



Roj: **ATSJ PV 52/2020 - ECLI:ES:TSJPV:2020:52A**

Id Cendoj: **48020330012020200008**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Bilbao**

Sección: **1**

Fecha: **22/10/2020**

Nº de Recurso: **1007/2020**

Nº de Resolución: **32/2020**

Procedimiento: **Contencioso**

Ponente: **LUIS ANGEL GARRIDO BENGOCHEA**

Tipo de Resolución: **Auto**

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL PAÍS VASCO

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

EAEko AUZITEGI NAGUSIA ADMINISTRAZIOAREKIKO AUZIEN SALA

BARROETA ALDAMAR, 10-2ª Planta-CP: 48001 Bilbao

TEL.: 94-4016655 **FAX:** 94-4016996

Correo electrónico: tsj.salacontencioso@justizia.eus / an.adm-auziaksala@justizia.eus

NIG PV: 00.01.3-20/000961

NIG CGPJ: 48020.33.3-2020/0000961

Procedimiento: Otros 1007/2020 - Sección 3ª

Solicitante: GOBIERNO VASCO

Representante: SERVICIO JURIDICO CENTRAL DEL GOBIERNO VASCO

MINISTERIO FISCAL

ACTUACIÓN RECURRIDA: AUTORIZACION CONFORME AL ART. 10.8 LJCA LA MEDIDA PREVISTA EN EL PARRAFO TERCERO DEL PUNTO 1 DEL ANEXO DE LA ORDEN DE LA CONSEJERA DE SALUD, POR LA QUE SE ADOPTAN MEDIDAS ESPECIFICAS DE PREVENCION, DE CARACTER EXTRAORDINARIO EN LA COMUNIDAD AUTONOMA DE EUSKADI, COMO CONSECUENCIA DE LA EVOLUCION DE LA SITUACION EPIDEMIOLOGICA DERIVADA DEL COVID- 19, DE ACUERDO CON LA CUAL LA PARTICIPACION EN CUALQUIER AGRUPACION O REUNION SE LIMITARÁ A UN Nº MAXIMO DE 6 PERSONAS, TENGO LUGAR TANTO EN ESPACIOS PÚBLICOS COMO PRIVADOS, EXCEPTO EN EL CASO DE PERSONAS CONVIVIENTES.=

AUTO Nº 32/2020

ILMOS. SRES.:

PRESIDENTE:

D. LUIS ANGEL GARRIDO BENGOCHEA

MAGISTRADOS:

D. JOSE ANTONIO GONZALEZ SAIZ

Dª. PAULA PLATAS GARCIA

Siendo Ponente D. LUIS ANGEL GARRIDO BENGOCHEA.

En Bilbao, a veintidos de octubre de dos mil veinte.



ANTECEDENTES DE HECHO

UNICO.- El Letrado del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco solicitó en fecha 19 de octubre de 2020, la ratificación judicial de la una futura Orden de 2020 de la Consejera de Salud por la que se adoptan medidas específicas de prevención, de carácter extraordinario en la Comunidad Autónoma de Euskadi, como consecuencia de la evolución de la situación epidemiológica del **COVID-19**.

Conferido traslado al Ministerio Fiscal para informe de manera inmediata, lo evacuó el día 20.10.2020, informando favorablemente, quedando seguidamente de dictar resolución.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Que por la representación del gobierno Vasco, al amparo de lo previsto en el art. 10.8 Ley 29/98, solicita de este Tribunal la autorización prevista a dicho precepto de la Orden, firmada por la Consejera de Salud el 19 de octubre de 2020 en relación con la medida prevista en el párrafo 3º del punto 1 de su anexo según el que la participación o reunión se limitará a un número máximo de 6 personas, tenga lugar tanto en espacios públicos como privados, excepto en el caso de las personas convivientes.

La primera cuestión que ha de analizarse se refiere a que la Orden que recoge la medida sobre la que se solicita autorización ha sido firmada por la Consejera pero ha quedado pendiente de publicación.

Obvio resulta decir que los Tribunales no emiten dictámenes si no tienen un asunto concreto que resolver. En este caso dicho asunto existe pues nos encontramos ante una Orden firmada que, en ningún caso entraría en vigor respecto del derecho fundamental al que afecta el punto arriba indicado hasta que se autorice por este Tribunal.

Asimismo, debemos subrayar que la garantía jurisdiccional de esta autorización es previa a su vigencia (así, autos de las Salas de lo Contencioso Administrativo de Madrid de 24 de septiembre de 2020 y de Aragón de 5 de octubre de 2020). A ello hay que añadir que la Sala de lo Contencioso Administrativo de Cataluña se ha enfrentado a una situación idéntica no apreciando obstáculo alguno para analizar el fondo de la autorización solicitada con una orden escrita aunque no publicada (auto de 16 de octubre de 2020).

Con ello, la Sala entiende que no existe obstáculo para analizar la procedencia o improcedencia de la autorización que se ha solicitado.

SEGUNDO.- AMBITO DE ESTE PROCEDIMIENTO. Antes de continuar estimamos conveniente delimitar el ámbito de la cognición judicial a la hora de resolver sobre la ratificación judicial de las medidas acordadas por la Administración en condiciones de urgencia por ser necesarias para la salud pública.

Para hacer esta delimitación partimos de que la ratificación o autorización judicial solo es precisa cuando las medidas pueden implicar limitación o restricción de algún derecho fundamental, según la literalidad del artículo 10.8 de la Ley 29/1998, de 13 de julio .

Por tanto, el enjuiciamiento de las medidas a la hora de valorar su ratificación, debe concretarse, como ha declarado el TSJ de Madrid en la sentencia nº 594/2020, de 28 de agosto, dictada en el recurso de apelación nº 907/2020 , "(...)a la ponderación de las variables del binomio salud/enfermedad, atendido el contexto y los parámetros de constitucionalidad que definen el contenido de los bienes jurídicos que menciona aquel precepto, pues lo contrario supone confundir el ámbito de cognición que atribuye aquel con el propio de un recurso contencioso-administrativo que pudiera interponerse contra la disposición administrativa de carácter general que publica las medidas y las obligaciones que éstas conllevan para el ciudadano."

Ello supone que la ratificación judicial de las medidas no alcanza a la declaración de conformidad a derecho de las mismas, sino que nuestro pronunciamiento en este trámite se centra a su valoración como necesarias, justificadas y proporcionales en cuanto a las limitaciones que imponen para lograr el fin perseguido que no puede ser otro que la protección de la salud pública.

Desde esta perspectiva consideramos que los elementos a ponderar en un procedimiento como el presente han de ser:

- .-Que las medidas preventivas hayan sido acordadas por una Autoridad **Sanitaria** que aparezca competente para ello;
- .-Que se justifique la necesidad de las medidas acordadas;
- .-Que exista proporcionalidad de las limitaciones que se imponen con el fin perseguido de protección de la Salud Pública.



.-Que exista una ley en la que se amparen la limitación de derechos fundamentales cuya autorización se solicita.

Cualquier otro aspecto que pueda incidir en la legalidad de las medidas acordadas deberá hacerse valer a través del recurso contencioso-administrativo correspondiente.

TERCERO.- Que el objeto de la presente autorización es el recogido en el anexo de la Orden, apartado 1 párrafo 3, que se refiere a que *"la participación en cualquier agrupación o reunión se limitará a un número máximo de 6 personas, tenga lugar tanto en espacios públicos como privados, excepto en el caso de las personas convivientes."* Y ello por imponer una limitación de un derecho fundamental como el de reunión (art. 21 CE).

CUARTO.- Que el Ministerio Fiscal señala en su informe que la medida adoptada no implica, por si misma, limitación o restricción directa del derecho fundamental de reunión y, subsidiariamente, indica que no se opondría a la ratificación de la medida, con la salvedad de que el efectivo ejercicio del derecho de reunión y manifestación no puede resultar menoscabado fuera de los supuestos que derivan del art. 21 CE y la L.O. que la desarrolla.

QUINTO.- Que analizaremos a continuación el marco normativo en el que, en cuanto al fondo del asunto, se enmarca la ratificación que se solicita.

-La Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública, que dispone:

Artículo 1

"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".

Artículo 2

*" 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".*

Artículo 3

*" 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."*

-La Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad, cuyo artículo 26 dispone:

"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 de sus instalaciones, intervención de medios materiales y personales y cuantas otras 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."

-La Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública cuyo artículo 54 dice:

"1. Sin perjuicio de las medidas previstas en la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, con carácter excepcional y cuando así lo requieran motivos de extraordinaria gravedad o urgencia, la Administración General del Estado y las de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán adoptar cuantas medidas sean necesarias para asegurar el cumplimiento de la ley.

2. En particular, sin perjuicio de lo previsto en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, la autoridad competente podrá adoptar, mediante resolución motivada, las siguientes medidas:

a) *La inmovilización y, si procede, el decomiso de productos y sustancias.*

b) *La intervención de medios materiales o personales.*

c) *El cierre preventivo de las instalaciones, establecimientos, servicios e industrias.*



d) *La suspensión del ejercicio de actividades.*

e) *La determinación de condiciones previas en cualquier fase de la fabricación o comercialización de productos y sustancias, así como del funcionamiento de las instalaciones, establecimientos, servicios e industrias a que se refiere esta ley, con la finalidad de corregir las deficiencias detectadas.*

f) *Cualquier otra medida ajustada a la legalidad vigente si existen indicios racionales de riesgo para la salud incluida la suspensión de actuaciones de acuerdo a lo establecido en el Título II de esta ley.*

3. *Las medidas se adoptarán previa audiencia de los interesados, salvo en caso de riesgo inminente y extraordinario para la salud de la población y su duración no excederá del tiempo exigido por la situación de riesgo que las motivó. Los gastos derivados de la adopción de medidas cautelares contempladas en el presente artículo correrán a cargo de la persona o empresa responsable.*

Las medidas que se adopten deberán, en todo caso, respetar el principio de proporcionalidad."

Por lo tanto y con arreglo a estos preceptos, es la autoridad **sanitaria** competente quien puede y debe adoptar las medidas que se consideren necesarias en el caso de la existencia de un riesgo para la salud de carácter transmisible.

Hemos hecho referencia a la normativa estatal, que es la aquí entraría en juego por cuanto que es el Estado el que tiene competencias en materia de "bases generales y coordinación general de la sanidad" (art. 149.16º CE), contando las Comunidades Autónomas con la materia de "sanidad e higiene" (art. 148.1. 21º CE). Pero lo que es más importante sólo por Ley del Estado pueden establecerse limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales (art. 53.1 CE).

Dicho esto, el precepto esencial a analizar es el art. 3 de la L.O. 3-1986, de 14 de abril de medidas especiales en materia de salud pública. Pues bien, se trata de una norma que, para empezar, habla del control de enfermedades transmisibles, con posibilidad de adopción de medidas preventivas generales, medidas de control de enfermos y personas relacionadas con los mismos, así como las que se consideren "necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible".

Como puede verse, el art. 3 al que nos venimos refiriendo, tal como indica el auto de 10 de octubre de 2020 de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Aragón, alude a "*personas concretas y determinadas, que presentan una clara relación con el agente causante de la intervención administrativa, esto es, la enfermedad. Se habla de enfermos y de personas que se han relacionado con ellos. La cláusula final, abierta, no salva el vacío existente cuando se impone la restricción de un derecho fundamental que se impone a cualquier persona no identificable.*"

De hecho, este artículo tiene relación directa con el art. 8.6 Ley 29/98, debiendo subrayarse que el art. 10.8 Ley 29/98 en la redacción dada por la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, al que se ha hecho referencia en el fundamento jurídico 2º de este auto es únicamente una norma procesal, no sustantiva debiendo tener una base en una norma sustantiva las medidas que se adopten.

En definitiva, la referencia del art. 3 L.O. 3/86 de 14 de abril a las medidas que se consideren "*necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible*" han de entenderse referidas a aquellos a quienes se dirige el precepto que con los "*enfermos*" y las "*personas que han estado en contacto con los mismos*", respecto de los que cabrían medidas de "*control*" y los que resulten necesarios si el riesgo es transmisible y que estaban en relación con el art. 8.6 Ley 29/98, como antes se ha apuntado, en la redacción previa a la Ley 3/2020.

A quien no se dirige es a un colectivo de ciudadanos indeterminado y que no pueda afirmarse que sean enfermos o personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos.

No puede perderse de vista que en la interpretación de restricciones de derechos fundamentales se ha de ser estricto, no voluntarista, sin desconocer que nos encontramos ante una grave crisis **sanitaria** que pudiera justificar la adopción de medidas restrictivas de derechos fundamentales, en abstracto, pero habrían de ser adoptadas conforme a derecho, bien con una ley que las contemple y posibilite, bien mediante los mecanismos constitucionalmente previstos para dar base jurídica a dichas restricciones y con las garantías que los mismos preveen.

Por lo demás el resto de normas sanitarias que hemos citado tienen una redacción similar y, por tanto ha de llegarse a la misma conclusión que con la Ley Orgánica 3/1986.

Así, la Ley 14/1986 en su art. 26 hace referencia a "*medidas preventivas que se estimen pertinentes en caso de riesgo inminente y extraordinario para la salud*", pero posteriormente alude a incautación o inmovilización de productos, suspensión del ejercicio de actividades, cierres de empresas o sus instalaciones, intervención de medios materiales y personales y otras, que no se especifican, pero que ha de entenderse que deben ser de análoga naturaleza pues en caso contrario, no tendrían cobertura legal ya que lo que no cabe es



acordar cualquier medida innominada de cualquier clase y, mucho menos, si se trata de medidas limitativas de derechos fundamentales.

Finalmente, el art. 54 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, añade a lo dicho lo que dispone el apartado 2 f) relativo a "cualquier medida ajustada a la legalidad vigente" con lo que su base habría de buscarse en otras normas y, como hemos indicado, no dan cobertura a limitar derechos fundamentales.

Cuanto se ha expuesto habrá de llevar a denegar la autorización solicitada.

PARTE DISPOSITIVA

No autorizar la medida restrictiva del derecho de reunión prevista en el párrafo 3º punto 1 del anexo de la Orden firmada por la Consejera de Salud del Gobierno Vasco el 19 de octubre de 2020.

MODO DE IMPUGNAR ESTA RESOLUCIÓN: mediante **RECURSO DE REPOSICIÓN**, por escrito presentado en esta Sala en el plazo de **CINCO DÍAS**, contados desde el siguiente a su notificación, no obstante lo cual se llevará a efecto la resolución impugnada (artículo 79.1 LJCA).

Así por este su auto, lo acuerdan, mandan y firman los Ilmos. Sres. Magistrados antes nombrados, componentes de este Tribunal, de lo que yo, Letrado de la Administración de Justicia, doy fe.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ