

## I. COMUNIDAD AUTÓNOMA

### 3. OTRAS DISPOSICIONES

Consejería de Salud

**5654 Orden de 7 de septiembre de 2021, por la que se prorroga la vigencia de las medidas contenidas en la Orden de 27 de julio de 2021 de la Consejería de Salud, por la que se adoptan, con carácter temporal, medidas de limitación a la permanencia de personas en grupos no reglados para la contención y control de la epidemia ocasionada por el virus del SARS-CoV-2.**

Tras finalizar el pasado mes de mayo la vigencia del segundo estado de alarma de ámbito nacional, decretado por el Gobierno de la Nación, mediante 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, se abrió para las comunidades autónomas, como autoridades encargadas de la gestión de la pandemia, una nueva etapa de mayor incertidumbre, debiendo hacer frente de nuevo a una situación epidemiológica cambiante en un proceso abierto de vacunación y sin disponer de una normativa sanitaria de carácter específico que, con rango normativo suficiente, ofreciese a las administraciones públicas un marco general más cierto e indubitado para hacer frente a situaciones de especial riesgo y excepcionalidad.

Este periodo resulta especialmente complejo en lo que se refiere a la adopción de medidas que afecten a derechos fundamentales, por cuanto la gestión de la crisis sanitaria debe ser asumida con los instrumentos jurídicos que se derivan de la actual legislación sanitaria, tal y como se llevó a cabo tras la finalización del primer estado de alarma entre junio de 2020 y hasta la aprobación del segundo de estos estados de alarma.

Si bien podemos apreciar, tal y como ha sido puesto de manifiesto en las recientes Sentencias 719/2021, de 24 de mayo, y 788/2021, de 3 de junio, dictadas en casación por la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, que el marco normativo general vigente en sí posibilita, la adopción de medidas de restricción y limitación que afecten a derechos fundamentales, siempre y cuando éstos se restrinjan o limiten pero nunca se suspendan y se respete además el debido juicio constitucional de proporcionalidad, lo cierto es que el itinerario a seguir y los instrumentos jurídicos disponibles hacen más compleja y dificultosa la puesta en marcha de medidas, que por su propia naturaleza requieren en ocasiones de una rápida respuesta.

Además, en la práctica se pueden originar, sin duda, situaciones y respuestas dispares e incluso enfrentadas entre las distintas comunidades autónomas, por cuanto el peso último de determinadas decisiones se hace depender de la autorización previa o ratificación judicial de tales medidas, que debe corresponder al orden jurisdiccional, en concreto a los Tribunales Superiores de Justicia, en virtud de la Ley 29/1989, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, pudiendo incluso ser supervisado y unificado en la aplicación de esas medidas por el criterio jurisprudencial que, en último término, pueda adoptar

el Tribunal Supremo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 15 del reciente Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el 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.

Las Administraciones Sanitarias Autonómicas, en función de su situación epidemiológica, son las responsables de adoptar y asumir la totalidad de decisiones y medidas que en cada momento consideren adecuadas y necesarias para procurar el control de la pandemia en sus respectivos territorios.

Ello implica, en primer término, que la Consejería de Salud, como autoridad sanitaria competente, continúe con la adopción de decisiones de carácter restrictivo aplicables a los diferentes sectores económicos y de actividad que, sin afectar a derechos fundamentales, se propongan en consideración a los niveles de alerta sanitaria que en cada momento se encuentren cada municipio y la Región, en su conjunto.

Pero además, en aquellos casos en que así lo considere estrictamente necesario para garantizar una mejor contención de la pandemia, también impulsará la aprobación de aquellas otras medidas de carácter restrictivo que afecten a derechos fundamentales. Hasta el 9 de mayo de 2021, estas medidas venían siendo aprobadas por el Presidente de la Comunidad Autónoma en su condición de Autoridad Delegada en virtud de la atribución conferida por el citado Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, y ello a partir del conjunto de medidas establecidas en esta disposición que de modo específico implicaban la limitación de derechos fundamentales, tales como la restricción de la movilidad de las personas en horario nocturno, la limitación de entrada y salida de los territorios de las comunidades autónomas o de municipios, o también la limitación de permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados, así como la posibilidad de establecer limitaciones de aforo en los lugares de culto.

En virtud de este marco normativo, en la Región de Murcia se adoptaron numerosos Decretos del Presidente en los que se determinaban la aplicación de las diferentes medidas contempladas en el referido Real Decreto, modulando según los casos su contenido en función de la situación epidemiológica concurrente en cada momento.

En la actualidad, la adopción de estas medidas que afectan a derechos fundamentales debe acordarse con carácter ejecutivo por las comunidades autónomas, tal y como sucedió tras la finalización del primer estado de alarma, al amparo de las previsiones contenidas en la legislación sanitaria ordinaria, en concreto, en el artículo 26.1 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad y en el artículo 54 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, y de modo muy especial en virtud de la habilitación conferida a las administraciones sanitarias por el artículo tercero de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, al posibilitar a éstas la adopción de cuantas medidas resulten oportunas con el fin de controlar las enfermedades transmisibles, así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible.

Esta habilitación orgánica no supone ciertamente una atribución en blanco o ilimitada en favor de las administraciones públicas, sino que es obligado que éstas realicen un análisis riguroso y previo sobre la necesidad, adecuación y

proporcionalidad de las medidas que pretenden adoptarse para la consecución del fin pretendido, y cuya autorización o ratificación judicial corresponde en todo caso al orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Al amparo de la citada normativa sanitaria, se ha procedido por parte de la autoridad sanitaria regional a la aprobación de diversas órdenes restrictivas de derechos fundamentales desde la finalización del segundo estado de alarma. Así, desde la primera Orden de 8 de mayo de 2021 de la Consejería de Salud por la que se adoptan, con carácter temporal, medidas restrictivas generales para la contención y control de la epidemia ocasionada por el virus del SARS-COV-2, que acordó determinadas restricciones que afectaban a las reuniones de carácter informal, así como a los actos y celebraciones de culto, se han ido aprobando sucesivas órdenes de manera ininterrumpida hasta la Orden de 15 de junio de 2021, cuya vigencia finalizó el 2 de julio. En todas estas órdenes se mantuvieron, con mayor o menor grado de restricción ciertas limitaciones para estos dos derechos fundamentales. Todas estas órdenes fueron sometidas a ratificación judicial ante la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior Región de Murcia, que en todos los casos se pronunció de modo favorable a dicha ratificación.

Después de la tercera ola pandémica acaecida en los meses de enero y febrero de 2021 que tuvo consecuencias muy negativas en nuestra comunidad autónoma, la Región de Murcia a partir de marzo y hasta finales de junio se mantuvo en un nivel de riesgo de transmisión de la enfermedad COVID-19 moderado, con parámetros de estabilización y con tendencia a una transmisión predominantemente baja, todo ello fruto de las medidas de restricción adoptadas en relación a los diferentes sectores de actividad y de modo muy especial de las restricciones y limitaciones establecidas en relación a la permanencia de grupos de personas de carácter informal o no reglado por ser una medida que evitan los grandes grupos de interacción social y por tanto minimiza el riesgo de contagio.

Por ello, en atención a las buenas cifras de incidencia acumulada existentes a finales de junio, la Consejería de Salud en fecha 2 de julio no consideró imprescindible en aquel momento prorrogar nuevamente estas medidas de restricción de derechos fundamentales con la consiguiente petición de ratificación judicial. Además, se introdujeron ciertas flexibilizaciones en el resto de medidas restrictivas aplicables a los diferentes sectores de actividad, en esa búsqueda de un permanente equilibrio entre los niveles de restricción establecidos y los indicadores epidemiológicos existentes en cada momento.

Sin embargo, la supresión casi simultánea de la obligatoriedad del uso de mascarillas en el exterior siempre que se pueda respetar distancia de seguridad interpersonal, acordada por Real Decreto-Ley 13/2021, de 24 de junio, por el que se modifican la Ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, junto con la mayor permisividad en las medidas aplicables a algunos sectores de actividad y, de modo especial, la finalización de vigencia de las medidas restrictivas que afectaban a la limitación de personas en grupos informales, originaron un incremento muy preocupante durante los primeros días de julio, cuyo origen principal fue el ocio y las reuniones sociales en todas sus vertientes. Este incremento hizo necesario volver a adoptar medidas de mayor restricción para procurar atajar lo antes posible los altos índices acumulados de SARS-Cov-2 que se habían venido produciendo, en especial entre la población más joven aún no vacunada.

Por este motivo, en fecha 20 de julio, los técnicos competentes en materia de salud pública analizaron las circunstancias epidemiológicas concurrentes en ese momento en nuestra comunidad autónoma, emitiendo un informe técnico, en el que pusieron de manifiesto lo delicado de la situación, aun cuando en su conjunto la situación no resultara tan acuciante como en otras comunidades autónomas. Tras el análisis de las cifras y datos epidemiológicos se consideró necesario reducir en la medida de lo posible la interacción social sobre todo en el ámbito de los grupos informales, limitando a tal efecto la permanencia del número máximo de personas en grupos no reglados.

En consecuencia, se procedió a la aprobación de la Orden de 20 de julio de 2021 de la Consejería de Salud, por la que se adopta, con carácter temporal, la medida de limitación a la permanencia de personas en grupos informales para la contención y control de la epidemia ocasionada por el virus del Sars-cov-2, que estableció dicha limitación hasta las 23:59 horas del día 3 de agosto de 2021, fijándola en un máximo de diez personas, salvo convivientes, tanto para espacios públicos como privados. No se adoptaron, por el contrario, otras medidas que supongan un mayor grado de restricción y afectación a derechos fundamentales, como la limitación a la circulación en horario nocturno, en espera de la evolución de la situación epidemiológica regional. Las medidas contenidas en esta orden fueron objeto de ratificación por auto núm. 276/2021, de 22 de julio, del Pleno de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia.

En fecha 27 de julio de 2021, se emitió un nuevo informe epidemiológico en el que se reflejaba la preocupación por el elevado ritmo de crecimiento de las tasas de nuevos contagios, que entre los días 19 y 25 de julio habían aumentado un 30% y por las cifras de personas ingresadas por COVID-19 y en UCI, que se habían visto duplicadas frente a la semana anterior.

Ante dicha situación epidemiológica, fue aprobada la Orden de 27 de julio de 2021 de la Consejería de Salud, la cual, previa autorización judicial por auto núm. 286/2021, de 29 de julio de 2021 del Pleno de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, entró en vigor el día 30 de julio.

Dicha orden mantuvo la aplicación de la vigente restricción a la limitación de personas en grupos no reglados, al considerarla una de las medidas más efectivas para un control efectivo en la propagación de contagios, al restringir, si bien de modo proporcional, el número máximo de personas que pueden interrelacionarse entre sí. Además, también se decidió reforzar esta medida con la aplicación de una limitación adicional, complementaria al anterior y acotada en su extensión temporal: la limitación de la permanencia de grupos de personas tanto en espacios cerrados como abiertos o al aire libre, de uso público o privado, entre las 02:00 horas y las 06:00 horas, a grupos conformados exclusivamente por personas convivientes, salvo en determinados supuestos de excepción. Dichos supuestos permiten una ampliación del concepto de núcleo o grupo de convivencia, que de no preverse haría gravoso para determinados colectivos la aplicación de esta disposición. Con esta restricción, se procura evitar la celebración de fiestas ilegales, botellones y aglomeraciones incontroladas de personas, en la que participan mayoritariamente personas jóvenes y que son las que todavía tienen un menor índice de vacunación.

Tal y como se señalaba en el informe epidemiológico, *estaríamos, pues, ante una medida restrictiva de carácter muy limitado, tan sólo cuatro horas diarias en horario nocturno, precisamente durante el período en que deben permanecer cerrados los establecimientos no esenciales, lo que además evitaría perjuicios económicos añadidos a los diferentes sectores de actividad. Con estas restricciones se procura graduar de forma moderada y proporcional la afectación sobre los derechos fundamentales, en tanto las medidas propuestas no comportan una restricción de tanta intensidad como serían otro tipo de limitaciones temporales o espaciales que afectan a la libre circulación de personas, tales como la adopción de los llamados toque de queda o los confinamientos perimetrales, que conllevan una limitación Individual o territorial de carácter más severo.*

Con estas medidas, se pretende obtener unos beneficios epidemiológicos análogos a los que previsiblemente podrían producir las medidas que comportan restricción de movilidad, dado que también favorecen la reducción de la interacción social, pero sin un grado de afectación tan alto al no coartar la libertad de movimientos y de circulación individual o territorial que permanecería intacta.

A fecha 23 de agosto de 2021, la Región de Murcia seguía encontrándose en un nivel de riesgo muy alto, con una tasa de 143,7/100.000 habitantes a 7 días, lo que llevó a los servicios competentes en materia de Epidemiología a proponer la prórroga por catorce días de las medidas restrictivas de derechos fundamentales adoptadas. Dicha prórroga fue aprobada por Orden de 23 de agosto de 2021 de la Consejería de Salud, con el convencimiento de su utilidad para suavizar las elevadas tasas de contagios provocadas en los entornos informales y de ocio, y autorizada judicialmente por auto núm. 287/2021, de 25 de agosto de 2021 de la sala primera del Tribunal Superior de Justicia de Murcia.

A punto de finalizar la vigencia de la citada prórroga, a día 6 de septiembre de 2021 ha sido emitido un nuevo informe por los servicios técnicos competentes de la Consejería de Salud, en el que se vuelve a analizar con detalle la evolución epidemiológica en nuestra Comunidad Autónoma. Desde el inicio de la pandemia de COVID-19, en la Región de Murcia y a fecha de 30 de agosto de 2021 han padecido la enfermedad un total de 138.268 personas lo que supone que un 9,1% de la población de la Comunidad Autónoma ha sido diagnosticada de infección por el virus. De éstos, un 8% ha precisado ingreso hospitalario y de los que ingresaron en el hospital, el 13% lo acabaron haciendo en las unidades de cuidados intensivos. La tasa de letalidad general en la Región de Murcia se sitúa en el 1,2%, porcentaje que se eleva a 14% si la gravedad de la enfermedad requirió ingreso en el hospital. En el momento actual se encuentran ingresados por COVID-19 109 personas (156 la semana pasada), y de ellas 26 en la UCI (32 la semana pasada). Desde el inicio de la pandemia han fallecido un total de 1707 personas en la Región de Murcia.

Tras la tercera ola epidémica de principio de año, la Región de Murcia mantuvo una situación epidemiológica estable, con una incidencia acumulada media de menos de 70 casos por 100.000 habitantes a los 7 días, indicando un nivel de riesgo medio-bajo. Sin embargo, esta situación sufrió un cambio radical desde el día 20 de junio, fecha que se inició en España la quinta ola, alcanzando tasas mayores de 240/100.000 hab. a finales de julio principios de agosto, reflejando un riesgo de transmisión de la enfermedad COVID-19 muy alto. A fecha 5 de septiembre de 2021, la Región de Murcia se encuentra en un nivel de riesgo medio, con una tasa de 73,3/100.000 hab., que todavía dista

mucho del riesgo bajo que se observó la semana 25 de 2021. El objetivo principal es alcanzar el nivel de riesgo bajo para la Región de Murcia.

La situación epidemiológica regional preocupa en su conjunto, al apreciar que el riesgo de transmisión es elevado y bastante uniforme en la práctica totalidad de la Región de Murcia, estando únicamente nueve municipios en nivel bajo de alerta, dieciséis en nivel 2 medio y veinte en nivel de transmisión alto.

En consecuencia, pese a la tendencia descendente en la transmisión del virus, por los servicios técnicos competentes de esta Consejería de Salud se considera imprescindible, adecuado y proporcional mantener las medidas aprobadas por la Orden de 27 de julio de 2021 durante un nuevo plazo de catorce días, a fin de estabilizar la situación epidemiológica y consolidar el descenso de las tasas de incidencia de nuevos contagios por COVID-19. Estas medidas propiciarán la minoración de contagios al reducir el riesgo de interacción social, sobre todo en el ámbito informal y privado y en la franja horaria nocturna en la que el consumo de alcohol y las reuniones incontroladas son factores decisivos y de riesgo para favorecer la propagación del virus.

Y ello, dado que pese al descenso reflejado en estas últimas semanas, fruto sin duda las medidas adoptadas, la situación epidemiológica presenta aún un alto grado de inestabilidad que puede observarse por el hecho de que en esta última semana (desde el 30 de agosto al 5 de septiembre) han fallecido un total de 26 personas, siendo una de las cifras de defunciones más altas desde el inicio de la pandemia, tras las acaecidas el pasado marzo. Del mismo modo se han producido un total de 1108 contagios en esta misma semana, lo que comportará a medio plazo el correspondiente número de ingresos hospitalarios y consecuentes fallecimientos.

Por dicho motivo, la no consolidación de la tendencia descendente de esta última semana y, por el contrario, el riesgo que comportaría un incremento de las cifras de contagio inmediato y sin solución de continuidad, podrían en serio peligro los logros obtenidos. Ello, sobre todo, en un momento en que la población presenta un evidente cansancio frente a las restricciones y cuando la adopción de nuevas medidas para determinados sectores económicos se presenta como poco eficaz, al tratarse de actividades reguladas, en las que las medidas de seguridad e higiene establecidas suponen una importante barrera frente a los contagios, y resultaría excesivamente gravosa por su alto coste económico y social.

La prórroga de la vigencia de estas medidas deberá ser sometida a autorización judicial previa ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.8 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, atendiendo a los criterios jurisprudenciales establecidos en la Sentencia del Tribunal Supremo nº 719/2021, que indica que la ratificación de las medidas limitativas de derechos fundamentales debe ser previa, de tal modo que estas medidas no desplieguen efectos ni sean aplicables mientras no sean ratificadas judicialmente, lo que ha sido a su vez acogido en el reciente Auto 276/2021, de 22 de julio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, por el que se ratificó la medida relativa a la limitación de grupos de personas establecida en la Orden de 20 de julio de 2021.

Si dicha autorización judicial previa se concede y previa publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, la efectividad y aplicación de estas medidas

se producirá a partir de las 00:00 horas del día 11 de septiembre de 2021, fijando una previsión inicial de permanencia en vigor hasta las 23:59 horas del día 24 de septiembre de 2021, por considerar que son medidas cuya efectividad epidemiológica requiere que se prolonguen durante un tiempo continuado, especialmente durante esta época estival en la que habitualmente se produce una mayor interrelación social entre personas debido al incremento notable de la movilidad y circulación de personas sobre todo en comunidades turísticas, como la Región de Murcia, una vez que han desaparecido las restricciones a la movilidad de ámbito nacional y cuando la plena vigencia de las previsiones de utilización del denominado Certificado COVID-19 (UE) también hacen prever un incremento lento y paulatino del turismo internacional.

En definitiva, teniendo presente que la movilidad es un elemento cierto que favorece la propagación del virus en sus diferentes variantes, es por lo que se entiende necesario la adopción de las medidas previstas en esta orden, por considerar que son las más idóneas para rebajar las altas tasas de contagios que se ha producido en estas últimas semanas, al intentar incidir de modo especial en la minoración de la interacción social no controlada o reglada, sobre todo durante esa franja horaria nocturna que coincide con el cierre de todos los establecimientos no esenciales.

En todo caso, la previsión de vigencia inicial de estas medidas podrá ser modificada, modulada, flexibilizada o incluso dejada sin efecto, total o parcialmente, antes de su finalización en función de la situación epidemiológica existente en cada momento.

La aplicación de estas medidas restrictivas para el conjunto de la Comunidad Autónoma, lo será sin perjuicio de la aplicación de las medidas específicas de carácter sectorial que resulten aplicables a los diferentes ámbitos de actividad económica y social.

Esta orden se adopta de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.1 del Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, según el cual la Región de Murcia tiene atribuida la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de sanidad, higiene, ordenación farmacéutica y coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social, sin perjuicio de lo dispuesto en el número 16 del artículo 149.1 de la Constitución. siendo la Consejería de Salud el departamento de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia encargado de la propuesta, desarrollo y ejecución de las directrices generales del Consejo de Gobierno en las citadas materias, en virtud del artículo 11 del Decreto del Presidente 34/2021, de 3 de abril, de reorganización de la Administración Regional.

En su virtud, en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 6.j) de la Ley 4/1994, de 26 de julio de Salud de la Región de Murcia a la Consejería competente en materia de sanidad para ejercer las competencias en materia de intervención pública para la protección de la salud y de la habilitación atribuida a las autoridades sanitarias competentes por el artículo tercero de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, a propuesta del Director General de Salud Pública y Adicciones,

**Dispongo:****Artículo 1. Prórroga de la vigencia de las medidas contenidas en la Orden de 27 de julio de 2021 de la Consejería de Salud, por la que se adoptan, con carácter temporal, medidas restrictivas generales para la contención y control de la epidemia ocasionada por el virus del SARS-CoV-2.**

Se prorroga, en sus mismos términos, la vigencia de las medidas contenidas en la Orden de 27 de julio de 2021 de la Consejería de Salud, por la que se adoptan, con carácter temporal, medidas restrictivas generales para la contención y control de la epidemia ocasionada por el virus del SARS-CoV-2.

**Artículo 2. Colaboración entre Administraciones Públicas.**

Se dará traslado de esta Orden a la Delegación del Gobierno a los efectos de recabar su cooperación y colaboración a través de los cuerpos y fuerzas de seguridad, para el control y aplicación de las medidas adoptadas.

**Artículo 3. Autorización judicial.**

Por el conducto reglamentario adecuado se solicitará, asimismo, la autorización judicial previa de las medidas contempladas, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 10.8 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, como requisito obligado y previo a su publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia y, en su caso, posterior entrada en vigor.

**Artículo 4. Eficacia y entrada en vigor.**

Previa autorización judicial prevista en el artículo 3 y, en su caso, publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, la presente Orden surtirá efectos a partir de las 00:00 horas del día 11 de septiembre de 2021 y mantendrá su eficacia hasta las 23:59 horas del día 24 de septiembre de 2021, sin perjuicio de que pueda ser modificada, flexibilizada o dejada sin efecto, total o parcial, en función de la evolución de la situación epidemiológica regional.

Murcia, 7 de septiembre de 2021.—El Consejero de Salud, Juan José Pedreño Planes.