 3.15 de la Ley gallega 8/2008: el conjunto de iniciativas, actividades y servicios organizados por las administraciones públicas para mejorar la salud de la población mediante intervenciones colectivas o sociales. Las intervenciones colectivas o sociales son aquéllas cuyo objetivo es la identificación y modificación, en su caso, de los factores protectores y de riesgo para la salud que evitan o condicionan la aparición de morbilidad, mortalidad prematura y discapacidad.

Partiendo de que el art. 33 considera, dentro de las autoridades sanitarias, a los titulares de las alcaldías, el art. 34 establece que las intervenciones públicas que podrán ejercer las autoridades sanitarias competentes sobre las actividades públicas y privadas que, directa o indirectamente, puedan tener consecuencias para la salud son: 13. Incoar un expediente sancionador en los casos que sean reconocidos como faltas tipificadas en la legislación vigente.

Concretamente, el art. 80 de la Ley 8/2008 se ocupa de las competencias de las entidades locales, resultando al caso destacar:

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:

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.

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad estableció en el art. 42.3 responsabilidades mínimas de los



Ayuntamientos en relación al obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios:

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.

d) Control sanitario de la distribución y suministro de alimentos, bebidas y demás productos, directa o indirectamente relacionados con el uso o consumo humanos, así como los medios de su transporte.

Por lo que resulta indiscutible que el Ayuntamiento tiene competencia en materia sanitaria para controlar actividades, tales como la estancia en espacios de convivencia humana sin cumplir las medidas ordenadas por las autoridades sanitarias. Y ninguna duda cabe de que una vía pública es un lugar de convivencia humana.

Si los ayuntamientos han de controlar esas actividades en esos lugares, porque así les obliga el ordenamiento jurídico, tendrán que contar con el mecanismo de respuesta que les ofrece el art. 4.1.f) de la Ley 7/1985, de Bases del régimen local (también el art. 6.1.f de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia): la potestad sancionadora dentro del ámbito de sus competencias; atribución que cohonesta bien con la previsión del art. 61.1 de la Ley 33/2011 antes transcrito.

Por otro lado en el ámbito del derecho sancionador, se proyecta el derecho a una presunción de inocencia del artículo 24.2 de la Constitución; derecho que se construye con la misma intensidad garantista que en el derecho penal, exigiéndose que para que haya sanción sea necesaria una prueba de cargo suficiente que permita a la Administración deducir su juicio de reproche correspondiéndole la carga de la prueba a quien acusa, esto es, a la Administración, ya que nadie está obligado a demostrar su propia inocencia. Ello acarrea que cualquier insuficiencia en el resultado de la prueba libremente valorada por el Órgano sancionador debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio.

Frente a ello nos encontramos con que el artículo 77.5 de la Ley 39/2015 establece que los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio salvo que se acredite lo contrario; esto es, sin perjuicio de las



pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados.

Por su parte, el artículo 52 de la Ley Orgánica 4/2.015 dispone "En los procedimientos sancionadores que se instruyan en las materias objeto de esta Ley, las denuncias, atestados o actas formulados por los agentes de la autoridad en ejercicio de sus funciones que hubiesen presenciado los hechos, previa ratificación en el caso de haber sido negados por los denunciados, constituirán base suficiente para adoptar la resolución que proceda, salvo prueba en contrario y sin perjuicio de que aquéllos deban aportar al expediente todos los elementos probatorios disponibles."

Es decir, se establece una presunción de veracidad a favor de la actuación de los funcionarios con la condición de autoridad, precepto que debe ser interpretado de conformidad con los principios que emanan de los artículos 24 y 25 de la Constitución, de modo que la presunción que deriva de esos documentos no evidencia una presunción *iuris et de iure*, ya que expresamente admite prueba en contrario, sino la existencia de un medio probatorio válido en derecho, no indiscutible, ni excluyente de otros medios de prueba, ni preferente a su valoración, sino de un primer medio de prueba sobre los hechos que constan en el Acta, y que no alcanza a calificaciones jurídicas ni juicios de valor, ni a los posteriores informes y que puede ceder ante otras pruebas, por lo que no supone una inversión del *onus probandi*, sino un desplazamiento de la carga de probar, contra el acto de prueba aportado por la Administración, la cual goza del privilegio de la presunción lo que tiene su justificación por la existencia de una actividad objetiva realizada por órganos de la Administración de actuación especializada, en aras del interés público y con garantías encaminadas a asegurar la necesaria imparcialidad.

Por lo que, respecto de la acreditación de los hechos, objetiva y subjetivamente, resulta plenamente acreditado por medio de la constancia en el boletín de denuncia levantado por autoridad o funcionario competente que recoge con suficiencia el hecho constitutivo de infracción y que despliega efecto probatorio a salvo de prueba en contra. Esto supone, como ya se manifestó anteriormente, que el "onus probandi" se atribuye íntegramente al que pretenda desvirtuar el contenido de las denuncias referidas, ya que las presunciones establecidas por la Ley dispensan de toda prueba a los favorecidos por ellas. Se produce así una acreditación suficiente por la Administración sancionadora de la comisión de la trasgresión denunciada y sus circunstancias, que satisface las exigencias del principio de presunción de inocencia y que desplaza la carga de probar al que sostenga la falta de veracidad de los



hechos constatados y acreditados de tal guisa. En el presente asunto, lo cierto es que en la resolución recurrida se da cumplida respuesta a la solicitud de ratificación por parte del agente denunciante. Debe comenzarse por analizar la cuestión relativa a la desestimación probatoria de la Administración, respecto a la cual debe atenderse a la doctrina jurisprudencial contenida, entre otras, en STS de 14 de abril de 1990, así como STC 14/1997, según las cuales "cuando la denuncia sobre los hechos sancionados es formulada por un Agente de la Autoridad encargado del servicio, la presunción de legalidad y veracidad que acompaña a todo obrar de los órganos administrativos y sus agentes, es un principio que debe acatarse y defenderse, ya que constituye esencial garantía de una acción administrativa eficaz pudiendo servir a los jueces de lo Contencioso-administrativo para formar su convicción y destruir la presunción de inocencia sin necesidad de tener que reiterar la prueba en sede judicial".

Ciertamente, ello no quiere decir, en coordinación con el principio constitucional de presunción de inocencia, que los hechos denunciados por un agente se consideren intangibles ya que la realidad de los mismos puede quedar desvirtuada mediante la adecuada prueba en contrario.

En el presente caso, consta en el expediente administrativo el informe del agente interviniente, sin que ninguna prueba se haya aportado en contrario que lo desvirtúe. En conclusión, todo ello conduce a la desestimación de la demanda.

CUARTO. - De conformidad con lo establecido en el art. 139-1 LJCA, habría de regir el criterio objetivo del vencimiento, dado que la demanda es desestimada. No obstante, se considera la existencia de suficientes dudas de hecho y de derecho que justifican su no imposición, lo que conduce a no efectuar expresa imposición de las costas.

Vistos los artículos citados, y demás de general y pertinente aplicación,

FALLO

Que debo desestimar y desestimo el recurso contencioso-administrativo interpuesto por frente al AYUNTAMIENTO DE VIGO, seguido como PROCESO ABREVIADO número 142/2022 ante este Juzgado, contra la resolución citada en el encabezamiento de esta Sentencia, que se declara ajustada al ordenamiento jurídico.

No se efectúa expresa imposición de las costas procesales.

Notifíquese esta resolución a las partes en la forma prevista en el artículo 248.4 de la LOPJ, haciéndoles saber que contra ella no cabe interponer recurso ordinario alguno.



Así, por esta Sentencia, definitivamente Juzgando en única instancia, lo pronuncio, mando y firmo.
E/.



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTIZIA



La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

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