

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección: CUARTA

Auto núm. /

Fecha del auto: 25/05/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 3504/2021

Fallo/Acuerdo: Auto Desestimando

Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez

Procedencia: T.S.J.CAST.LA MANCHA CON/AD SEC.2

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina

López

Transcrito por: rsg

Nota:

Resumen

Medidas para la contención de la expansión del Covid-19 conforme a la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública: Desestimación por pérdida de objeto.

R. CASACION núm.: 3504/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina

López

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección: CUARTA

Auto núm. /

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D^a. Celsa Pico Lorenzo

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D^a. María del Pilar Teso Gamella

D. José Luis Requero Ibáñez

D. Rafael Toledano Cantero

En Madrid, a 25 de mayo de 2021.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez.

HECHOS

PRIMERO.- Por resolución de 13 de mayo de 2021, la Delegación Provincial de la Consejería de Sanidad en Cuenca acordó en el término municipal de Quintanar del Rey (Cuenca), una serie de medidas para la contención de la expansión del Covid-19, todo conforme a la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública.

SEGUNDO.- La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La-Mancha, en el procedimiento previsto en el artículo 122 quáter en relación con el artículo 10.8 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante LJCA), dictó el auto 487/2021, de 15 de mayo, en cuya parte dispositiva y ahora interesa, acordó lo siguiente:

«No procede ratificar las siguientes:

»8. Consideraciones Generales sobre Relaciones Sociales:

»- Quedan prohibidas las reuniones de un número mayor de 10 personas, en caso de no pertenecer al mismo GCE.

»11. Actividades Religiosas y de Ámbito Social:

»- Velatorios y comitivas fúnebres: un máximo de 10 personas en los velatorios y comitivas fúnebres.

»- Restricción del número de personas en eventos sociales tales como bodas y bautizos: Se limita la permanencia de personas en lugares de culto en espacios cerrados mediante la fijación del 40% de aforo. La permanencia de personas en lugares de culto en espacios al aire libre deberá garantizar la distancia de seguridad interpersonal el resto de la normativa higiénico sanitaria sobre prevención y contención del COVID-19, no debiendo superar el número máximo de cien personass (solamente no se ratifica el inciso “no debiendo superar el número máximo de cien personas”).

» 13. *Medidas Complementarias:*

»- *Se podrán celebrar competiciones deportivas no federadas siempre que no se supere el grupo máximo de 10 personas.*

»- *Se suspende la celebración de cursos, congresos y seminarios.*

» 15. *Medidas especiales de control:*

»- *Restricción de la movilidad nocturna entre las 0:00 horas y las 6:00 horas salvo para: adquisición de medicamentos, productos sanitarios y otros bienes de primera necesidad; asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios; asistencia a centros de atención veterinaria por motivos de urgencia; cumplimiento de obligaciones laborales, profesionales, empresariales, institucionales o legales; retorno al lugar de residencia habitual tras realizar algunas de las actividades previstas en este apartado; asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables; por causa de fuerza mayor o situación de necesidad; cualquier otra actividad de análoga naturaleza, debidamente acreditada; y repostaje en gasolineras o estaciones de servicio, cuando resulte necesario para la realización de las actividades previstas en este apartado.*

»- *El tamaño máximo de los grupos de personas en los supuestos no establecidos específicamente en estas medidas será de 10 personas.*

»- *Se restringe la entrada y salida de personas del ámbito territorial en el que sean de aplicación las medidas dictadas salvo para: asistir a centros, servicios y establecimientos sanitarios; cumplir obligaciones laborales, profesionales, empresariales, institucionales o legales; asistir a centros universitarios, docentes y educativos; retornar al lugar de residencia habitual o familiar; asistir y cuidar a mayores, menores,*

dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables; desplazarse a entidades financieras y de seguros o estaciones de repostaje en territorios limítrofes, actuaciones requeridas o urgentes ante los órganos públicos, judiciales o notariales; renovar permisos y documentación oficial, así como otros trámites administrativos inaplazables; realizar exámenes o pruebas oficiales inaplazables; causa de fuerza mayor o situación de necesidad o cualquier otra actividad de análoga naturaleza, debidamente acreditada.»

TERCERO.- En el Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 18 de mayo de 2021 se publicó la resolución de 16 de mayo de 2021, de la Delegación Provincial de Sanidad de Cuenca *«...por la que se modifica la Resolución de 13/05/2021, por la que se adoptan medidas previstas en la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, para la contención de la expansión del COVID-19, en el término municipal de Quintanar del Rey (Cuenca)».*

CUARTO.- Ese mismo día 18 de mayo tuvo entrada en esta Sala el escrito de la Letrada de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha mediante el cual y de conformidad con el artículo 87 ter de la LJCA, interponía recurso de casación contra el referido auto 487/2021. En dicho escrito tras exponer los antecedentes y fundamentos que estimó oportunos, interesó lo siguiente:

«Que habiendo presentado este escrito, con sus copias, se sirva admitirlo, y, en su virtud, me tenga por personada y parte, y tenga por INTERPUESTO RECURSO DE CASACIÓN, en tiempo y forma, contra el Auto nº 487/2021 de fecha 15 de mayo de 2021 de la sala segunda de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (PO 397/2021) y, en su día, dicte nueva resolución por la que, casando y anulando el Auto recurrido ya referenciado, se estime plenamente nuestro recurso en los términos interesados.»

QUINTO.- Por diligencia de ordenación del mismo 18 de mayo, se tuvo por interpuesto el recurso de casación, se admitió a trámite y, de conformidad con el artículo 87 ter.6 de la LJCA se dio traslado al Ministerio Fiscal.

SEXTO.- El 21 de mayo de 2021 el Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones en el que interesó la estimación parcial del recurso de casación, en concreto que se ratificasen las medidas cuya ratificación denegó la Sala de instancia, excepto la relativa a la movilidad nocturna entre las 0'00 horas y las 6'00 horas.

RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- Tal y como se ha expuesto en los Antecedentes, la Junta de Castilla-La Mancha impugna el auto 487/2021 antes citado por razón de las medidas cuya ratificación deniega y que se han reproducido en el anterior Antecedente Segundo. Según el Resuelve Segundo de la resolución de 13 de mayo de 2021, todas las medidas que prevé se aplicarían durante siete días desde su entrada en vigor, con independencia de su publicación.

SEGUNDO.- Como también se ha expuesto en los Antecedentes, al día siguiente de dictarse ese auto se dictó la resolución de 16 de mayo de 2021 (publicada en el Diario Oficial de Castilla La Mancha del 18 siguiente) por la que se modifica la resolución del día 13. En su Fundamento de Derecho Cuarto se dice que tras el auto ahora impugnado *«procede por tanto la modificación de la Resolución de 13/05/2021...al objeto de retirar de la misma las medidas sanitarias adoptadas en el término municipal de Quintanar del Rey (Cuenca), que no hayan sido ratificadas por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma»*

TERCERO.- En esa segunda resolución, la Junta de Castilla-La Mancha reproduce en su literalidad la anterior resolución de 13 de mayo, con

excepción de las medidas no ratificadas por la Sala de instancia, de forma que con la nueva resolución las medidas ratificadas despliegan su eficacia *«durante el periodo que reste de la vigencia de la Resolución de 13/05/2021»*.

CUARTO.- En puridad la Administración recurrente no deja sin efecto y de manera expresa, la resolución de 13 de mayo de 2012, sobre la que se pronuncia el auto impugnado, sino que la modifica de manera que las medidas de intervención acordadas al amparo de la Ley Orgánica 3/2006 no son ya las previstas en la resolución de 13 de mayo de 2021, sino las nuevas de 16 de mayo siguiente.

QUINTO.- Esta Sala y Sección ha dictado los autos de 20 de mayo de 2021 en los recursos de casación 3417, 3425 y 3473/2021, en los que se impugnaba el auto de 10 de mayo de 2021 dictado por la Sala de este orden jurisdiccional de Andalucía, sede de Granada, que había denegado la ratificación de ciertas medidas acordadas para el municipio de Montefrío. Pues bien, respecto de esas medidas y una vez que aquella Sala dictó el auto impugnado en esas casaciones, la Junta de Andalucía dictó al día siguiente una segunda Orden “por la que se deja sin efecto la anterior”.

SEXTO.- Así las cosas, tomando para la cita el auto dictado en el recurso de casación 3425/2021, este Tribunal ha dicho lo siguiente:

« CUARTO.- Como premisa ineludible, es preciso destacar un rasgo del nuevo requisito de “autorización o ratificación judicial” de las medidas sanitarias urgentes que impliquen restricción de derechos fundamentales y afecten a una pluralidad de destinatarios no identificados individualmente. Este requisito, ahora recogido en los arts. 10.8 y 11.1.i) de la LJCA, fue establecido por la disposición final 2a de la ya mencionada Ley 3/2020.

» Lo que dichos preceptos establecen es una autorización o ratificación; es decir, exigen que la medida sanitaria -disposición general o acto administrativo general, según los casos- obtenga un visto bueno o

aprobación previa por parte de la Sala de lo Contencioso-Administrativo correspondiente. Ello significa que la medida sanitaria adoptada por la Administración autonómica o estatal no puede desplegar eficacia antes de que haya sido ratificada judicialmente. En otras palabras, el requisito de los arts. 10.8 y 11.1.i) de la LJCA no es una especie de convalidación o confirmación por parte del órgano judicial de un acto de la Administración que ya reúne todas las condiciones legalmente requeridas para ser eficaz: no es un acto provisional o claudicante que pueda ser aplicado en el lapso temporal que media entre su adopción por la Administración y la resolución judicial que se pronuncia sobre su ratificación.

» La razón, aparte del propio lenguaje utilizado por los mencionados preceptos legales, es que no tendría ningún sentido un procedimiento como el ahora regulado en los arts. 10.8 y 11.1.i) de la LJCA si la finalidad fuese llevar a cabo un control sucesivo de actuaciones de la Administración ya perfectas y plenamente eficaces. Para lograr ese objetivo, ya existían las vías adecuadas en la Ley Jurisdiccional. Y siempre en este orden de ideas, hay que añadir que es la propia Administración promotora de la medida sanitaria la que debe solicitar la ratificación, pues así lo exige la ley para ese tipo de actuaciones. De aquí que no quepa entender que la Administración acude al órgano judicial para impugnar un acto, como ocurre en los supuestos normales, sino que lo hace para dotar al acto de una eficacia que por sí sola no puede darle. Ello cobra un sentido particularmente intenso por tratarse de actuaciones que, por definición, resultan restrictivas de derechos fundamentales.

» De cuanto queda expuesto se siguen dos consecuencias. Una es que, como ya se ha dicho, las medidas sanitarias aún no ratificadas judicialmente no despliegan efectos ni son aplicables. La otra consecuencia es que, si la ratificación judicial es denegada, no es preciso que la Administración acuerde “dejar sin efecto” el acto que recogía las medidas sanitarias, pues se trata de un acto que nunca ha

sido legalmente eficaz. Otra cosa, por supuesto, es que la Administración pueda -o incluso deba- dar publicidad a la denegación de la ratificación judicial de las medidas sanitarias, especialmente en el supuesto de que previamente éstas hubieran tenido alguna clase de publicidad oficial.

» QUINTO.- Una vez sentado lo anterior, es claro que la Orden de 7 de mayo de 2021, a la que se refiere el auto impugnado en este recurso de casación, nunca pudo surtir legalmente efectos y, por consiguiente, era improcedente que la Junta de Andalucía dictase una nueva Orden de 11 de mayo de 2021 dejando expresamente aquélla sin efecto.

» Ahora bien, que la Orden de 11 de mayo de 2021 fuera innecesaria para privar de eficacia a la de 7 de mayo de 2021, no significa que no sea relevante en otro sentido. La existencia misma de la Orden de 11 de mayo de 2021 pone de manifiesto la voluntad de la Junta de Andalucía de eliminar la Orden de 7 de mayo de 2021 y, además, de eliminarla en un momento anterior a la interposición de este recurso de casación. De aquí se sigue que aquello sobre lo que se pronunció el auto impugnado ha desaparecido y, por consiguiente, que el presente recurso de casación carece de objeto.

»Una última precisión es necesaria: no es una mera formalidad constatar que la Administración ha eliminado el acto cuya ratificación judicial se solicitó y no se obtuvo, ni tampoco lo es inferir de ello que el recurso de casación carece entonces de objeto. El nuevo procedimiento de ratificación judicial de medidas sanitarias y el recurso de casación no dejan de ser un procedimiento y un recurso seguidos ante órganos jurisdiccionales, de manera que debe haber alguna cuestión que resolver. No es función de los jueces y tribunales contencioso-administrativos ejercer una función consultiva.»

SÉPTIMO.- Trasladado lo ya resuelto en esos autos al caso presente, hay que concluir que era innecesaria la resolución de 16 de mayo de 2021, pues las medidas previstas en la primera resolución autorizadas o ratificadas por el auto impugnado desplegaban plenos efectos por sí mismas tras su ratificación. Sin embargo al dictar esa segunda resolución, incluso antes de interponerse este recurso de casación, la anterior resolución de 13 de mayo queda fuera del tráfico jurídico.

OCTAVO.- La consecuencia es que la resolución sobre la que se pronunció el auto impugnado ha desaparecido al quedar sustituida por otra, por lo que este recurso de casación carece de objeto. No entenderlo así implicaría confundir la función casacional con una suerte de consulta o dictamen, y la realidad es otra: el auto impugnado se dicta en un proceso jurisdiccional y este cabe si media un litigio que resolver sobre las medidas controvertidas (cfr. sentencia 719/2021, de 24 de mayo, recurso de casación 3375/2021). Al haber desaparecido el presupuesto del procedimiento en el que se dicta el auto impugnado, carece de objeto pronunciarse en esta casación sobre lo resuelto en tal auto.

LA SALA ACUERDA: Declarar la falta de objeto del recurso de casación interpuesto por la Letrada de la Junta de Castilla-La Mancha contra el auto 487/2021, de 15 de mayo, de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, ordenando el archivo del mismo.

Así lo acuerdan, mandan y firman los Excmos. Sres. Magistrados indicados al margen.



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA