



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

20_10_06 AUTO TSJA CA (87-20) NO RATIFICACIÓN MEDIDAS MOVILIDAD-SALUD PUBLICA
ANDORRA (TERUEL).DOC



TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGON
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO SECCION Nº 1
C/ COSO, 1, ZARAGOZA TELÉFONO: 976 208 351, 976 208 350
EMAIL.: tribunalsuperiorcontenciosos1zaragoza@justicia.aragon.es
AUTORIZACIONES O RATIFICACIONES DE MEDIDAS SANITARIAS 104/2020
JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 1 DE TERUEL

AUTO 87/2020

ILMOS. SRES. MAGISTRADOS:
PRESIDENTE: D. JUAN CARLOS ZAPATA HÍJAR
MAGISTRADOS
D./D^ª. JESÚS MARÍA ARIAS JUANA
D./D^ª. JAVIER ALBAR GARCIA (PONENTE)
D./D^ª. JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO

EN ZARAGOZA, A 05 DE OCTUBRE DEL 2020.

HECHOS

PRIMERO- En el curso de la crisis sanitaria causada por el Covid-19, se dictó la SAN/846/2020, de 10 de septiembre, por la que se adoptaban medidas en materia de movilidad por razones de salud pública para la contención del rebrote de COVID-19 en el municipio de Andorra, medida esta última que, a la vista de la desfavorable evolución epidemiológica, con 689 casos por 100.000 habitantes en la semana 37, fue prorrogada por otro periodo de siete días mediante Orden SAN/877/2020, de 16 de septiembre.

Las medidas contenidas en la Orden SAN/846/2020, de 10 de septiembre, fueron sometidas a ratificación judicial, por afectar a los derechos de los ciudadanos, siendo expresamente ratificadas por Auto del Juzgado de lo Contencioso-administrativo



COMUNIDAD
AUTÓNOMA
DE ARAGÓN



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

20_10_06 AUTO TSJA CA (87-20) No RATIFICACIÓN MEDIDAS MOVILIDAD-SALUD PUBLICA
ANDORRA (TERUEL).DOC



Número 1 de Teruel, de fecha 11 de septiembre de 2020, e igualmente fue objeto de ratificación judicial la Orden SAN/877/2020, de 16 de septiembre.

SEGUNDO- Se dictó nueva orden SAN/910/2020, de 23 de septiembre, por la que se prorrogaban las medidas adoptadas en materia de movilidad por razones de salud pública para la contención del rebrote de COVID-19 en el municipio de Andorra, pidiéndose la ratificación al mismo Juzgado de Teruel el 29 de septiembre. La orden disponía su entrada en vigor a las 00:00 horas del 26 de septiembre (madrugada del viernes al sábado), al finalizar la vigencia de la SAN/877/2020, de 16 de septiembre.

TERCERO- Dicho Juzgado, por auto de 29-9-2020, se declaró incompetente por aplicación de la nueva redacción de los artículos 8.6.2º y 10.8 de la LJCA, dados por la ley 3/2020 de 128 de septiembre, BOE 19 de septiembre.

Tuvo entrada la solicitud de ratificación de medidas en el TSJA el 2 de octubre de 2020.

CUARTO- Con fecha 1 de octubre de 2020 se publicó en BOA la ORDEN SAN/937/2020, de 1 de octubre, por la que se acuerda el levantamiento de las medidas adoptadas en materia de movilidad por razones de salud pública para la contención del rebrote de COVID-19 en el municipio de Andorra, es decir, las de la SAN/846/2020, que venían siendo prorrogadas, mientras que se prorrogan las de la SAN/845/2020, de 10 de septiembre, por la que se adoptan medidas en materia, que no precisan de ratificación judicial por responder a limitaciones horarias, de actividades, etc.

El Ministerio Fiscal informa que se deben ratificar las medidas, aunque llama la atención sobre el hecho de que se han levantado ya.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS



COMUNIDAD
AUTÓNOMA
DE ARAGÓN



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

20_10_06 AUTO TSJA CA (87-20) NO RATIFICACIÓN MEDIDAS MOVILIDAD-SALUD PUBLICA
ANDORRA (TERUEL).DOC



PRIMERO- La finalidad de la ratificación judicial de este tipo de medidas, prevista en el art. 10.8 LJCA es precisamente garantizar que no se produce una improcedente, por innecesaria o desproporcionada, limitación o restricción de los derechos de los ciudadanos residentes en la zona o población afectada, y tal ratificación es una garantía prima facie, que no es óbice para que un ciudadano que considere violentados sus derechos pueda recurrir los actos concretos de ejecución. Es decir, su finalidad es previa a la aplicación de la restricción, como una primera garantía, considerando que se dirige a un grupo indeterminado e inconcreto de ciudadanos.

SEGUNDO- Este Tribunal asume la competencia en virtud de la reforma mencionada y por aplicación del art. 10.8 LJCA.

Se pidió la prórroga en el Juzgado, no en el Tribunal, pese a la reforma legal operada, con base en el principio de la "*perpetuatio iurisdictionis*". Tal solicitud carecía de fundamento ya que, si conceptualmente las medidas pueden considerarse una prórroga, sustantivamente son nuevas medidas que van a afectar de futuro y se deben considerar en razón a la situación existente en el momento de tomarlas, posterior a la primera petición. Es decir, son actos que restringen derechos, y los mismos tienen su propia sustancia, aunque sean reiteración, total o parcial, de restricciones anteriores, y de hecho se necesita una nueva orden que puede acordar continuar con medidas iguales o bien repetir *ex novo* las mismas, con o sin alguna modificación, por lo que esa nueva restricción ya quedaba plenamente bajo la aplicación de la modificación legal operada. El propio escrito de la letrada, que sí está fechado el 24 de septiembre, no se dirige a un procedimiento preexistente, aunque lo menciona, sino que se presenta como un escrito de inicio de procedimiento.

En todo caso, este tribunal no puede dejar de advertir que resulta inaceptable lo ocurrido, puesto que, además de no dirigirse al órgano competente, se pidió la ratificación en el Juzgado el 29-9-2020 a las 8:22:30 de la mañana, en el cuarto día de



COMUNIDAD
AUTÓNOMA
DE ARAGÓN



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

20_10_06 AUTO TSJA CA (87-20) NO RATIFICACIÓN MEDIDAS MOVILIDAD-SALUD PUBLICA
ANDORRA (TERUEL).DOC



la eficacia de la orden, que se iniciaba el 26 de septiembre a las 00:00 horas, según el punto tercero de la orden. Es decir, pasada ya más de la mitad del plazo, con lo cual, por rápida que fuese la actuación del Juzgado, que lo fue, pues resolvió en 24 horas, tras el traslado al MF y a la DGA por la incompetencia, en el mejor de los casos la ratificación se habría producido en el día cuarto.

TERCERO- Lo escueto de la norma jurídica no deja claro si los efectos restrictivos del acuerdo se producen de modo inmediato a la publicación de las medidas o si no pueden entrar en vigor hasta que hayan sido autorizadas o ratificadas judicialmente. Por ello, debemos hacer una exégesis de los artículos 8.6 segundo y 10.8 LJCA.

El art. 8.6, párrafo segundo dice que corresponde a los Juzgados de lo contencioso, en relación con las medidas individuales, *“la autorización o ratificación judicial de las medidas que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen privación o restricción de la libertad o de otro derecho fundamental”*.

Parece que, en este caso, considera que hay supuestos que precisarán autorización propiamente dicha, es decir, como requisito previo, y otras que considerarán necesaria la ratificación, entendida por tal la ratificación posterior al inicio de la ejecución de las medidas.

En el mismo sentido se pronuncia el 10.8, que dice *“8. 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”*. Es decir, contempla ambas cosas.



COMUNIDAD
AUTÓNOMA
DE ARAGÓN

De todo ello puede desprenderse una cosa, la protección exigida es la misma, sean destinatarios individualizados o colectivos, siendo ese criterio el único que determina



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

20_10_06 AUTO TSJA CA (87-20) NO RATIFICACIÓN MEDIDAS MOVILIDAD-SALUD PUBLICA
ANDORRA (TERUEL).DOC



la distinción de competencia. Sin embargo, para distinguir entre autorización y ratificación, sería preciso hacer una interpretación de en qué casos es precisa la autorización previa o en qué casos es necesaria la ratificación simplemente, es decir, posterior al inicio de la aplicación de las medidas.

Entendemos que se debe partir de una premisa, la restricción de derechos fundamentales exige, en los preceptos que expresamente se menciona en la CE, la previa autorización judicial, pudiendo citarse al respecto el 18.2 de la CE, inviolabilidad del domicilio, o el 18.3, secreto de las comunicaciones.

Es más, en el 8.6, primero LJCA, para la entrada en lugares que precisan el consentimiento del titular, esencialmente el domicilio, prevé en todo caso la autorización judicial previa.

De todo ello debemos concluir una cosa, la restricción administrativa con posterior ratificación judicial debe ser excepcional, pues de lo contrario no tendría sentido un control judicial que puede llegar tarde en la mayoría de los casos, y más cuando se trata de intervenciones masivas en un grupo de población, que se habrán producido ya en muchos de los casos.

La excepción, es decir, los casos en que procederá la ratificación, tiene lugar cuando la medida sea extremadamente urgente, hasta el punto de que, de no adoptarse de modo inmediato, perdería su eficacia o razón de ser, o causaría graves perjuicios. Por ello, además de por lo dicho en el 18.2CE, en el 8.6 LJCA siempre se exige la autorización, pues no son casos urgentes.

De ordinario, cuando se dan las situaciones de urgencia que obligan a restringir derechos fundamentales de modo inmediato, sin poder contar con previa autorización judicial, el ordenamiento prevé que se tomen y luego se pida la ratificación, como por ocurre, por ejemplo, con el internamiento de los enfermos psíquicos, art. 763 LEC, que



COMUNIDAD
AUTÓNOMA
DE ARAGÓN



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

20_10_06 AUTO TSJA CA (87-20) NO RATIFICACIÓN MEDIDAS MOVILIDAD-SALUD PUBLICA
ANDORRA (TERUEL).DOC



dice *“La autorización será previa a dicho internamiento, salvo que razones de urgencia hicieren necesaria la inmediata adopción de la medida. En este caso, el responsable del centro en que se hubiere producido el internamiento deberá dar cuenta de éste al tribunal competente lo antes posible y, en todo caso, dentro del plazo de veinticuatro horas, a los efectos de que se proceda a la preceptiva ratificación de dicha medida, que deberá efectuarse en el plazo máximo de setenta y dos horas desde que el internamiento llegue a conocimiento del tribunal”*.

En el mismo sentido, la inviolabilidad de domicilio sólo puede ser alterada sin previa autorización judicial en caso de flagrante delito, art. 18.2 CE. En cuanto al derecho de reunión, cabe prohibición, art. 21.2 CE, pero en casos excepcionales y previendo un procedimiento judicial sumario, art. 122 LJCA, con plazos que permiten el previo pronunciamiento judicial, de modo que el derecho no se malogre. No es un caso de autorización previa, pero permite al que pide la manifestación, si no está de acuerdo con la prohibición, exigir un pronunciamiento judicial previo.

En el caso presente, cuando se produce un confinamiento de una o varias localidades, se está limitando directamente el derecho a la libertad, art. 17.1 CE, pues impide realizar múltiples actividades cuando ello exija salir del territorio confinado – reuniones familiares, políticas, sociales, visita a enfermos, trabajo, o simplemente el viajar por razones personales y más específicamente el derecho a moverse libremente por el territorio nacional, art. 19.1 CE, y se hace por razones preventivas, pues la mayoría de los confinados no están contagiados, según resulta de las estadísticas.

Es decir, se priva de derechos a muchos ciudadanos que, objetivamente, no reúnen causa alguna para que se les limite, salvo la de estar en un determinado lugar residiendo.

Y ello se está haciendo normalmente tras una consideración más o menos estudiada que incluso llega al debate público, pues no ha habido hasta ahora confinamientos



COMUNIDAD
AUTÓNOMA
DE ARAGÓN



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

20_10_06 AUTO TSJA CA (87-20) No RATIFICACIÓN MEDIDAS MOVILIDAD-SALUD PUBLICA
ANDORRA (TERUEL).DOC



“sorpresivos”, sino que normalmente han ido precedidos de advertencias, valoraciones de que podría tener que tomarse medidas más restrictivas, etc, normalmente conocidas en la prensa. Es decir, no se han presentado situaciones de urgencia extremada que justifiquen un confinamiento de un día para otro, y desde luego no fue así en Andorra, en que la primera medida fue tomada tras verse, y era público y notorio, que se incrementaban los casos. Es decir, no eran medidas que no pudiesen esperar a la autorización judicial.

Y en todo caso, la extremada urgencia se debe justificar por la autoridad administrativa que va a limitar masivamente derechos fundamentales.

Nada se dice de ello en la exposición de motivos de la orden.

En el caso de una prórroga no hay urgencia ninguna, pues tres días antes se puede prever la necesidad de la prórroga y pedirla por anticipado, habiendo siempre tiempo, si luego no resulta necesaria, para levantar la medida. En el caso presente, la orden SAN/877/2020 de 16-9 de primera prórroga vencía el 25 de septiembre a las 24 horas, por lo que se podía haber dictado, y presentado la solicitud, con un mínimo de tres días.

Por tanto, una cosa debe quedar clara, la regla general es la autorización previa a la restricción, que es lo que da sentido a la necesidad de autorización judicial, y la ratificación sólo cabe para los supuestos en los que una urgencia inaplazable obligue a tomar las medidas por anticipado, debiendo en ese caso pedirse de modo inmediato la ratificación judicial para prolongar lo menos posible las restricciones de derechos sin cobertura judicial.

CUARTO- En el caso presente se publicó una orden de restricción de derechos el 24-9-2020, que entraba en vigor a las 00:00 horas del 26-9-2020, al finalizar la anterior prórroga y no se pidió la ratificación hasta el 29-9-2020, cuando su eficacia debería



COMUNIDAD
AUTÓNOMA
DE ARAGÓN



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

20_10_06 AUTO TSJA CA (87-20) NO RATIFICACIÓN MEDIDAS MOVILIDAD-SALUD PUBLICA
ANDORRA (TERUEL).DOC



haber acabado el 2-10-2020 a las 24 horas. Es decir, se inició la restricción de derechos no sólo sin tener el amparo judicial, sino sin siquiera haberse pedido.

Podría pensarse que en este caso estamos ante una pérdida de objeto del art. 22 CE, pero ello dejaría sin control judicial la actuación y vendría de facto a darla por correcta, y prescindiría de la relevancia del momento en que se ha de solicitar la medida, sentando un peligroso precedente. En estos casos de restricción de derechos, no es sólo relevante la razón material para restringirlos, sino la absoluta legalidad del procedimiento para hacerlo, no justificándose la restricción de los mismos únicamente en la razón de fondo, del mismo modo que un registro de una morada sin previa autorización judicial por la policía no se justifica en haber encontrado efectos del delito en su interior.

Por ello, debemos hacer examen de la cuestión, y, a la luz de todo lo razonado, consideramos que no se debe ratificar, ya que, con independencia de si podía ser razonable la prórroga en cuanto al fondo, como afirma el MF, la entrada en vigor de la misma sin previa autorización judicial, sin haberla pedido siquiera antes de que entrase en vigor, y sin haber razonado o argumentado los motivos de urgencia que podrían justificarla, hacen ilegítima la misma.

Por todo lo anterior

PARTE DISPOSITIVA

LA SALA ACUERDA: NO RATIFICAR la orden SAN/910/2020, de 23 de septiembre, por la que se prorrogaban las medidas adoptadas en materia de movilidad por razones de salud pública para la contención del rebrote de COVID-19 en el municipio de Andorra.

MODO DE IMPUGNACIÓN



COMUNIDAD
AUTÓNOMA
DE ARAGÓN



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

20_10_06 AUTO TSJA CA (87-20) NO RATIFICACIÓN MEDIDAS MOVILIDAD-SALUD PUBLICA
ANDORRA (TERUEL).DOC



Recurso de Reposición, previo a la casación, en el plazo de CINCO DÍAS desde la notificación, que deberá ser interpuesto ante este mismo Órgano Judicial.

Así lo acuerdan, mandan y firman los Ilmos. Sres. anotados al margen.

DILIGENCIA.- En Zaragoza, a 5 de octubre de 2020.

La extiendo yo, el/la Letrado/a de la Administración de Justicia, para hacer constar que el anterior Auto queda unido a las actuaciones, y, una vez firmado electrónicamente, se procede a notificar a las partes, haciéndoles saber que contra la misma cabe interponer recurso de reposición, previo al de casación, ante la propia Sala, dentro del plazo de cinco días, siendo necesario constituir un depósito de 25 euros en la Cuenta de Consignaciones de esta Sección Primera del Santander, debiendo indicar en el campo concepto del Resguardo de ingreso "Recurso", Código 20, Tipo Reposición/Súplica, con el apercibimiento de no admitirse a trámite el recurso cuyo depósito no esté constituido, salvo las excepciones establecidas para las Administraciones Públicas y el Ministerio Fiscal. Doy fe.

La difusión del texto de este documento 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 tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda. Los datos personales incluidos en este documento no podrán ser cedidos ni comunicados a terceros. Se le apercibe en este acto que podría incurrir en responsabilidad penal, civil o administrativa.



COMUNIDAD
AUTÓNOMA
DE ARAGÓN