

**T . S . J . EXTREMADURA SALA CON/AD
CACERES**

AUTO: 00056/2021

Modelo: 2101C0

Teléfono: 927.620.215 **Fax:** 927.620.248
Correo electrónico: tsj.contencioso.extremadura@justicia.es

Equipo/usuario: JPP

N.I.G: 10037 33 3 2021 0000247
Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000241 /2021 /
Sobre SANIDAD Y SALUD PUBLICA
De D/ña. JUNTA DE EXTREMADURA
Abogado: LETRADO DE LA COMUNIDAD
Procurador:
Contra D/ña. MINISTERIO FISCAL
Abogado:
Procurador:

A U T O N° 56/2021

Ilmos. Sres.:
PRESIDENTE

DON DANIEL RUIZ BALLESTEROS

MAGISTRADOS

DOÑA ELENA MÉNDEZ CANSECO
DON MERCENARIO VILLALBA LAVA
DON RAIMUNDO PRADO BERNABEU
DON CASIANO ROJAS POZO
DOÑA CARMEN BRAVO DÍAZ

En Cáceres, a 10 de mayo de 2021.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Se ha recibido solicitud para la ratificación judicial de las medidas sanitarias acordadas en el Acuerdo de 7 de mayo de 2021 del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura por el que se declara el nivel de alerta sanitaria 1 en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Se ha dado traslado al Ministerio Fiscal que emite dictamen favorable a la ratificación de las medidas.

Pasan las actuaciones al Ilmo. Ponente Sr. Ruiz Ballesteros, que expresa el parecer de la Sala, una vez que la misma ha deliberado sobre lo solicitado.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El artículo 10.8 LJCA dispone que las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia:

"Conocerán de la autorización o ratificación judicial de las medidas adoptadas con arreglo a la legislación sanitaria que las autoridades sanitarias de ámbito distinto al estatal consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen la limitación o restricción de derechos fundamentales cuando sus destinatarios no estén identificados individualmente".

Por su parte, el artículo 122 quater LJCA establece que *"En la tramitación de las autorizaciones o ratificaciones a que se refieren los artículos 8.6, segundo párrafo, 10.8 y 11.1.i) de la presente ley será parte el Ministerio fiscal. Esta tramitación tendrá siempre carácter preferente y deberá resolverse por auto en un plazo máximo de tres días naturales".*

Se trata de dos modificaciones introducidas en la LJCA por la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia.

Por tanto, esta Sala de lo Contencioso-Administrativo es competente para resolver sobre lo pedido por la Junta de Extremadura.

SEGUNDO.- El artículo 1 de la LO 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, dispone lo siguiente:

"Al objeto de proteger la salud pública y prevenir su pérdida o deterioro, las autoridades sanitarias de las distintas Administraciones Públicas podrán, dentro del ámbito de sus competencias, adoptar las medidas previstas en la presente Ley cuando así lo exijan razones sanitarias de urgencia o necesidad".

El artículo 2 establece que *"Las autoridades sanitarias competentes podrán adoptar medidas de reconocimiento, tratamiento, hospitalización o control cuando se aprecien indicios racionales que permitan suponer la existencia de peligro para la salud de la población debido a la situación sanitaria concreta de una persona o grupo de personas o por las condiciones sanitarias en que se desarrolle una actividad".*

El artículo 3 de la misma LO 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, dispone lo siguiente:

"Con el fin de controlar las enfermedades transmisibles, la autoridad sanitaria, además de realizar las acciones preventivas generales, podrá adoptar las medidas oportunas para el control de los enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato, así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible".

El artículo 26 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, también ha previsto lo siguiente:

"1. En caso de que exista o se sospeche razonablemente la existencia de un riesgo inminente y extraordinario para la salud, las autoridades sanitarias adoptarán las medidas preventivas que estimen pertinentes, tales como la incautación o inmovilización de productos, suspensión del ejercicio de actividades, cierres de Empresas o sus instalaciones, intervención de medios materiales y personales y cuantas otras se consideren sanitariamente justificadas.

2. La duración de las medidas a que se refiere el apartado anterior, que se fijarán para cada caso, sin perjuicio de las prórrogas sucesivas acordadas por resoluciones motivadas, no excederá de lo que exija la situación de riesgo inminente y extraordinario que las justificó".

Estas medidas también se contemplan en los artículos 27 y 54 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública.

TERCERO.- En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura, el Estatuto de Autonomía le confiere competencia exclusiva en materia de Sanidad y salud pública, en lo relativo a la organización, funcionamiento interno, coordinación y control de los centros, servicios y establecimientos sanitarios en la Comunidad Autónoma. Participación en la planificación y coordinación general de la sanidad. Promoción de la salud y de la investigación biomédica (artículo 9.1.24 Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura).

Por su parte, la Ley 7/2011, de 23 de marzo, de salud pública de Extremadura, define a la Autoridad Sanitaria en Salud Pública que es el órgano de la Administración Pública que en el ejercicio de su responsabilidad y de acuerdo con las competencias que en cada caso tenga atribuidas, dicta disposiciones y adopta medidas, incluso de carácter coercitivo, con la finalidad de proteger la salud de la población.

A los efectos de la presente ley tienen el carácter de autoridad sanitaria en salud pública el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y el titular de la Consejería competente en materia de sanidad, el titular de la Dirección

Gerencia del Servicio Extremeño de Salud, el titular de la Dirección General con competencias en materia de salud pública, los titulares de las Gerencias de Área y de las Direcciones de Salud y los órganos que reglamentariamente se determinen. Asimismo, tienen consideración de autoridad sanitaria los Alcaldes en sus respectivos municipios, de acuerdo con lo previsto en la legislación de Régimen local.

El artículo 4 de la Ley 7/2011, de 23 de marzo, de salud pública de Extremadura, señala como principios rectores:

a) La garantía por los poderes públicos de las prestaciones de salud pública como un derecho individual y colectivo.

b) La concepción integral, integrada e intersectorial de la salud pública.

El artículo 5 de la Ley 7/2011, de 23 de marzo, de salud pública de Extremadura, recoge que son actividades básicas en salud pública, entre otras, las siguientes:

a) La vigilancia y seguimiento del estado de salud de la población.

b) El diagnóstico y la investigación de los problemas y riesgos en salud.

c) La información y educación para la salud de la población.

e) El desarrollo de planes y políticas de apoyo a esfuerzos individuales y colectivos.

i) El control del cumplimiento de la normativa vigente en materia de salud pública.

Por último, el artículo 7 de la de la Ley 7/2011, de 23 de marzo, de salud pública de Extremadura, establece lo siguiente:

"Los ciudadanos, incluidos en el ámbito de aplicación de la presente ley, están sujetos al cumplimiento de las siguientes obligaciones en materia de salud pública:

a) Respetar y cumplir las medidas adoptadas por las Administraciones Públicas competentes en materia de salud pública dirigidas a la prevención de riesgos y a la protección de la salud pública.

b) Responsabilizarse del uso adecuado de la información suministrada por las Administraciones Públicas competentes en materia de salud pública.

c) Poner en conocimiento de las Administraciones Públicas competentes en materia de salud pública cualquier hecho o situación que pueda dar lugar a una emergencia o alerta en salud pública.

d) Cooperar con las Administraciones Públicas competentes en materia de salud pública en la prevención de riesgos y en la protección y promoción de la salud pública".

La norma a la que nos venimos refiriendo atribuye a las Administraciones públicas en materia de salud la adopción de

cuantas medidas sean necesarias para evitar los riesgos sobre la salud y preservar la misma.

Llegados a este punto, hemos aquí de transcribir lo previsto en el artículo 51 de la norma a la que nos venimos refiriendo, recogido en el Capítulo II, dedicado a la Intervención administrativa en materia de salud pública. El artículo 51 expone lo siguiente:

"1. La autoridad sanitaria competente, en el ejercicio de sus competencias, podrá adoptar cuantas medidas especiales resulten necesarias para proteger y garantizar la salud de la población, o prevenir su pérdida o deterioro, cuando así lo exijan razones sanitarias de urgencia o necesidad, sin perjuicio de la competencia de la Administración del Estado o de otros órganos de la Administración Autonómica para adoptar medidas en situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública/o en materia de protección civil.

2. Cuando existan indicios fundados de la existencia de un riesgo inminente y extraordinario para la salud de la población debido a la situación sanitaria concreta de una persona o grupos de personas podrá, la autoridad sanitaria competente, acordar medidas de reconocimiento, tratamiento, profilaxis, hospitalización o control individual así como el aislamiento sanitario mediante resolución motivada.

3. La adopción de las medidas que en el ejercicio de su competencia adopte la autoridad sanitaria que impliquen privación o restricción de la libertad personal o de otro derecho fundamental será objeto de fiscalización por la jurisdicción contencioso-administrativa mediante el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona regulado en la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

4. En todo caso, las medidas adoptadas de conformidad con lo dispuesto en los apartados anteriores, que no tienen el carácter de sanción, se mantendrán estrictamente hasta la desaparición de la situación de riesgo que motivó su adopción".

El precepto debe ponerse en relación con el artículo 10.8 LJCA, conforme a la reciente modificación efectuada por la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia.

CUARTO.- La petición efectuada por la Junta de Extremadura está acompañada del informe emitido por la Subdirección de Epidemiología, Dirección General de Salud Pública. De conformidad con el informe epidemiológico de 4 de mayo de 2021 emitido desde la Dirección General de Salud Pública, la Comunidad Autónoma de Extremadura, se encuentra en un Nivel de alerta sanitaria 1.

Nos remitimos íntegramente a la fundamentación del informe de la Subdirección de Epidemiología que pone de manifiesto la gravedad de la situación, el grado de transmisión y la necesidad de adoptar medidas tempranas para frenar la expansión del virus.

Destacamos también el esfuerzo en motivar y clarificar los datos suministrados en el informe con gráficos y tablas que muestran el riesgo elevado de transmisión del virus.

La incidencia acumulada a 14 días actualmente se sitúa por encima de los 100 casos por cien mil habitantes, lo que supone un nivel de riesgo medio. Se observa una tendencia al mantenimiento de la incidencia acumulada en toda la Comunidad Autónoma, incluso al aumento en alguna de las áreas de salud. La situación de la Comunidad Autónoma muestra que todos los indicadores de incidencia del nivel de riesgo del bloque I han mejorado con respecto a semanas anteriores, pero se mantienen en niveles de riesgo medio. Así mismo el riesgo de rebrote se mantiene elevado en los últimos días. Actualmente Extremadura en su conjunto y tras la evaluación cualitativa, teniendo en cuenta los indicadores de tendencia y la velocidad del cambio, se sitúa en el nivel de alerta 1, con tendencia al mantenimiento de este con un riesgo de transmisión medio, por lo que es necesario mantener las medidas de control de la transmisión y la continua vigilancia epidemiológica de la situación.

QUINTO.- En atención a lo anterior, se advierte la existencia de un riesgo importante de transmisión comunitaria y, por tanto, un riesgo para la salud. En el momento actual y ante la inexistencia de tratamiento que permita la curación de la enfermedad y de un número elevado de dosis de vacunas puestas que prevenga el contagio, la gravedad de la enfermedad o disminuya el riesgo de su transmisión, las únicas medidas que se han demostrado eficaces en el control de la propagación son medidas de protección personal, medidas de higiene, distanciamiento social, limitación de aforos y reducción de desplazamientos. En definitiva, adquiere una especial importancia lo que se denomina intervención temprana, esto es, actuar sobre la situación actual siempre que, sobre la base de datos reales (como es la tasa acumulada de contagios) pueda hacerse un juicio prospectivo de la situación epidemiológica que se trata de evitar. La experiencia nos demuestra que, en la actualidad, la única forma eficaz de atajar la transmisión comunitaria es, como se decía anteriormente, mediante la protección personal, medidas de higiene, medidas de distanciamiento social y medidas relacionadas con los viajes.

Desde lo que acontece, y de conformidad con los informes motivados de la Subdirección de Epidemiología sobre la situación epidemiológica en cuanto a COVID-19 y lo informado

por el Ministerio Fiscal, se estiman precisas las medidas adoptadas en el Acuerdo cuya ratificación se interesa a fin de preservar la salud de la población y evitar la propagación del virus.

Las medidas sanitarias solicitadas cumplen con los siguientes parámetros:

1. La existencia de un riesgo inminente y extraordinario que justifica la adopción de las mismas.

En el presente caso, y vistas las circunstancias expuestas en la solicitud y la documentación aportada, existe un riesgo que puede ser calificado en tal sentido, habida cuenta que de la información médica remitida por la Junta de Extremadura se puede deducir, con absoluta claridad, la existencia de un incremento en el número de casos afectados por COVID-19. Es notorio que es necesario una intervención temprana cuando el nivel de transmisión empieza a crecer a fin de evitar una situación de gravedad excepcional que afectaría tanto a la vida e integridad física de las personas como a la situación hospitalaria en la que se ve afectada no solo la atención de los enfermos con COVID-19 sino también el resto de usuarios del Sistema Nacional de Salud.

No podemos dejar de contemplar que nos encontramos ante una grave crisis sanitaria y que, en el momento del dictado de la presente resolución, se ha producido un incremento de los brotes epidémicos que, obviamente, exige por parte de la Administración la adopción de cuantas medidas sean precisas para controlar y frenar los contagios. Se trata, por tanto, de un escenario complejo que demanda una temprana intervención administrativa, donde debe conciliarse la necesaria protección de la vida con el ejercicio de diversas actividades económicas y reuniones, que, por las circunstancias en que se desarrollan, suponen un elevado riesgo de brotes epidémicos. No cabe perder la perspectiva de que, en el momento actual, en el que no existe un tratamiento curativo efectivo ni un número suficiente de vacunas puestas, las principales medidas sanitarias deben centrarse fundamentalmente en la prevención, también conocida como intervención temprana.

2. Las medidas han sido adoptadas por la Autoridad Sanitaria en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

3. Las medidas se consideran urgentes y necesarias para la salud pública atendiendo a las circunstancias concurrentes, todas ellas relacionadas con la situación de emergencia producida por el nuevo coronavirus SARS-CoV-2.

4. Las medidas resultan proporcionadas. Las medidas se mantienen, en este caso, mientras dure la situación del nivel de alerta sanitaria 1 en la Comunidad Autónoma de Extremadura, de modo que la Junta de Extremadura deberá comunicar a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura

cualquier hecho o incidencia que afecte sustancialmente a la ejecución de la medida ratificada o que determinen, en su caso, la procedencia de alzar las mismas.

Existe un equilibrio entre las medidas que se adoptan y la razón última que las justifica que es evitar el riesgo de contagios y el avance descontrolado de la enfermedad.

Las medidas no suponen una limitación absoluta de los derechos fundamentales consagrados en el capítulo II del Título I de la Constitución, sino una limitación de la libertad de circulación y reunión de las personas, así como medidas de aforo y contención en los lugares de culto y en el ámbito de los servicios sociales, establecimientos o locales comerciales, actividades de hostelería y restauración, actividades educativas y demás espacios públicos, pero sin supresión de las libertades fundamentales y de las referidas actividades.

Una de las medidas limitativas es que la permanencia de grupos de personas en espacios de uso público, incluidos los comunitarios, y en espacios de uso privado, tanto cerrados como al aire libre, queda condicionada a que no se supere el número máximo de diez personas, salvo que se trate, exclusivamente, de convivientes.

Se trata de una medida básica y necesaria para evitar la transmisión del virus. El título legal que habilita a la Administración Sanitaria para adoptar esta medida es el mismo sea en el espacio público o privado, y en cuanto a la limitación del número de personas en el espacio privado valoramos que resulta notorio que se están produciendo numerosos contagios en el espacio privado donde las medidas de precaución se relajan e incluso carecería de lógica decir que en el espacio público no puede haber reuniones de más de diez personas y, sin embargo, ello sea posible en el espacio privado con el riesgo de transmisión que representa dicho espacio si se produce una elevada asistencia de personas y la relajación de las medidas en un entorno de confianza.

También resultan proporcionadas las medidas en el ámbito de la hostelería y restauración, en cuanto pudieran afectar a los derechos fundamentales, al limitar la agrupación de personas y reducir los aforos, evitando que se agrupen demasiadas personas con la posible transmisión incontrolada del virus.

En los lugares de culto no podrá superarse el cincuenta por ciento del aforo incluidos los supuestos en los que en estos se ofician ceremonias fúnebres, nupciales u otras celebraciones o actos de culto religioso. También se trata de una medida necesaria que si bien limita el aforo de los lugares de culto no impide en modo alguno el desarrollo de las celebraciones, ritos y prácticas religiosas.

Todas las medidas acordadas por la Junta de Extremadura, atenuadas por las excepciones que la actuación administrativa contempla, en lo que afectan a los derechos fundamentales, están justificadas y son necesarias y proporcionadas para la consecución del fin que se pretende, esto es, la protección de la vida, la salud y la integridad física, al amparo de los artículos 15 y 43 de la Constitución Española, sin que quepa predicar una lesión de derechos fundamentales de tal entidad que deba entenderse desproporcionada o injustificada, que se trata del concreto objeto de la solicitud de ratificación que nos ocupa.

SEXTO.- Por todo ello, se accede a la ratificación solicitada por el Letrado de la Junta de Extremadura, sin perjuicio del recurso contencioso-administrativo por el trámite ordinario que cabe contra la actuación administrativa, pues la ratificación no implica entrar a conocer del fondo del asunto. El objeto de este proceso viene determinado por la solicitud de ratificación judicial de las medidas como consecuencia de la situación epidemiológica por COVID-19, limitándose nuestro pronunciamiento a un juicio de ponderación o fiscalización sobre el carácter necesario, justificado y proporcionado de las limitaciones que se imponen, en atención al fin perseguido, esto es, la protección de la vida y la salud pública.

En atención a lo expuesto, vistos los artículos citados y demás preceptos de pertinente y general aplicación,

PARTE DISPOSITIVA

LA SALA ACUERDA: 1. RATIFICAR las medidas sanitarias acordadas en el Acuerdo de 7 de mayo de 2021 del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura por el que se declara el nivel de alerta sanitaria 1 en la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE 7-5-2021), y las medidas de los Anexos II y III contempladas en el Acuerdo de 5 de mayo de 2021, del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, por el que se establecen los distintos niveles de alerta sanitaria y las medidas generales de prevención e intervención administrativas en materia de salud pública aplicables hasta que sea declarada por el Gobierno de España la finalización de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 (DOE 6-5-2021).

2. La Junta de Extremadura deberá comprobar de manera continuada, y de acuerdo con el informe de la Subdirección de Epidemiología, si se mantienen los parámetros que motivaron la declaración de nivel de alerta sanitaria 1 y comunicar a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura cualquier hecho o incidencia que afecte sustancialmente a la

ejecución de las medidas ratificadas o que determinen, en su caso, la procedencia de alzar las mismas si el nivel de alerta sanitario 1 no se mantuviera.

3. Todo escrito que se presente indicará la referencia correspondiente al PO 241/2021.

4. Sin hacer expresa imposición de las costas procesales causadas.

5. Una vez firme la presente resolución, si no surge ninguna incidencia, procédase al archivo del PO, dándole de baja en el registro informático de la Sala.

Notifíquese este auto al Ministerio Fiscal, a la Junta de Extremadura y a la Administración General del Estado a los efectos del artículo 87 ter.4 LJCA.

Contra este auto cabe recurso de casación en el plazo de tres días hábiles contados desde la fecha de notificación del auto impugnado y, con acompañamiento de testimonio de dicho auto, expondrá los requisitos de procedimiento, señalando la cuestión de interés casacional sobre la que se interesa se fije doctrina y las pretensiones relativas al enjuiciamiento del auto recurrido.

El recurso de casación se presentará directamente ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

La parte recurrente, el mismo día en que interponga el recurso, habrá de presentar escrito ante esta Sala de instancia poniendo en conocimiento el hecho de la interposición (artículo 87 ter LJCA).

El escrito deberá reunir los requisitos previstos en los artículos 88 y 89 LJCA y en el Acuerdo de 19 de mayo de 2016, del Consejo General del Poder Judicial, por el que se publica el Acuerdo de 20 de abril de 2016, de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al Recurso de Casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo (BOE 6-7-2016).

Lo acuerdan y firman los Ilustrísimos Señores Magistrados de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura. 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.