



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN  
DE XUSTIZA

# XDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 1 VIGO

SENTENCIA: 00053/2022

-

Modelo: N11600  
LALÍN, 4-5ª PLANTA (EDIFICIO ANEXO)  
**Teléfono:** 986 81 74 40 **Fax:** 986 81 74 42  
**Correo electrónico:**

Equipo/usuario: MV

**N.I.G.:** 36057 45 3 2021 0000750  
**Procedimiento:** PA PROCEDIMIENTO ABREVIADO 0000383 /2021 /  
**Sobre:** ADMON. LOCAL  
**De D/Dª:**  
**Abogado:** MARIA ELENA ORTIZ DAVILA  
**Procurador D./Dª:**  
**Contra D./Dª** CONCELLO DE VIGO  
**Abogado:** LETRADO AYUNTAMIENTO  
**Procurador D./Dª**

## **SENTENCIA N° :53/22.**

En Vigo, a uno de marzo de dos mil veintidós.

Vistos por el Ilmo. Sr. D. LUIS-ÁNGEL FERNÁNDEZ BARRIO, MAGISTRADO-JUEZ del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de los de Vigo los presentes autos de Procedimiento Abreviado, seguidos con el número 383/2021, a instancia de Dª, que, frente al CONCELLO DE VIGO, representado por la Sra. de sus servicios jurídicos, contra el siguiente acto administrativo:

*Resolución de 27 de septiembre de 2021 de la Concelleira de Empresa, Economía e Seguridade del Concello de Vigo por la que se impone a la recurrente 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 Sra. Ortiz frente al Concello de Vigo impugnando la resolución arriba indicada, solicitando se declare contraria a Derecho, anulando la multa impuesta, condenando a la demandada a estar y pasar por ese pronunciamiento, con expresa condena en costas.



ADMINISTRACIÓN  
DE XUSTIZA

**SEGUNDO.**- Admitido a trámite el escrito, se ordenó recabar el expediente administrativo y se convocó a las partes al acto del juicio, que tuvo lugar el pasado día veintitrés, donde la actora ratificó sus pretensiones, a las que se opuso la defensa de la Administración demandada.

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

## **FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

### **PRIMERO.**- *Del objeto del pleito*

A las 21 horas del día 13 de agosto de 2020 se formaliza denuncia contra la ahora demandante con base en los siguientes hechos: agentes de la Policía Local de Vigo circulaban en vehículo oficial por la zona de las Avenidas, en el Náutico, cuando en la terraza del establecimiento hostelero se observa a la Sra. acompañada de un grupo de gente en dicha terraza, sin mascarilla. Los agentes le solicitaron que se la colocase, negándose aquélla en varias ocasiones, manifestando que no tenía obligación de hacerlo y que los agentes actuantes carecían de competencia para sancionarla.

El Concello de Vigo incoó expediente sancionador por estos hechos el 19 de enero 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.

Tras seguirse los trámites ordinarios, incluyendo la audiencia de la expedientada, se dictó resolución sancionadora el 27 de septiembre de 2021, imponiendo la multa de 80 euros.

Posteriormente, se abrió la vía de apremio para la exacción de sanción, siendo abonada -con recargo- por la recurrente el 22 de diciembre.

Lo que se discute en este litigio es la competencia municipal para instruir y sancionar por estos hechos.

### **SEGUNDO.**- *De la normativa sanitaria*

A la 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 (13 de agosto de 2020), 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.

Acudiendo a esa "normativa sanitaria", hallamos 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.

Esta normativa sanitaria se complementó con el Acuerdo del Consello de la 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 la versión dada por Orden de 12 de agosto de 2020 que entró en vigor al día siguiente, en el que precisamente acontecieron los hechos que nos ocupan.

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.

Dentro de las excepciones contempladas, la obligación de uso de mascarilla no sería exigible en los establecimientos de hostelería y restauración, por parte de los clientes del establecimiento exclusivamente en el momento específico del consumo.

Y, en el caso particular de consumo de tabaco o de cigarrillos electrónicos en la vía pública o en espacios al aire libre, incluida la terraza, solo se podrá exceptuar la obligación de uso de mascarilla, y exclusivamente durante el indicado consumo, siempre que, teniendo en cuenta la posible concurrencia de personas y las dimensiones del lugar, pueda garantizarse el mantenimiento, en todo momento, de la distancia de dos metros con otras personas.

Estamos, por tanto, ante normas de salud pública, cuya observancia corresponde a la autoridad sanitaria, entendiéndose por tal, dentro de sus respectivas competencias, el Consejo de la 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 aquella época).

Siguiendo por el camino del razonamiento consistente en que nos hallamos ante normativa que atañe a la salud pública, 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 (que en nuestro caso es el **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.

Llegados a este punto, fácilmente se comprenderá que la sanción de 80 euros impuesta a la demandante por no portar mascarilla en una terraza de un establecimiento abierto al público no dimana de un incumplimiento de una norma contenida en una Ordenanza, sino en la legislación sanitaria nacional y autonómica.

De ahí que el argumento consistente en que el Concello de Vigo carecía de competencia sancionadora porque no había promulgado una Ordenanza que contemplara la infracción en cuestión sea inocuo.

La obligatoriedad del uso de la mascarilla, en los términos más arriba desgranados, fue ordenada por autoridades sanitarias ajenas al municipio.

### **TERCERO.**- *De la competencia del Concello*

La pregunta, entonces, consiste en determinar si, siendo una disposición no municipal, el Concello tenía competencia para instruir y sancionar del modo en que lo hizo.

La respuesta es afirmativa, y se obtiene a partir de los elementos de juicio que seguidamente se expondrán,



partiendo 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.

Sin embargo, sí es preciso destacar que 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.

No cabe duda 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, ha de iterarse, 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.

Ya la lejana en el tiempo 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.

El Concello tiene, pues, 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. Una terraza de un establecimiento abierto al público en el que se distribuyen alimentos y bebidas 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 cohonesto bien con la



previsión del art. 61.1 de la Ley 33/2011 antes transcrito.

En conclusión: el Concello de Vigo ostentaba competencia, por razón del territorio y de la materia, para instruir y sancionar en el expediente ahora revisado, lo que conduce a la desestimación de la demanda.

**CUARTO**.- *De las costas procesales*

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la L.J.C.A., no se impondrán las costas procesales, pese a ser desestimada la pretensión actuada, toda vez que ha existido discrepancia entre los órganos jurisdiccionales acerca de la competencia sancionadora en esta materia, al punto de que, en época posterior a la ocurrencia de los hechos enjuiciados, se ha modificado la Ley 8/2008 (merced a la Ley 8/2021, de 25 de febrero) con la sedicente finalidad de evitar dudas interpretativas.

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

**FALLO**

Que debo desestimar y desestimo el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D<sup>a</sup> frente al CONCELLO DE VIGO, seguido como PROCESO ABREVIADO número 383/2021 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 Sentencia a las partes haciéndoles saber que es firme y que contra la misma no cabe interponer recurso ordinario alguno.

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

E/.





PUBLICACIÓN. Dada, leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Sr. Magistrado-Juez que la ha dictado, estando celebrando Audiencia Pública y ordinaria en el día de su fecha. Doy fe.-

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.