

**T.S.J.CAST.LA MANCHA CON/AD SEC.2
002 - ALBACETE**

Equipo/usuario: 06

N.I.G: 02003 33 3 2021 0000656

Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000377 /2021 /

Sobre SANIDAD Y SALUD PUBLICA

**De JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA, MINISTERIO FISCAL
Abogado: LETRADO DE LA COMUNIDAD; FISCAL**

RESOLUCION: AUTO RATIFICANDO MEDIDAS SANITARIAS 11-05-21

A U T O N° 481/21

**SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO. SECCIÓN 2ª.**

Iltmos. Sres.:

Presidenta:

Dª Raquel Iranzo Prades

Magistrados:

Dª Eulalia Martínez López

D. Jaime Lozano Ibáñez

D. Miguel Ángel Pérez Yuste

D. Ricardo Estévez Goytre

D. Constantino Merino González

D. Guillermo Benito Palenciano Osa

Dª Inmaculada Donate Valera

D. Antonio Rodríguez González

En Albacete, a once de mayo de dos mil veintiuno.

Dada cuenta del anterior escrito presentado por el Ministerio Fiscal, dese copia a las partes y,

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 8 de mayo de 2021 se ha presentado escrito por el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en el que solicita la ratificación judicial, en lo que puedan afectar a los derechos fundamentales, de las medidas adoptadas en el Decreto 55/2021, de 8 de mayo, sobre medidas de prevención y control necesarias para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la Covid-19.

SEGUNDO.- Mediante Decreto del Letrado de la Administración de Justicia de la misma fecha se acordó dar traslado al Ministerio Fiscal hasta las 10.00 horas del día 10.05.2021 a fin de que pudiera alegar lo que estimase procedente, respecto de la solicitud deducida; habiendo sido evacuado el trámite en el sentido de solicitar que se declare que no es necesaria la ratificación judicial de las medidas adoptadas en dicha disposición, al observarse que ninguna de las medidas generales de prevención que regula, ni tampoco las específicas, afectan a derechos fundamentales.

TERCERO.- Por la Presidenta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha se decidió convocar Pleno para la deliberación del presente asunto fijado para las 13.00 horas del día 10 de mayo. Siendo Ponente la Ilma. Magistrada D^a Inmaculada Donate Valera, quien expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Ámbito de este procedimiento.

Antes de continuar estimamos conveniente delimitar el ámbito de la cognitio judicial a la hora de resolver sobre la ratificación judicial de las medidas acordadas por la Administración en condiciones de urgencia por son necesarios para la salud pública.

Para hacer esta delimitación partimos de que la ratificación o autorización judicial sólo es preciso cuando las medidas pueden implicar limitación o restricción de algún derecho fundamental, según la literalidad del Artículo 10.8 de la L.J.C.A.

Ello supone que la ratificación judicial de las medidas no alcanza a la declaración de conformidad a derecho de estas, ni a su oportunidad, sino que nuestro pronunciamiento en este trámite se ciñe a determinar si la medida de que se trata restringe o limita derechos fundamentales; si tiene cobertura legal y la adopta la Administración y el órgano competente y si respeta los parámetros de justificación, idoneidad y proporcionalidad exigidos por la doctrina constitucional en esta materia.

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

SEGUNDO.- Marco normativo.

Conviene recordar el marco jurídico que habilita a las comunidades autónomas a adoptar y acordar imitaciones y medidas en condiciones de urgencia y necesidad, para prevención, protección y control de la salud pública.

La Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública, 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 aprecian 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.

Por su parte, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Salud, coetánea en el tiempo al anterior texto legal, precisa en su Artículo 26 que *en el 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.*

Los artículos 27.2 y 54 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, en los que se recoge la posible adopción de medidas por las autoridades sanitarias en situaciones de riesgo para la salud de las personas.

Y el Artículo 32 de la Ley 8/2000, de 30 de noviembre, de Ordenación Sanitaria de Castilla-La Mancha, que dispone:

“1. Las Administraciones Públicas de Castilla-La Mancha, en el marco de sus respectivas competencias, establecerán y acordarán limitaciones preventivas de carácter administrativo respecto de aquellas actividades públicas y privadas que, directa o indirectamente, puedan tener consecuencias negativas para la salud.

2. Asimismo, adoptarán cuantas limitaciones, prohibiciones, requisitos y medidas preventivas sean exigibles en las actividades públicas y privadas que directa o indirectamente puedan suponer riesgo inminente y extraordinario para la salud. En este sentido, podrán decretar la suspensión del ejercicio de actividades, cierre de empresas o sus instalaciones, intervención de medios materiales y personales que tengan una

repercusión extraordinaria y negativa para la salud de los ciudadanos, siempre que exista o se sospeche razonablemente la existencia de este riesgo.

3. Las medidas previstas en el apartado 2 que se ordenen con carácter obligatorio, de urgencia o de necesidad, deberán adaptarse a los criterios expresados en el artículo 28 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y a la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública”.

No cabe duda de que algunas de las medidas que analizaremos más adelante, limitan o restringen intensamente derechos fundamentales (en concreto, el derecho de reunión y el derecho de libertad religiosa), y lo hace de manera indiscriminada para todo el ámbito de Castilla-La Mancha y sin limitación temporal.

No es cuestionable, tampoco, que la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, con arreglo a lo señalado, es autoridad sanitaria, pero lo es “*en el ámbito de su respectiva competencia y para el ejercicio de las funciones de intervención en materia sanitaria*”.

La cuestión medular que se plantea es si la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha puede en el ejercicio de sus competencias propias y de funciones de intervención sanitaria, adoptar medidas que limitan o restrinjan derechos fundamentales en los términos señalados.

No se considera por lo que a continuación se razona, que aquellas medidas que afectan directamente al derecho fundamental de libertad de culto o al derecho de libertad religiosa, así como al derecho de reunión, puedan ser adoptadas por una Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias propias y al amparo exclusivamente de legislación en materia sanitaria, una vez que ha finalizado la vigencia del estado de alarma declarado por el RD 926/2020, de 25 de octubre, en el que expresamente se incluyen restricciones generales de derechos que habían sido aplicadas por las Comunidades Autónomas al amparo de la LO 3/1986: toque de queda (Artículo 5), cierres perimetrales (Artículo 6), límites a las agrupaciones de personas (Artículo 7), y lugares de culto (Artículo

8). El apartado III del Preámbulo de este RD fundamentaba la declaración del estado de alarma en los siguientes términos:

«En la acción decidida del Gobierno para proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, contener la progresión de la enfermedad y reforzar los sistemas sanitarios y sociosanitarios.

Las medidas temporales de carácter extraordinario que ya se han adoptado por todos los niveles de gobierno deben ahora intensificarse sin demora a la vista de la evolución de la epidemia para prevenir y contener los contagios y mitigar el impacto sanitario, social y económico. Resulta por ello preciso ofrecer una respuesta inmediata, ajustada y proporcional, **en un marco de gobernanza, que permita afrontar la gravedad de la situación con las máximas garantías constitucionales** durante un periodo que necesariamente deberá ser superior al plazo de quince días establecido para la vigencia de este real decreto, por lo que resultará imprescindible prorrogar esta norma por un periodo estimado de seis meses. El real decreto establece, para estos supuestos de prórroga, que el Ministro de Sanidad comparecerá quincenalmente ante la Comisión de Sanidad y Consumo del Congreso de los Diputados para dar cuenta de la aplicación de las medidas; información que en sus ámbitos territoriales respectivos deberían proporcionar las autoridades competentes delegadas a las correspondientes asambleas autonómicas, en los términos y condiciones que estas tengan determinados.

En todo caso, durante la vigencia del estado de alarma, las administraciones sanitarias competentes en salud pública, en lo no previsto en esta norma, deberán continuar adoptando las medidas necesarias para afrontar la situación de emergencia de salud pública ocasionada por la COVID-19, con arreglo a la legislación sanitaria, en particular, la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad y la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, así como en la normativa autonómica correspondiente.

No obstante, en una situación epidemiológica como la actual, **resulta imprescindible combinar las medidas previstas en la legislación sanitaria con otras del ámbito del Derecho de excepción**, tal y como recogen los artículos 116.2 de la Constitución Española y cuarto y siguientes de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

Debe señalarse que el apartado b) del artículo cuarto de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, habilita al Gobierno para, en el ejercicio de las facultades que le atribuye el artículo 116.2 de la Constitución, declarar el estado de alarma en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzcan crisis sanitarias, tales como epidemias, lo cual concurre en la situación presente.

Asimismo, el artículo once de Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, en su apartado a) prevé la posibilidad de que el decreto de declaración del estado de alarma acuerde la limitación de la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, así como su condicionamiento al cumplimiento de ciertos requisitos. Además, el apartado b) prevé la posibilidad de establecer prestaciones personales obligatorias.

Por ello, este real decreto contempla medidas de diversa naturaleza para hacer frente a la expansión del virus. Su utilidad al respecto ha quedado acreditada durante estos últimos meses, tal y como refleja, además, que los países de nuestro entorno recurran a ellas de manera sistemática, de conformidad con lo señalado por la Organización Mundial de la Salud y otros organismos internacionales.

En primer lugar, se establece, con excepciones, la limitación de la libre circulación de las personas en horario nocturno, a fin de evitar al máximo la expansión de la infección durante ese periodo de tiempo, dado que en esa franja horaria se han producido muchos de los contagios en estas últimas semanas, tal y como ha quedado expuesto con anterioridad.

Asimismo, se establece la posibilidad de limitar la entrada y salida de los territorios de las comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de autonomía, así como de ámbitos territoriales de carácter geográficamente inferior, con ciertas excepciones, con el propósito de reducir sustancialmente la movilidad del virus.

Asimismo, **se establece la posibilidad de limitar la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados**. Así, se persigue la reducción de la movilidad social de manera significativa y, por tanto, se pretende detener la expansión de la epidemia.

Tanto las limitaciones a la permanencia de grupos de personas, como las referidas a la entrada y salida de territorios serán eficaces en el territorio de cada comunidad autónoma o ciudad con Estatuto de autonomía cuando la autoridad competente delegada respectiva lo determine, la cual también podrá modular, flexibilizar y suspender la aplicación de estas medidas.

Finalmente, se prevé la posibilidad de que las comunidades autónomas puedan imponer la realización de prestaciones personales obligatorias en el ámbito de sus sistemas sanitarios y sociosanitarios, siempre que esto resulte imprescindible para responder a la situación de emergencia sanitaria.

Para hacer frente a esta situación, grave y excepcional, es indispensable proceder a la declaración del estado de alarma. Las medidas que se contienen en el presente real decreto son las imprescindibles para hacer frente a la situación, resultan proporcionadas a la extrema gravedad de la misma y no suponen la suspensión de ningún derecho fundamental, tal y como prevé el artículo 55 de la Constitución.»

Por otro lado, el Preámbulo del Real Decreto Ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, motiva el cese del estado de alarma el hecho de que no concurren en este momento causas que justifiquen la pervivencia de un régimen excepcional como lo es el estado de alarma. Lo explica del siguiente modo:

«Estando próxima la finalización de la vigencia del estado de alarma, se constata que la situación epidemiológica, aun cuando continúa resultando preocupante, presenta elementos de control y contención fundamentalmente debidos a la positiva evolución del proceso de vacunación, con un porcentaje relevante y creciente de población con dosis administradas —en particular entre los segmentos más vulnerables o expuestos— y con una normalización de los procesos de entrega y distribución de las vacunas adquiridas que permite razonablemente augurar una progresiva inmunización de la población en los próximos meses. A ello coadyuva la progresiva concienciación y responsabilidad de la gran mayoría de la ciudadanía, así como la eficacia de las medidas adoptadas por las autoridades sanitarias, tanto estatales como autonómicas.

En ese contexto, **no concurren en este momento causas que justifiquen la pervivencia de un régimen excepcional como lo es el estado de alarma, previsto en la Constitución como un instrumento para asegurar el restablecimiento de la normalidad en circunstancias extraordinarias, pero que por su propia naturaleza no puede ni debe prolongarse de forma indefinida o permanente en el tiempo**, estando su vigencia temporal supeditada a la necesidad de adoptar medidas de naturaleza excepcional para prevenir y controlar graves alteraciones como las derivadas de la aguda crisis sanitaria ocasionada por el SARS-CoV-2.

Por ello, al igual que ha ocurrido en otros países de nuestro entorno en relación con la pervivencia de sus respectivos regímenes jurídicos de excepción, la valoración de la proporcionalidad entre el actual nivel de gravedad de la situación y el recurso al estado de alarma como régimen de posible limitación de derechos y libertades fundamentales ha determinado que el Gobierno de la Nación haya decidido no hacer uso de su prerrogativa constitucional de solicitar del Congreso de los Diputados una prórroga de aquel.».

Es decir, el RD 926/2020 motivaba la declaración del estado de alarma para dar cobertura jurídica a las Comunidades Autónomas que tuvieran que imponer, por imperativo legal de la gestión de la pandemia, medidas restrictivas que afectaban la movilidad de las personas (toque de queda nocturno y limitación de entrada y salida en Comunidades Autónomas y ciudades), al derecho de reunión (grupos de hasta seis personas en espacios públicos y privados), y a la libertad de culto. Por tanto, a través del RD 926/2020 se daba cobertura jurídica a las Comunidades Autónomas para adoptar este tipo de medidas restrictivas de derechos fundamentales. En consecuencia, tras el cese del estado de alarma y la publicación del Real Decreto Ley 8/2021, de 4 de mayo, desaparece la cobertura jurídica que amparaba la adopción de medidas restrictivas de derechos fundamentales por parte de las Comunidades Autónomas en aquellos puntos regulados por el RD 926/2020.

La normativa que hemos citado, en lo que aquí interesa, ha de ponerse en relación, además, con en el Artículo 53 de la CE que establece “*Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Solo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el Artículo 161.1.a)*” Y el Artículo 55 de la CE que dispone: «*1. Los derechos reconocidos en los artículos 17, 18, apartados 2 y 3, artículos 19, 20, apartados 1, a) y b), y 5, artículos 21, 28, apartado 2, y Artículo 37, apartado 2, podrán ser suspendidos*

cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución. Se exceptúa de lo establecido anteriormente el apartado 3 del Artículo 17 para el supuesto de declaración de estado de excepción.»

TERCERO.- Del conjunto normativo anteriormente enunciado resulta que dentro del marco que dichas normas jurídicas establecen las autoridades sanitarias de nuestra Comunidad Autónoma pueden acordar acciones preventivas generales y adoptar las medidas y limitaciones sanitarias que consideren oportuno, cuando concurren razones sanitarias de urgencia o necesidad y para controlar enfermedades transmisibles, siempre que dichas medidas sean las imprescindibles para conseguir tal finalidad y se ajusten al principio de proporcionalidad en la limitación que establezcan de derechos y libertades fundamentales.

Más en concreto, la habilitación legal deviene fundamentalmente de lo dispuesto en Artículo 3 de la LOMESP que concede a las autoridades sanitarias la potestad de *“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”*. Podría pensarse que la cláusula de cierre de dicho precepto relativa a todas las medidas *“que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible”* puede dar amparo a cualesquiera medidas administrativas, incluso limitativas de derechos fundamentales. Sin embargo, la delimitación del derecho fundamental por Ley Orgánica no puede suponer una deslegalización o remisión *en blanco* a las autoridades para que limiten los derechos fundamentales de la forma que entiendan oportuna. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ofrece un cuerpo de doctrina, de cierta relevancia, sobre los requisitos a exigir a las leyes. La mayor atención que dedica a la figura de la ley tiene lugar, precisamente, cuando el TEDH analiza si las restricciones a determinados derechos pueden justificarse, si se dan los tres conocidos requisitos, de que estén previstos por la ley, de que se orienten a los fines expresamente consignados y de que sean necesarias en una sociedad democrática. Ante todo, que sea una intervención prevista por la ley.

En definitiva, no es posible aceptar que se entregue el conjunto de derechos fundamentales para su disposición administrativa en la forma y con la extensión que las autoridades puedan entender oportuno. De modo que la Ley Orgánica puede permitir que la Administración limite el ejercicio de los derechos, pero debe establecer las medidas limitativas posibles de manera concreta y bien definida. Es por ello por lo que esas medidas genéricas previstas en la LO 3/1986 podrán ser las que las autoridades consideren precisas en todo lo que no afecte a los derechos fundamentales, pero en cuanto a estos hay que estar a las que con carácter específico y definido la Ley permita adoptar. Por otro lado, si la cláusula genérica incluyese cualesquiera medidas que afecten a los derechos fundamentales, no se comprende para qué la LO recoge -como vamos a ver- medidas singulares, pues con haber remitido a la Administración cualquier decisión en la materia hubiera sido suficiente. Tampoco se entendería que la normativa sobre estado de alarma detalle las medidas que puedan adoptarse bajo su amparo (art. 11 LO 4/1981) si luego, incluso sin declaración de estado de alarma, la Administración está habilitada para adoptar cualquier decisión de cualquier clase con cualquier afectación a derechos. Si en la legislación de alarma se han restringido las limitaciones posibles, no sería lógico interpretar el Artículo 3 de la LOMES en el sentido de que habilita cualesquiera limitaciones, incluso más allá de las recogidas en el Artículo 11 de la LOEAES.

Lo anterior nos conduce a concluir que el Artículo 3 de la LOMES no ampara limitaciones o restricciones -o cuasi suspensiones- de derechos fundamentales a gran escala o de grupos no identificados de personas.

En la interpretación de las normas aplicables en la adopción de medidas sanitarias restrictivas de derechos fundamentales, debe partirse de la necesidad de evitar interpretaciones extensivas, analógicas, o sistemáticas, que prescindan de la taxatividad con que debe mirarse el encaje de los supuestos en los que se puede restringir el ejercicio de derechos fundamentales y concretarse las medidas limitativas que pueden adoptarse, así como su ámbito objetivo (situaciones) y subjetivo (personas afectadas). En este sentido, señala el Ministerio Fiscal en su informe: *“Hemos de ser exigentes en esta*

interpretación, lo cual no casa con fórmulas abiertas que puedan comprender actuaciones indeterminadas. En definitiva, la interpretación de la Ley debe aquí guiarse por la exigencia de “calidad de la ley” que vine imponiendo la jurisprudencia del TEDH a la hora de establecer restricciones del ejercicio de derechos fundamentales; éstas han de ser expresas y explícitas, debiendo concretarse en la ley cuáles son las medidas que pueden adoptarse, quién puede hacerlo, cuáles son los supuestos en que se pueden aplicar, a qué sujetos pueden afectar, qué alcance pueden tener, qué procedimiento hay que emplear, y cuáles son sus consecuencias. Y téngase en cuenta además que, conforme al artículo 53 de la Constitución, hay una reserva de Ley Orgánica para la delimitación del contenido esencial de los derechos fundamentales”.

A lo anterior hay que añadir (como razonó el auto del TSJ de Aragón de 10 de octubre de 2020, procedimiento 332/2020) que la Constitución y las Leyes establecen un instrumento concreto para la limitación o suspensión de, exactamente, los mismos derechos que ahora se afectan, en caso, exactamente, de situaciones como la que tenemos a la vista (“crisis sanitarias, tales como epidemias”) y previendo medidas, exactamente, afines a las que ahora se adoptan por la Administración; nos referimos, naturalmente, a las previsiones del art. 55 CE y de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Siendo esto así, y estableciéndose unos requisitos muy concretos para encarar tales situaciones con medidas como las previstas allí, es claro que la interpretación sistemática más lógica, fuera de voluntarismos impropios en este ámbito, es la de entender que esa vía es la que el Ordenamiento contempla para casos como este, y no otra.

Es cierto que los derechos fundamentales no son absolutos y que pueden modularse en relación con otros derechos y principios constitucionales. Ahora bien, “*El desarrollo legislativo de un derecho proclamado en abstracto en la Constitución consiste, precisamente, en la determinación de su alcance y límites en relación con otros derechos y con su ejercicio por las demás personas*” (Sentencia del Tribunal Constitucional 140/1986), de modo que esa limitación moduladora es la Ley la que la debe hacer, y a ello se refiere el Tribunal Constitucional cuando destaca el carácter no absoluto de los

derechos, sin que pueda entregarse y fiarse a las autoridades a su libre discreción sin el amparo de una Ley Orgánica que establezca concreta y claramente cuáles son las limitaciones que pueden establecerse en ciertos casos. Por lo que respecta al instrumento legal hábil para establecer las limitaciones de los derechos fundamentales y en relación con la reserva de Ley orgánica (art. 81.1 CE) el Tribunal Constitucional viene acogiendo, desde la STC 5/1981, de 13 de febrero, un criterio de interpretación estricto. Tanto en lo que se refiere al término «desarrollar» como a la «materia» objeto de reserva. Resulta oportuno transcribir en parte la STC 53/2002, de 27 de febrero, donde se declara lo siguiente:

"Se trata, con ese criterio estricto, de evitar petrificaciones del ordenamiento jurídico y de preservar la regla de las mayorías parlamentarias no cualificadas (entre otras, SSTC 173/1998, de 23 de julio, F. 7; 129/1999, de 1 de julio, F. 2). Precizando aún más esta doctrina, en la STC 292/2000, de 30 de noviembre, F. 11, analizamos con detenimiento cuándo la imposición de límites a un derecho fundamental cae en la reserva de Ley orgánica (art. 81.1 CE) y cuándo se puede considerar una regulación del ejercicio del derecho (art. 53.1 CE) no reservado a aquella forma legal. Dijimos entonces que los límites legales o bien pueden ser restricciones directas del derecho fundamental mismo, o bien pueden ser restricciones al modo, tiempo o lugar de ejercicio del derecho fundamental. En el primer caso, regular esos límites es una forma de desarrollo del derecho fundamental. En el segundo, los límites que se fijan lo son a la forma concreta en la que cabe ejercer el haz de facultades que compone el contenido del derecho fundamental en cuestión, constituyendo una manera de regular su ejercicio, lo que puede hacer el legislador ordinario a tenor de lo dispuesto en el art. 53.1 CE ". La STC 169/2001, de 16 de julio, declara también que la previsión legal de una medida limitativa de derechos fundamentales es condición de su legitimidad constitucional, citando numerosos precedentes al respecto. En particular, reitera lo declarado en la STC 49/1999, señalando que "por mandato expreso de la Constitución, toda injerencia estatal en el ámbito de los derechos fundamentales y libertades públicas ora incida directamente en su desarrollo (art. 81.1 CE), o limite o condicione su ejercicio (art. 53.1 CE), precisa una habilitación legal. Esa reserva de ley a que, con carácter general, somete la Constitución Española la regulación de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en su Título I, desempeña una doble función, a saber: de una parte, asegura que los derechos que la Constitución atribuye a los ciudadanos no se vean afectados por ninguna injerencia estatal no autorizada por sus representantes; y, de otra, en un ordenamiento jurídico como el nuestro, en el que los Jueces y Magistrados se hallan sometidos "únicamente al imperio de la Ley" y no existe, en puridad, la vinculación al precedente (SSTC 8/1981 , 34/1995 , 47/1995 y 96/1996), constituye, en definitiva, el único modo efectivo de garantizar las exigencias de seguridad jurídica en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas. Por eso, en lo que a nuestro ordenamiento se refiere, hemos caracterizado la seguridad jurídica como una suma de legalidad y certeza del Derecho (STC 27/1981, -F. 10-)".

Esta doctrina constitucional es reiterada por la STC 76/2019, de 22 de mayo.

Por consiguiente, concluye el Tribunal Constitucional que la legitimidad constitucional de cualquier injerencia del poder público en los derechos fundamentales requiere que haya sido autorizada o habilitada por una disposición con rango de Ley, y que la norma legal habilitadora de la injerencia reúna las condiciones mínimas suficientes requeridas por las exigencias de seguridad jurídica y certeza del derecho. En cuanto al canon de previsibilidad, siguiendo la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre las características exigidas por la seguridad jurídica respecto de la calidad de la ley habilitadora de las injerencias en un derecho reconocido en el Convenio, afirma que *"una norma es previsible cuando está redactada con la suficiente precisión que permite al individuo regular su conducta conforme a ella y predecir las consecuencias de la misma; de modo que la ley debe definir las modalidades y extensión del ejercicio del poder otorgado con la claridad suficiente para aportar al individuo una protección adecuada contra la arbitrariedad"* (STC 169/2001, de 16 de julio).

De lo expuesto hasta ahora, podemos concluir que hay una coherencia perfecta entre la LO de 1986 y la LO de estados de alarma, excepción y sitio. Medidas concretas para personas concretas caben dentro de la primera. Pero las medidas que afectan a grupos genéricos de población deben tomarse bajo lo que es, incluso semánticamente, una "alarma", esto es, un "aviso o señal que se da en un ejército o plaza para que se prepare inmediatamente a la defensa o al combate" (DRAE), lo que remite inmediatamente a medidas de carácter general, colectivo, que no tienen encaje, ni cobertura legal en la Ley Orgánica 3/1986.

Todo ello sin perjuicio de que se pueda reformar la legislación vigente para encarar la cuestión desde otro punto de vista.

En resumen, con el panorama legal actual, y a salvo las medidas que se puedan tomar bajo el amparo de la declaración de estado de alarma, la Administración puede adoptar medidas de inmovilización, cuarentena, desplazamiento, hospitalización y obtención de elementos corporales de enfermos y personas que hayan estado en contacto

con ellos (esto puede incluir a las personas con grave sospecha de enfermedad por el tiempo indispensable para averiguar si se padece; o también a los residentes en una institución en la que se haya confirmado algún caso de COVID-19, considerando al resto como personas que han estado en contacto con los enfermos o que se encuentran en el medio ambiente inmediato). Pero no puede adoptar ninguna medida que afecte a derechos fundamentales de personas diferentes de las anteriores, y mucho menos con carácter colectivo indiscriminado respecto de toda la población. Como ha señalado el Auto del TSJ de Aragón de 10.10.2020 el Artículo 3 de la LOMPESP, pese a tener rango de ley orgánica, no tiene en su redacción un grado de previsibilidad y certeza suficiente que permita interpretarlo en el sentido de amparar restricciones generales.

En esta línea se pronuncia el Dictamen del Consejo de Estado nº 213/2021, de 22 de marzo de 2020, que analiza la reforma de la ley de salud gallega, y en el que considera que el legislador autónomo no tiene competencias para desarrollar la LOMESP:

“La Ley Orgánica 3/1986 contiene una regulación en extremo genérica de las medidas especiales en materia de salud pública limitativas de derechos fundamentales y libertades públicas y no efectúa remisión alguna al legislador autonómico. Debe tenerse en cuenta, en todo caso, que se trata de una ley aprobada hace casi cuarenta años que no contiene una regulación acabada de su núcleo orgánico, como se desprende de la lectura de sus tres primeros artículos -consta únicamente de cuatro- líneas arriba transcritos, por lo que podría resultar insuficiente para hacer frente, de acuerdo con los principios constitucionales de eficacia administrativa y seguridad jurídica, a las necesidades a las que se enfrentan las autoridades sanitarias competentes. En este estado de cosas, el artículo 38.2 de la Ley 8/2008 de Galicia ha procedido a desarrollar la Ley Orgánica 3/1986, introduciendo medidas que, aun siendo sustancialmente idénticas a las que las autoridades estatales y autonómicas han venido adoptado con base en ella, no se limitan a aspectos meramente complementarios del núcleo orgánico protegido por el artículo 81.1 de la Constitución. Tales medidas, entre las que figura la facultad de imponer la vacunación obligatoria en situaciones de grave riesgo para la salud pública, no están expresamente contempladas en la Ley Orgánica 3/1986 y suponen una limitación de los derechos fundamentales y libertades públicas.”

Atendidas estas circunstancias, la necesidad de un pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre el alcance de las competencias autonómicas en esta materia, a propósito del artículo 38.2 de la Ley 8/2008 de Salud de Galicia introducido por el apartado cinco del artículo único de la Ley 8/2021, podría tener -a juicio del Consejo de Estado- un fundamento jurídico suficiente»

Y concluye el Consejo de Estado que

«el análisis de la cuestión debatida permite al Consejo de Estado sugerir que el contenido de la Ley Orgánica 3/1986 podría estar necesitado de una adecuación legislativa que le aporte mayor detalle y concreción, en orden a proporcionar a las autoridades sanitarias competentes el mejor marco jurídico posible para afrontar las situaciones presentes y futuras de riesgo grave para la salud pública».

CUARTO.- Medidas que son objeto de ratificación por tratarse de medidas adoptadas por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha como autoridad sanitaria bajo el amparo del Artículo 2 y 3 de la LO 3/1986.

«Artículo 5. Obligaciones generales:

c) Observar la obligación de aislamiento de las personas contagiadas por SARS-CoV-2, debiendo permanecer en el lugar en que se le indique, durante el plazo establecido en cada caso, sin posibilidad de desplazarse ni de relacionarse con otras personas, de acuerdo con las resoluciones adoptadas por la autoridad sanitaria o las actuaciones materiales que realicen los servicios sanitarios o de salud pública para la contención de los brotes epidémicos de la pandemia de Covid-19.

d) Guardar cuarentena por las personas sospechosas de haber sido contagiadas por SARS-CoV-2, debiendo permanecer en el lugar que se le indique de acuerdo con las resoluciones adoptadas por la autoridad sanitaria o las actuaciones materiales que realicen los servicios sanitarios o de salud pública para la contención de los brotes epidémicos de la pandemia de COVID-19.»

El Artículo 2 de la LO 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública, que dispone que “Las autoridades sanitarias 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”. Y el Artículo 3 que dispone “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 contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato”.

De acuerdo con lo previsto en estos artículos procede la ratificación de estas medidas. Es cierto que son medidas limitativas de la libertad, pero se encuentran debidamente motivadas dado que persiguen un fin legítimo (evitar la propagación de la enfermedad), están amparadas en una norma legal (Artículo 2 y 3 de la LO 3/1986), y resultan proporcionadas atendiendo al fin legítimo que persiguen. Por otro lado, y teniendo en cuenta que el SARS-COV-19 es una enfermedad con un índice de contagio muy alto, no implican un sacrificio desmedido en cuanto que se trata de medidas adoptadas con el fin de evitar la difusión y propagación de la enfermedad.

Artículo 45. Medidas adoptadas en centros, servicios y establecimientos sanitarios, sociosanitarios y de servicios sociales.

“3. Asimismo, se adoptarán las medidas necesarias para garantizar la protección de la seguridad y salud de su personal trabajador mediante la realización de pruebas diagnósticas según los protocolos en vigor. Se deberán adoptar las medidas de limpieza y desinfección de las áreas utilizadas y la eliminación de residuos, así como el mantenimiento adecuado de los equipos e instalaciones.”.

Al igual que en el caso anterior procede la ratificación de esta medida al adoptarse bajo el amparo de lo dispuesto en el Artículo 2, último inciso, cuando 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 población debido a la situación sanitaria concreta

de una persona o grupos de personas o por las condiciones sanitarias en que se desarrolle una actividad". También tienen encaje en el Artículo 3 de la citada ley cuando dice que podrán adoptarse "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 realización de pruebas según los protocolos en vigor puede llegar a afectar a la intimidad personal, garantizado en el Artículo 18.1 de la CE, pero resulta justificada y proporcionada para prevenir la propagación de la pandemia, ante un riesgo cierto y grave y ajustada al principio de proporcionalidad, puesto que se trata de una medida a aplicar en centros especialmente vulnerables a la transmisión y propagación de la enfermedad, y a la constancia que se tiene a día de hoy de que contagiados asintomáticos pueden extender el virus, por lo que aparece como una medida adecuada para evitar ese riesgo y también necesaria pues no se conoce otra forma de tener constancia de no ser portador del virus, sino es mediante la realización de este tipo de pruebas.

QUINTO.- Medidas cuya ratificación se deniega por constituir una limitación o restricción de derechos fundamentales que no tienen cobertura bajo el amparo de la LO 3/1986.

Artículo 10. Medidas de higiene y prevención en la celebración de actos de culto religioso.

6. No se permitirá el uso de agua bendecida y las abluciones rituales deberán realizarse en casa. En los casos en los que los asistentes se sitúen directamente en el suelo y se descalcen antes de entrar en el lugar de culto, se usarán alfombras personales y se situará el calzado en los lugares estipulados, embolsado y separado.

La previsión de que las abluciones deberán realizarse en casa no puede ser ratificada, por limitar y restringir el núcleo del derecho fundamental a la libertad religiosa y de culto de los individuos que consagra el artículo 16 de la Constitución, sin más

limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley.

Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, dispone que el Estado garantiza el derecho fundamental a la libertad religiosa y de culto, reconocida en la Constitución, de acuerdo con lo previsto en la Ley. Y, en su artículo tercero, uno, establece que el ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de culto tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la Ley en el ámbito de una sociedad democrática.

Con arreglo a ello, la salvaguardia de la salud se encuentra recogida en el concepto de orden público al que la Constitución se refiere como posible límite de las manifestaciones de la libertad religiosa y de culto.

Ahora bien, las abluciones, por su propio significado y contenido del concepto, entendemos que pueden formar parte del núcleo mismo de la libertad religiosa y de culto, y no de sus manifestaciones, de modo que constituye parte fundamental y esencial del derecho protegido en el artículo 16 de la Constitución.

Así, y sin ánimo de ser exhaustivos y a título de mero ejemplo, en el judaísmo, la ablución es una purificación ritual que puede ser una inmersión de todo el cuerpo o una sencilla aspersion de agua sobre las manos; en el cristianismo, el agua se utiliza para el bautismo, que es un sacramento de la religión católica, y constituye un rito de admisión a la Iglesia Cristiana; igualmente en el hinduismo o en el salat del islam, el agua tiene poderes de purificación al creyente.

Todo ello sin perjuicio de que la Administración pueda regular las condiciones sanitarias en los que se lleve a cabo el rito.

8. La utilización del exterior de los edificios o de la vía pública para la celebración de actos de culto deberá ser autorizada por la autoridad competente.

La Sala aprecia que no procede la ratificación de esta medida. El juicio es desfavorable porque este apartado 8 del Artículo 10 no justifica debidamente, y sería precisa una motivación jurídica realmente reforzada, por qué introduce una autorización previa para la utilización del exterior de edificios o la vía pública para la celebración de actos de culto religioso, siendo así que el Artículo 16.1 de la Constitución garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento de orden público protegido por la ley y el Artículo 21.1 de la misma reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas, añadiendo además que el ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa. En todo caso, la Ley Orgánica 9/83, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, prevé en su Artículo 10 que la autoridad gubernativa puede prohibir o, en su caso, proponer la modificación de un acto de reunión o manifestación si se apreciase riesgo para las personas o los bienes.

Por lo tanto, el régimen de comunicación previa permite un control eficaz de los actos de reunión y manifestación, sin que apreciemos ninguna circunstancia que exija introducir una autorización previa adicional, cuya constitucionalidad además sería dudosa. No se explica por qué este tipo de reuniones requiere autorización, y no se exige para otro tipo de actos que se lleven a cabo también en la vía pública.

Por consiguiente, es el parecer unánime de la Sala que debe denegarse su ratificación, no apreciando debidamente justificada la afectación negativa de los derechos fundamentales contenidos en los artículos 16 y 21 de la Constitución.

14. Velatorios y comitivas fúnebres.

3. La participación en la comitiva fúnebre de la persona fallecida se restringe a un máximo de cincuenta personas, entre familiares y allegados, además del ministro de culto o persona asimilada.

La Sala aprecia que no procede la ratificación de esta medida por implicar una restricción del derecho fundamental de reunión, careciendo la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de competencia para ello, una vez que ha cesado la vigencia del estado de alarma.

El art. 21 de la Constitución dispone:

“1. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa.

2. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes”.

Y el Artículo 55 de la CE dispone:

“Los derechos reconocidos en los artículos 17, 18, apartados 2 y 3, artículos 19, 20, apartados 1, a) y d), y 5, artículos 21, 28, apartado 2, y artículo 37, apartado 2, podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución. Se exceptúa de lo establecido anteriormente el apartado 3 del artículo 17 para el supuesto de declaración de estado de excepción”.

De los arts. 1, 2 y 8 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, se deriva que pueden distinguirse las siguientes clases de reuniones:

.- Las de menos de 20 personas (art. 1.2): estas no se entienden “reuniones” a los efectos de la LO 9/1983. Obviamente ello no quiere decir que puedan ser prohibidas o limitadas, o que no tengan la protección del art. 21 de la CE, sino todo lo contrario: son reuniones que ni siquiera se sujetan a ninguna de las previsiones y posibles limitaciones le dicha LO, son, si se quiere, las reuniones más libres, las que más alejadas están de cualquier idea de sujeción a requisito alguno; esto es, solo a partir de 20 personas considera el legislador que debe intervenir de alguna manera, pero ello no quiere decir que sea libre la autoridad para limitar las de menos de 20 personas, sino justamente todo lo

contrario. Es más, piénsese que uno cuando abre las puertas de su espacio privado a otros, lo hace dentro de una relación de confianza por ambas partes.

.- Las de más de 20 personas que tengan lugar en domicilios o, en general, en lugares cerrados (art. 2): están contempladas con un criterio de libertad asimilable al anterior, pues se ejerce el derecho “sin sujeción a las prescripciones de la presente Ley Orgánica”. Por tanto, son reuniones también especialmente protegidas, pues no son susceptibles de limitación alguna por la autoridad gubernativa –dentro del ámbito de la LO de 1981- a diferencia de las que ahora vamos a mencionar.

.- Las de más de 20 personas en lugares de tránsito público (arts. 8 y siguientes): deben ser comunicadas, y pueden ser prohibidas por la autoridad gubernativa en caso de riesgo de “alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes”.

Estos tres supuestos de derecho de reunión se ejercen al mismo nivel y con el mismo rango en reuniones privadas o públicas, en lugar cerrado o abierto, con fines de mera socialización o con fines específicamente políticos. En cualquier caso, cualquier reunión, incluso la más privada y familiar, tiene o puede tener un carácter relevante en relación con la formación de la opinión cívica, política o democrática de los ciudadanos, siendo por tanto artificioso distinguir entre reuniones con una finalidad o con otra, porque hasta en la reunión que aparentemente menos tenga que ver con el ámbito de lo político tiene o puede tener un sentido político y cívico. Por ello son protegidas al máximo nivel por la LO 1981 las reuniones de menos de 20 personas (que ni siquiera entran dentro del ámbito de la LO 1981, lo que no quiere decir que no lo hagan dentro del ámbito del art. 21 CE) y las que se celebre en domicilios y lugares cerrados (que no se sujetan a comunicación ni a posible prohibición).

No cabe minusvalorar la gravedad de las limitaciones al derecho de reunión por el hecho de que el mismo siga rigiéndose por las previsiones de la LO 1981 cuando se lleve a cabo en lugares de tránsito público. Porque en realidad lo que aquí se está haciendo es limitar el núcleo mismo del derecho de reunión y las reuniones que ni siquiera bajo el amparo de la LO 1981 eran limitables. Y ello con amparo en una normativa que, según he

señalado en el apartado anterior, no lo contempla ni lo permite con carácter general, sino solo para personas enfermas y quienes hayan estado en contacto con ellas.

Ello viene avalado por el Artículo 11 del Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (BOE 10 de octubre de 1970), y en la jurisprudencia del TEDH. Dice este artículo:

“1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho de fundar, con otras, sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses.

2. El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos. El presente artículo no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos para los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la Administración del Estado”.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 3ª) de fecha 29 de mayo de 2019 (TEDH 2019/76), analizando el Artículo 11 del Convenio, declara: *“En este sentido, el Tribunal recuerda que el derecho a la libertad de reunión es un derecho fundamental en una sociedad democrática y, al igual que el derecho a la libertad de expresión, uno de los fundamentos de dicha sociedad. Por tanto, **no debe ser objeto de una interpretación restrictiva** (Kudrvicius y otros contra Lituania), precitado, ap 19 y Taranenko contra Rusia, núm. 19554/05, ap. 65, 15 de mayo de 2014. Con el fin de evitar el riesgo de una interpretación restrictiva, el Tribunal ha evitado explicitar el concepto de reunión, en la que ve un concepto autónomo, o enumerar limitativamente los criterios para definirla. Ha precisado cuando ha sido necesario que el derecho a la libertad de reunión **ampara tanto las reuniones privadas como las públicas, así como las reuniones estáticas y los desfiles públicos**, y que puede ser ejercido tanto por los participantes en la reunión como por los*

organizadores de la misma (...). Añade que el Artículo 11 del Convenio solo protege el derecho a la libertad de una “reunión pacífica”, concepto que no abarca las reuniones en las que los organizadores y los participantes tienen intenciones violentas. Por lo tanto, las garantías de esta disposición se aplican a todas las reuniones, con la excepción de aquellas cuyos organizadores o participantes están motivados por tales intenciones, incitan a la violencia o reniegan de otro modo de los fundamentos de la sociedad democrática (Krudevicius y otros., precitado, ap. 92, con otras referencias”.

En este sentido, coincidimos plenamente con lo resuelto en el Auto del TSJ del País Vasco de 22 de octubre de 2020 (procedimiento 1007/2020), que considera indebidas las limitaciones del derecho de reunión, sin mayores distinguos entre tipos de reuniones.

De acuerdo con lo expuesto, es el parecer de la Sala que procede la denegación de ratificación de la medida del Artículo 14.3 del Decreto. la Comunidad Autónoma carece de cobertura jurídica para adoptar este tipo de medidas una vez finalizado el estado de alarma, además, de considerar que no está debidamente justificada la afectación negativa del derecho fundamental contenido en el Artículo 21 de la Constitución.

Artículo 32. Actividad física deportiva al aire libre.

2. La actividad física al aire libre podrá practicarse en grupos de un máximo de diez personas respetando las medidas de seguridad e higiene establecidas por las autoridades sanitarias, especialmente en relación con el mantenimiento de la distancia de seguridad interpersonal o, en su defecto, la utilización de medidas alternativas de protección física.

La Sala aprecia que no procede la ratificación de esta medida al concluir que el Artículo 3 de la LO 3/1986, de 14 de abril, no ampara la limitación o restricción del derecho fundamental de reunión. En la interpretación de las normas aplicables en la en la adopción de medidas sanitarias restrictivas de derechos fundamentales, -como ya hemos dicho-, debe partirse de la necesidad de evitar interpretaciones extensivas, analógicas, o sistemáticas, que prescindan de la taxatividad con que debe mirarse el encaje de los

supuestos en los que se puede restringir el ejercicio de derechos fundamentales y concretarse las medidas limitativas que pueden adoptarse, así como su ámbito objetivo (situaciones) y subjetivo (personas afectadas). El Tribunal Constitucional ha declarado que la legitimidad constitucional de cualquier injerencia del poder público en los derechos fundamentales requiere que haya sido autorizada o habilitada por una disposición con rango de Ley, y que la norma legal habilitadora de la injerencia reúna las condiciones mínimas suficientes requeridas por las exigencias de seguridad jurídica y certeza del derecho (STC 53/2002, y 76/2019).

Por consiguiente, se considera indebidas las limitaciones del derecho de reunión, sin mayores distinguos entre tipos de reuniones, como ocurre en la medida sometida a examen.

SEXTO.- Medidas que no precisan ratificación por no limitar o restringir derechos fundamentales.

La Sala considera que el resto de las medidas no especificadas en los apartados anteriores no precisan ratificación al no afectar a derechos fundamentales, en el sentido de que se trata de medidas a aplicar en establecimientos, instalaciones o actividades abiertas al público, sujetas a autorización administrativa ordinaria.

Se trata de medidas sujetas a policía administrativa encaminadas a mantener la seguridad y el orden público mediante la acción preventiva. Los principios generales del derecho enmarcan la potencial intervención administrativa, especialmente cuando han sido positivizados por el Artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público: “Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan

diferencias de trato discriminatorias, asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos”.

En este caso, las medidas adoptadas dentro del marco de la actividad administrativa de policía resultan proporcionadas, en su extensión e intensidad, dada la situación de pandemia mundial en la que nos encontramos, y están debidamente justificadas en relación con el fin que persiguen, que no es otro que evitar la propagación de la enfermedad. Todo ello bajo la premisa de que se trata de medidas, como ya hemos dicho, que se aplican a establecimientos, instalaciones o actividades sujetas a licencia administrativa ordinaria.

VISTOS los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación

PARTE DISPOSITIVA

El Pleno de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha acuerda:

1º) Ratificar las medidas del Artículo 5.1.c) y d), y Artículo 45.3 de las aprobadas por el Decreto 55/2021, de 8 de mayo, publicado en el DOCM 8.5.2021.

2º) Denegar la ratificación de las medidas recogidas en los Artículos 10.6 (en el extremo relativo a las “abluciones”), 10.8, 14.3, y 32 del Decreto 55/2021, de 8 de mayo, publicado en el DCOM 8.5.2021.

3º) No es necesaria la ratificación del resto de medidas adoptadas en dicha disposición.

Notifíquese la presente resolución al Ministerio Fiscal y a la Administración de la Comunidad Autónoma, haciéndoles saber que la misma no es firme, sino que cabe interponer contra ella los recursos previstos en los artículos 87.2 y 87 ter de la L.J.C.A.



Lo mandan y firman los Ilmos. Sres. Magistrados designados en el encabezamiento;
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.