

I. DISPOSICIONES GENERALES**CONSELLERÍA DE SANIDAD**

ORDEN de 26 de mayo de 2021 por la que se establecen medidas calificadas de prevención para hacer frente a la evolución de la situación epidemiológica derivada de la COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Galicia y que precisan de autorización judicial para su eficacia.

I

La evolución de la situación epidemiológica y sanitaria en la Comunidad Autónoma de Galicia hace necesario que se sigan adoptando por parte de las autoridades sanitarias autonómicas determinadas medidas de prevención orientadas a contener la propagación de la infección y dirigidas a hacer frente a la crisis sanitaria derivada de la COVID-19.

A estos efectos debe tenerse en cuenta que, mediante Resolución de 12 de junio de 2020, de la Secretaría General Técnica de la Consellería de Sanidad, se dio publicidad al Acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia de 12 de junio de 2020, sobre medidas de prevención necesarias para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, una vez superada la fase III del Plan para la transición hacia una nueva normalidad. El objeto de dicho acuerdo fue establecer las medidas de prevención necesarias para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, tras la superación de la fase III del Plan para la transición hacia una nueva normalidad y hasta el levantamiento de la declaración de la situación de emergencia sanitaria de interés gallego efectuada por el Acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia de 13 de marzo de 2020.

Conforme al apartado sexto del Acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia de 12 de junio de 2020, las medidas preventivas previstas en el mismo serán objeto de seguimiento y evaluación continua a fin de garantizar su adecuación a la evolución de la situación epidemiológica y sanitaria. Con esta finalidad podrán ser objeto de modificación o supresión mediante acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia, a propuesta de la consellería competente en materia de sanidad. Se establece, además, que la persona titular de la consellería competente en materia de sanidad, como autoridad sanitaria, podrá adoptar las medidas necesarias para la aplicación del acuerdo y podrá establecer, de conformidad con la normativa aplicable y en vista de la evolución de la situación sanitaria, todas aquellas medidas adicionales o complementarias a las previstas en el acuerdo que sean necesarias.

Dentro de esta habilitación quedan incluidas aquellas medidas que resulten necesarias para hacer frente a la evolución de la situación sanitaria en todo o en parte del territorio de



la Comunidad Autónoma de Galicia y que modifiquen o, de manera puntual y con un alcance temporalmente limitado, impliquen el desplazamiento de la aplicación de las medidas concretas contenidas en el anexo.

II

De conformidad con lo expuesto, debe reseñarse que la adopción de las medidas recogidas en esta orden viene determinada por la evolución de la situación epidemiológica y sanitaria en la Comunidad Autónoma de Galicia. Así resulta del informe de la evolución de la epidemia de la Dirección General de Salud Pública de 26 de mayo de 2021, del que se destacan los siguientes datos:

El número reproductivo instantáneo (R_t), que indica el número de contagios originados por un caso activo, subió ligeramente por encima del 1 desde el 19 de mayo, lo que indica, si continúa subiendo, que puede aumentar la transmisión de la infección. Las áreas de Santiago y Lugo ya superaron el 1. El resto de áreas, excepto Ourense y Pontevedra, están próximas.

Del total de ayuntamientos de Galicia, 139 no notificaron casos en los últimos 14 días. El número de ayuntamientos sin casos en los últimos 7 días fue de 180. Esto supone un aumento en nueve ayuntamientos a 14 días y una disminución en cinco ayuntamientos a 7 días, respecto a hace una semana, que era de 130 y 185, a 14 y 7 días.

Entre el 14 de mayo y el 20 de mayo se realizaron 53.437 pruebas diagnósticas de infección activa por el virus SARS-CoV-2 (40.262 PCR y 13.175 tests de antígenos) con un porcentaje de positividad a siete días del 2,45 %, un 14 % superior a la observada entre el 8 y el 14 de mayo, que era del 2,10 %.

La incidencia acumulada a 7 y 14 días es de 39 y 75 casos por cien mil habitantes, con un ligero aumento del 8 % a 7 días y con el mismo descenso a 14 días, respecto a hace 7 días que era de 36 y 81 casos por 100.000 habitantes a 7 y 14 días, respectivamente.

Por lo que respecta a la evolución de la incidencia acumulada a 14 días en Galicia, teniendo en cuenta las medidas de restricción adoptadas en cada momento, se observa que después de flexibilizar determinadas restricciones, como las que afectan a la hostelería o la movilidad nocturna, la incidencia vuelve a aumentar. Después de aplicar medidas restrictivas más estrictas (finales de enero), se observa que el descenso de la incidencia es muy acusado y rápido. El hecho de mantener las medidas restrictivas por un largo período de tiempo evitó la cuarta ola pero, a pesar de eso, no hay un claro descenso de la incidencia



a los valores deseados, que estarían por debajo de los 50 casos por 100.000 habitantes a 14 días y, en este momento, parece que van hacia un ligero descenso, pero no lo suficientemente rápido, por lo que sería preciso que, aunque determinadas medidas, como las limitaciones de la capacidad o el número de personas que se pueden reunir, se suavicen un poco más, conviene hacerlo poco a poco, ya que su relajación podría llevar a un aumento de la incidencia de casos.

Estos límites, especialmente los que limitan la movilidad de las personas, o incluso la restricción en número de personas que se pueden reunir, o si estas reuniones sólo podrían ser entre convivientes, tienen especial importancia ante rebrotes en determinados ayuntamientos, ya que, cada vez que se aplican restricciones, la incidencia disminuye o baja a cero, como sucedió recientemente en determinados ayuntamientos como en el caso del ayuntamiento de Cambados, que el día 9 de mayo, momento en que pasó al máximo nivel de restricción, presentaba unas tasas de incidencia de 408 y 656 casos por 100.000 habitantes a 7 y 14 días, respectivamente, y, en este informe de hoy, la reducción observada es del 1.030 % a 7 días y del 264 % a 14 días, con unas tasas a 7 y 14 días, respectivamente, de 36,4 y 189,5 casos por 100.000 habitantes. Igualmente, en el ayuntamiento de Lobios, que se mantendría en el nivel máximo, el día 22 de mayo, cuando entró en este nivel, sus tasas eran de 717,1 y 1.132,3 casos por 100.000 habitantes a 7 y 14 días, respectivamente; en los datos de este informe la reducción observada es del 300 % a 7 días, con una ligera reducción a 14 días, con el 5,6 %. Esta reducción a 7 días implica que, de momento, no están apareciendo casos nuevos, lo que implica una menor transmisión.

La tendencia diaria muestra, desde el 28 de diciembre, tres tramos, con tendencia opuesta, el primero creciente a un ritmo del 6,4 % hasta el 24 de enero y después un primero decreciente con un porcentaje de cambio diario del -6,9 % y otro, desde el 1 de marzo, con un ligero ascenso, con un porcentaje de cambio diario de 0,2 %, lo que indica que, si bien se evitó la cuarta ola, la reducción de la incidencia no es la deseable, como ya se comentó.

Por lo que respecta a la situación de las áreas sanitarias, las tasas a 14 días están entre los 35,67 casos por 100.000 habitantes de Ferrol y los 113,43 de Vigo; mientras que las tasas a 14 días superan los 100 casos por 100.000 habitantes en el área de Vigo. Con respecto a hace una semana, aumentó la tasa a 14 días en las áreas de Santiago, Ferrol y Lugo. Las tasas a 7 días aumentaron en las áreas de Santiago, Lugo y Vigo. En lo que respecta a la hospitalización de los casos COVID-19, la media de pacientes COVID-19 en hospitalización de agudos en los últimos 7 días fue de 98,1, lo que significa un descenso del -21,5 % con respecto a hace siete días; por su parte, la tasa de pacientes COVID-19 en hospitalización de agudos es de 3,6 ingresados por 100.000 habitantes, con un descenso también del -21,5 % respecto a hace 7 días. En cuanto a los ingresos COVID-19 en las



unidades de críticos (UCI) en los últimos 7 días, la media fue de 27,7 y la tasa a 7 días de ingresados en las UCI es de 1,0 ingresados por 100.000 habitantes, lo que supone un descenso del -18,1 % con respecto a hace siete días, tanto en la media como en la tasa.

Por otra parte, en lo referido a la situación epidemiológica en los ayuntamientos de Galicia, debe indicarse que en los ayuntamientos con población igual o mayor de 10.000 habitantes (54), uno presenta una tasa de incidencia a 14 días igual o superior a los 250 casos por cien mil habitantes, uno menos que hace una semana. En esta semana no hay ningún ayuntamiento que supere los 500 casos por 100.000 habitantes. En lo que se refiere a los ayuntamientos de menos de 10.000 habitantes (259), cuatro presentan una tasa de incidencia a 14 días igual o superior a los 250 casos por cien mil habitantes, tres menos que hace 7 días. Se consiguen tasas de incidencia iguales o mayores a 500 casos por cien mil habitantes en uno de estos ayuntamientos, el de Lobios. En lo que atañe a las comarcas, están en el nivel alto las de A Baixa Limia y A Mariña Occidental. Están en el nivel medio las de A Barbanza, Terra de Melide y Ordes, estas dos últimas acaban de entrar en este nivel. La comarca de O Morrazo lleva tres días en nivel medio bajo y Fisterra, después de un día de entrar en el nivel medio, volvió a descender al nivel medio-bajo.

El informe concluye que la tasa de incidencia a 14 días está disminuyendo. No obstante, el modelo de tendencia muestra un ligero ascenso, con un porcentaje de cambio diario del 0,2 %, a partir del 1 de marzo. El R_t en global en Galicia volvió a ascender, aunque ligeramente, por encima del 1. La información del modelo de predicción, que indica que la incidencia aumentaría ligeramente a 7 y descendería, también ligeramente, a 14 días, debe tomarse con cautela, ya que parte exclusivamente de los casos. Además, la amplitud de sus intervalos de confianza, especialmente a 7 días, indican que podrían darse todos los escenarios (estabilización, ascenso o descenso de la ola).

En resumidas cuentas, la tasa de incidencia a 14 días, en global en Galicia, sigue por debajo de los 100 casos por cien mil habitantes e incluso ya bajó de los 80 casos por cien mil habitantes. Sólo el área sanitaria de Vigo presenta una incidencia superior a los 100 casos por cien mil habitantes. En lo que atañe a los ayuntamientos de más de 10.000 habitantes, hay dos ayuntamientos con tasas de incidencia iguales o superiores a 250 casos por cien mil habitantes, ninguno de ellos con una tasa superior a los 500 casos por cien mil habitantes. En los de menos de 10.000 habitantes hay cinco ayuntamientos que superan una tasa de incidencia de 250 casos por cien mil habitantes, con dos de ellos con una tasa a 14 días superior a los 500 casos por cien mil habitantes.

Finalmente, el hecho de que la cepa que está circulando, fundamentalmente, sea la británica, puede influir en un aumento de la transmisión, especialmente si aparecen bro-



tes, lo que se suma a la aparición de nuevas variantes también más transmisibles como la P1 de Brasil y la de Sudáfrica, y ahora también la de la India, aunque, de momento, con los casos donde se aisló trazados. Igualmente, se detectaron cuatro casos de la variante B.1.526 (Nueva York). Hay que reseñar que la cepa de Sudáfrica escapa, en cierta medida, a la inmunidad de la vacuna de Oxford-AstraZéneca y el resto de variantes incluso pueden reducir la efectividad de las vacunas, aunque no totalmente.

Hay que indicar que el criterio utilizado para determinar los niveles de restricción aplicables a cada uno de los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma es, además del de la situación sanitaria, el de la tasa de incidencia acumulada según los casos por cada cien mil habitantes, tanto a 14 días como a 7 días; esta última permite reaccionar con mayor rapidez y eficacia frente a los brotes.

El análisis de la situación de cada ayuntamiento se completa con la consideración de criterios demográficos, pues debe tenerse en cuenta que, en ayuntamientos de escasa población, pocos casos pueden dar lugar a tasas muy elevadas, que deben ser puestas en debido contexto, y, además, los servicios de salud pública y el Comité y el Subcomité Clínico analizarán las características específicas de cada brote. En este sentido se presta una especial atención a la existencia de brotes no controlados o de casos sin vínculo epidemiológico, así como al hecho de que no se observe una mejoría clara en la evolución de la situación epidemiológica.

En atención a lo expuesto, teniendo en cuenta lo indicado en el citado informe de la Dirección General de Salud Pública y tras escuchar las recomendaciones del Comité Clínico reunido a estos efectos, se acuerda mantener en el máximo nivel de restricción el ayuntamiento de Lobios, por sus tasas de incidencia acumulada a 7 y 14 días. Es cierto que su tasa a 7 días disminuyó, ya que pasó de 715,1 a 178,8 casos por cien mil habitantes, lo que indica que la situación de este ayuntamiento está mejorando. No obstante, puesto que solamente lleva cinco días en este nivel (desde el día 22 de mayo de 2021), es necesario esperar a que su situación epidemiológica se estabilice, lo que requiere un período mínimo de 10 días.

Por otro lado, se incluyen también en el nivel de máximas restricciones los ayuntamientos de A Pobra do Caramiñal y Mos:

Por lo que respecta a A Pobra do Caramiñal, debe indicarse que, si bien es cierto que, aunque el día 18 ya presentaba tasas de incidencia acumulada propias del nivel máximo de restricciones, se consideró oportuno aguardar a ver como evolucionaba su situación epidemiológica, ya que se estaba a la espera del resultado de un cribado poblacional. Los datos



actuales indican un empeoramiento de su situación, que aumenta sus tasas a 7 y 14 días, de tal modo que las tasas a 7 días pasaron de 257,6 a 311,2 casos por cien mil habitantes y las tasas a 14 días pasaron de 289,8 a 472,2 casos por cien mil habitantes, lo que supone un incremento del 17,2 % en las tasas a 7 días y del 38,6 % en las tasas a 14 días desde el 18 de mayo. Su tasa a 7 días es la que impone la necesidad de incluir este ayuntamiento en el nivel máximo de restricción, ya que la tasa a 14 días también está muy cerca del límite establecido.

En cuanto a Mos, debemos indicar que sus tasas de incidencia acumulada determinan que este ayuntamiento pase al nivel máximo y, en consecuencia, se le apliquen las medidas más limitativas que prevé esta orden. Concretamente se observa un aumento significativo de la incidencia desde el día 18 de mayo, que pasa de los 133 y 212 casos por cien mil habitantes a 398 y 498 casos por cien mil habitantes en las tasas de incidencia acumulada a 7 y 14 días, respectivamente, el día 24 de mayo, lo que supone un incremento del 66,6 % y 57,4 % a 7 y 14 días, desde hace una semana. La tasa a 14 días está además muy próxima a los 500 casos por 100.000 habitantes.

III

Las medidas contenidas en esta orden son necesarias, adecuadas y proporcionadas al fin perseguido, que no es otro que el de controlar y evitar la mayor difusión de una enfermedad como la COVID-19, altamente contagiosa, respecto a la cual la diferencia entre personas enfermas y sanas resulta difusa, dada la posible asintomatología o levedad de los síntomas y la existencia de un período en el cual no hay indicios externos de la enfermedad. La experiencia acumulada avala, además, que las medidas son eficaces y útiles para conseguir el objetivo propuesto de protección de la salud pública y del sistema sanitario. Imperan en la adopción de las mismas los principios de prudencia y precaución que impregnan la regulación de esta materia en la legislación sanitaria y se tienen en cuenta las especificidades propias de la Comunidad Autónoma: Galicia cuenta con una población especialmente envejecida y en nuestro territorio el virus circuló menos que en otros territorios del Estado, por lo que existe un menor nivel de inmunidad natural, al que se une el hecho de que, como ya se indicó, aun no se completó el proceso de vacunación y, por lo tanto, no se consiguieron aun los índices de inmunidad deseables.

Particular mención exige el establecimiento de medidas más restrictivas en los ayuntamientos en que la situación epidemiológica presenta una mayor gravedad, con una tasa de incidencia acumulada a 14 días de más de 500 casos por cada cien mil habitantes o con una tasa de incidencia acumulada a 7 días de más de 250 casos por cada cien mil habi-



tantes y que se corresponden con los ayuntamientos que, de conformidad con el anexo de esta orden, quedan sometidos al máximo nivel de restricciones. Su situación hace imprescindible adoptar un conjunto de medidas que se orientan a reducir al máximo la interacción social, ya que sólo así se ha demostrado que es posible conseguir la mejora de las respectivas situaciones epidemiológicas.

Con esta finalidad, únicamente en esos ayuntamientos que presentan una situación de mayor riesgo y gravedad se prevé la aplicación conjunta de tres tipos de medidas más restrictivas:

Por un lado, se limita la entrada y salida de personas de sus respectivos ámbitos territoriales, aunque con ciertas excepciones, al objeto de controlar la transmisión de la enfermedad y contener la irradiación a otros lugares.

Por otro lado, se limita la movilidad nocturna, de tal modo que durante el período comprendido entre las 23.00 y las 6.00 horas únicamente se pueda circular por las vías o por los espacios de uso público para realizar las actividades que se determinan en la orden. Debe tenerse en cuenta que buena parte de los encuentros de riesgo tienen lugar en horario nocturno y la importante relajación que se ha constatado en este horario en el cumplimiento de las medidas estipuladas para evitar la transmisión del SARS-CoV-2. En este sentido, así lo constató la exposición de motivos del 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. Por este motivo, la restricción de la movilidad nocturna en aquellos ayuntamientos gallegos que presentan una situación de máximo riesgo se considera una medida proporcionada con un potencial impacto positivo en el control de la transmisión, al evitarse situaciones de contacto de riesgo vinculadas a entornos sociales.

Por último, resulta necesario establecer también en los ayuntamientos sometidos al máximo nivel de restricciones limitaciones de la permanencia de grupos de personas, que tendrán que estar conformados sólo por convivientes, tanto en espacios de uso público como de uso privado, excepto determinados supuestos excepcionales y justificados previstos en la orden.

Es importante destacar que las limitaciones de movilidad y de agrupaciones de personas no son limitaciones absolutas, sino que la propia orden prevé diversos supuestos que permiten excepciones en su aplicación. El Auto nº 64/2021, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior Justicia de Galicia, en el cual se ratifican medidas muy similares a las recogidas en esta orden, destacó la importancia de la previsión de excepciones a dichas limitaciones y señaló que «la norma establece su-



puestos excepcionales de movilidad que constituyen un contrapeso a la limitación general del derecho y que posibilitan en caso concreto la ponderación de bienes jurídicos en conflicto, por lo que no se produce un sacrificio absoluto a los derechos restringidos». Igualmente, indica que «se debe ponderar que la norma establece supuestos excepcionales de movilidad fuera del espacio perimetrado que constituyen un contrapeso a la limitación general del derecho de libre circulación y que posibilitan en caso concreto la ponderación de bienes jurídicos en conflicto, por lo que no se produce un sacrificio absoluto a los derechos restringidos».

Hay que insistir, además, en que la experiencia de estos últimos meses constató la eficacia de la adopción conjunta de las medidas limitativas de la entrada y salida de determinados ámbitos territoriales, de la movilidad nocturna y de las agrupaciones conformadas solamente por personas convivientes. Hoy en día no es posible determinar técnicamente el peso que tiene cada una de ellas individualmente considerada en la consecución del fin perseguido, que no es otro que el de lograr mejorar la evolución de la situación epidemiológica en el concreto ámbito territorial en que se establecen. Lo que sí está probado es que la adopción conjunta de todas ellas resulta eficaz ya que, siempre que se acordó, mejoró la situación epidemiológica del correspondiente ámbito territorial. Es cierto que son medidas especialmente restrictivas, pero su aplicación quedo reservada única y exclusivamente a aquellos ayuntamientos que se encuentran en la situación de máximo riesgo. Esta tesis viene refrendada por la propia doctrina científica que, en diferentes estudios realizados en los últimos meses, trató de considerar de manera diferenciada la efectividad de las medidas de control de la transmisión en los distintos sectores, con la finalidad de aportar datos que fueran de ayuda en la toma de decisiones relativas a su adopción, advirtiendo que resulta extremadamente complicado extraer conclusiones sobre la efectividad de medidas concretas debido a que en la práctica fueron implementadas conjuntamente.

Por su parte, y con la misma finalidad de reducir la interacción social y el riesgo de transmisión, en el resto de los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma y sin perjuicio de las excepciones establecidas en la orden, se permite la reunión de hasta seis personas en espacios cerrados y de diez en espacios abiertos o al aire libre, sean de uso público o privado. Esta medida supone una flexibilización de las limitaciones de grupos de personas vigentes hasta este momento y debe analizarse en el contexto de desescalada gradual en que nos encontramos, en el cual hay que avanzar dando pequeños pasos que permitan consolidar las medidas que se adoptan y analizando sus efectos para comprobar su incidencia en la situación epidemiológica. También se prevé para la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma (con la única excepción de los ayuntamientos que se encuentran en el máximo nivel de restricciones, a los cuales se les aplican las medidas más restrictivas descritas anteriormente) que, en el período comprendido entre la 1.00 y las 6.00 horas,



las agrupaciones de personas queden limitadas únicamente a convivientes. La finalidad de esta medida es suavizar los efectos derivados del decaimiento de las limitaciones de movilidad nocturna que regían durante la etapa en que estuvo vigente el estado de alarma mediante la adopción de otra medida menos restrictiva, que no impide salir a la calle, pero con la que se limitan las interacciones sociales al reducirlas al núcleo de convivencia ya que, con carácter general, se puede afirmar que las medidas de limitación de las agrupaciones de personas van dirigidas a prevenir o, por lo menos, restringir numéricamente la participación en reuniones familiares o sociales en las cuales se aprecia un mayor riesgo de transmisión por las circunstancias en que se realizan, dado que habitualmente existe más confianza y relajación de las medidas de seguridad, a lo que contribuye el hecho de que acostumbran a desarrollarse fuera de ambientes protocolizados, como son los profesionales y laborales, en que está previsto el uso de la mascarilla y que se rodean de otras garantías que dificultan la transmisión y el contagio. Hay que destacar además que sigue siendo necesario, en el momento actual, mantener este tipo de medidas limitativas que proyectan sus efectos durante el horario nocturno, dado que en este horario se une el fenómeno de la mayor relajación en el cumplimiento de las medidas estipuladas con el hecho de la edad de la población que aprovecha mayoritariamente ese horario, población que, precisamente por esa edad, aún no está vacunada, por lo que la medida resulta especialmente apta para evitar la difusión incontrolada del virus.

Las limitaciones de grupos de personas son medidas, además, menos disruptivas de las actividades esenciales, económicas, laborales y profesionales que otras, como las limitaciones a la libertad de circulación o confinamientos, que deben aplicarse en las situaciones de mayor riesgo. Debe recordarse, en este sentido, que el Auto 40/2020, de 30 de abril, del Tribunal Constitucional, en su fundamento jurídico cuarto, al ponderar la relevancia de las especiales circunstancias derivadas de la crisis sanitaria creada por la pandemia en el ejercicio del derecho de reunión, indicó como, ante la incerteza sobre las formas de contagio, sobre el impacto real de la propagación del virus, así como sobre las consecuencias a medio y largo plazo para la salud de las personas que se vieron afectadas, las medidas de distanciamiento social, confinamiento domiciliario y limitación extrema de los contactos y actividades grupales son las únicas que se han demostrado eficaces para limitar los efectos de una pandemia de dimensiones desconocidas hasta la fecha.

Al objeto de dar cumplimiento al mandato contenido en el artículo 38 ter.3 de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia, que exige una especial justificación de la proporcionalidad de las limitaciones de derechos fundamentales y libertades públicas adoptadas, debe indicarse que dichas medidas son adecuadas, en el sentido de útiles para conseguir el fin propuesto de protección de la salud pública, ya que la experiencia muestra que este tipo de medidas, que son las que de forma general se están adoptando a nivel nacional e internacional para la contención de la pandemia, son eficaces para controlar



la transmisión y consiguen los objetivos de disminución de casos y mejora de la situación epidemiológica cada vez que se acuerdan y mantienen durante el tiempo necesario. Debe indicarse igualmente que la doctrina científica dictaminó que, mientras no exista una alta cobertura poblacional de vacunación, las intervenciones no farmacológicas son las intervenciones de salud pública más efectivas contra la COVID-19.

Son necesarias en el sentido de que no existe otra medida alternativa menos gravosa para la consecución de tal fin con igual eficacia; debe indicarse además que, como ya se expuso, en aquellos supuestos en que fue posible se adoptaron medidas alternativas de efecto equivalente y menos restrictivas de los derechos fundamentales, como es el caso de las limitaciones de grupos de personas restringidas a convivientes entre a 1.00 y las 6.00 horas, al considerar que tienen una menor incidencia en los citados derechos fundamentales que las limitaciones de movilidad nocturna. Insistimos también en que únicamente existen evidencias científicas de la eficacia de las medidas que se recogen en esta orden, ya que son estas y no otras las que vienen aplicándose desde el inicio de la pandemia.

Las medidas son ponderadas y equilibradas por derivar de ellas más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto, atendidas la gravedad de la injerencia en los derechos fundamentales y las libertades públicas y las circunstancias personales de quien las sufre. El control de la pandemia y la mejora de la situación epidemiológica, junto con la protección del sistema sanitario, son bienes superiores que, en un contexto como el actual, priman sobre determinados derechos individuales que, aunque se limitan, no son restringidos de forma absoluta y se establecen excepciones que permiten el desarrollo, cuando sea necesario, de determinadas actividades de especial importancia, tal y como puede observarse al analizar las excepciones que la propia orden determina al regular las limitaciones a la entrada y salida de personas en determinados ámbitos territoriales, las limitaciones de la permanencia de grupos de personas en espacios públicos o privados y las limitaciones de la movilidad nocturna.

Además, la adopción de estas medidas requiere la necesaria garantía judicial conforme a lo dispuesto en el artículo 10.8 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. Debe insistirse en que, de acuerdo con lo establecido en la reciente Sentencia del Tribunal Supremo nº 719/2021, la ratificación de las medidas limitativas de derechos fundamentales debe ser previa, de tal modo que estas medidas no despliegan efectos ni son aplicables mientras no sean ratificadas judicialmente. Tal y como se recoge en el Auto nº 64/2021, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior Justicia de Galicia, que ratificó las medidas limitativas de



derechos fundamentales contenidas en la Orden de 21 de mayo de 2021, «esta declaración del Tribunal Supremo a la hora de interpretar el art. 10.8. de la LJCA tendrá para el futuro influencia en la deseable sincronía que deberá producirse entre la publicación de la norma y su sometimiento a la ratificación judicial, para evitar lapsos de tiempo carentes de eficacia de las medidas que se pretendan implementar y durante los cuales perdieran hipotéticamente vigencia las anteriores medidas, si es que se espera a la caducidad de las mismas para su novación o renovación». Precisamente, con la finalidad de dar cumplimiento a lo dispuesto en dicho auto y teniendo en cuenta, por lo tanto, que las medidas contenidas en la presente orden solamente podrán ser eficaces a partir de su autorización judicial, se opta por solicitar ésta y esperar a su recepción para publicar la orden.

Finalmente, debe destacarse que, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado séptimo, la eficacia de las medidas adoptadas se extiende por un período temporal concreto, desde el día siguiente a la fecha de publicación de la orden, que será posterior a su autorización judicial, hasta las 00.00 horas del día 12 de junio; sin perjuicio de que, en cumplimiento de los principios de necesidad y de proporcionalidad, estas medidas sean objeto de seguimiento y evaluación continua, a fin de garantizar su adecuación a la evolución de la situación epidemiológica y sanitaria, y podrán ser prorrogadas, modificadas o levantadas por orden de la persona titular de la consellería competente en materia de sanidad.

IV

Las medidas que se adoptan en esta orden tienen su fundamento normativo en la Ley orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública; en el artículo 26 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad; en los artículos 27.2 y 54 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de salud pública, y en los artículos 34 a 38.1 de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia.

Concretamente, el artículo 38.1 de la Ley 8/2008, de 10 de julio, establece que, al objeto de proteger la salud pública, las autoridades sanitarias autonómicas y locales, dentro del ámbito de sus competencias, podrán adoptar medidas preventivas de obligado cumplimiento cuando exista o se sospeche razonablemente la existencia de un riesgo inminente y grave para la salud de la población.

Por su parte, el artículo 38.ter.3 establece especiales exigencias de motivación que se deben observar en caso de adoptarse medidas limitativas de derechos fundamentales. La interpretación de ambos preceptos, cuya eficacia no está suspendida a consecuencia de la interposición del recurso de inconstitucionalidad formulado por el Gobierno español contra



la ley autonómica, nos lleva a concluir que es posible la adopción de estas medidas restrictivas por parte de la Comunidad Autónoma.

Con respecto a esta cuestión, el propio Consejo de Estado dijo en su dictamen sobre el recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la ley gallega que la fuerza normativa de los hechos indica que, antes de la actual epidemia y también durante la misma, las autoridades sanitarias estatales y autonómicas adoptaron, al amparo de la ley orgánica y sin fundamento en la declaración del estado de alarma, medidas limitativas de derechos fundamentales y libertades públicas bajo el control de la jurisdicción contencioso-administrativa. Particularmente expresivo es el Consejo de Estado cuando, con respecto a las medidas de limitación o restricción de la circulación o de la entrada y salida de las zonas afectadas, establece que: «La «limitación o restricción de la libre circulación de las personas» está mencionada como una de las medidas susceptibles de adopción en el marco del estado de alarma por la Ley orgánica 4/1981 (artículo 11.a). Esta medida no está expresamente recogida en la Ley orgánica 3/1986 pero es indudablemente una «de las medidas oportunas para el control de los enfermos, de las personas que estén o estuvieran en contacto con los mismos y del ambiente inmediato» a que se refiere su artículo 3.

Conforme al artículo 33 de la Ley 8/2008, de 10 de julio, la persona titular de la Consejería de Sanidad tiene la condición de autoridad sanitaria, por lo que es competente para adoptar las medidas de prevención específicas para hacer frente al riesgo sanitario derivado de la situación epidemiológica existente en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia con la urgencia que la protección de la salud pública demanda.

En su virtud, en aplicación del punto sexto del Acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia de 12 de junio de 2020, sobre medidas de prevención necesarias para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, una vez superada la fase III del Plan para la transición hacia una nueva normalidad, en su redacción vigente, y en condición de autoridad sanitaria, conforme al artículo 33 de la Ley 8/2008, de 10 de julio,

DISPONGO:

Primero. Objeto y alcance

Constituye el objeto de esta orden establecer medidas calificadas de prevención para hacer frente a la evolución de la situación epidemiológica derivada de la COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Galicia.



Segundo. *Limitaciones de la entrada y salida de personas en determinados ámbitos territoriales*

1. Quedan restringidas la entrada y la salida de personas del ámbito territorial de cada uno de los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Galicia, considerados individualmente, que se relacionan en el anexo.

2. Quedan exceptuados de las anteriores limitaciones aquellos desplazamientos, adecuadamente justificados, que se produzcan por alguno de los siguientes motivos:

- a) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios.
- b) Cumplimiento de obligaciones laborales, profesionales, empresariales, institucionales, sindicales y de representación de trabajadores o legales.
- c) Asistencia a centros universitarios, docentes y educativos, incluyendo las escuelas de educación infantil.
- d) Retorno al lugar de residencia habitual o familiar.
- e) Asistencia y cuidado, incluido el acompañamiento, a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.
- f) Desplazamiento a entidades financieras y de seguros o estaciones de servicio en territorios limítrofes.
- g) Actuaciones requeridas o urgentes ante los órganos públicos, judiciales o notariales.
- h) Renovaciones de permisos y documentación oficial, así como otros trámites administrativos inaplazables.
- i) Realización de exámenes o pruebas oficiales inaplazables.
- j) Cuidado de huertas y animales.
- k) Asistencia a academias, autoescuelas y centros privados de enseñanza no regulada y centros de formación.



l) Desplazamiento a establecimientos comerciales al por menor de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad en territorios limítrofes cuando no exista alternativa en el propio ayuntamiento.

m) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.

n) Adiestramientos o competiciones de ámbito federado profesional o no profesional permitidos en esta orden. A estos efectos, la Secretaría General para el Deporte podrá establecer requisitos, condiciones y limitaciones a los desplazamientos correspondientes a la actividad deportiva federada de ámbito autonómico.

ñ) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza, debidamente acreditada.

3. No estará sometida a ninguna restricción la circulación en tránsito a través de los ámbitos territoriales, sin que resulten de aplicación las limitaciones previstas en el número 1.

Tercero. *Limitación de la permanencia de grupos de personas en espacios públicos o privados*

1. En el territorio de los ayuntamientos que se relacionan en el anexo, la permanencia de grupos de personas en espacios de uso público, tanto cerrados como abiertos o al aire libre, y en espacios de uso privado quedará limitada a los constituidos exclusivamente por personas convivientes. Por lo tanto, se permiten únicamente las reuniones familiares, sociales y lúdicas, de carácter informal no regulado, de las personas que pertenecen al mismo núcleo o grupo de convivencia, con independencia de que se desarrollen al aire libre, y en el ámbito público o privado, en locales cerrados o vehículos privados particulares.

2. En el territorio de los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Galicia no incluidos en el apartado anterior se limitará la permanencia de grupos de personas a un máximo de seis en espacios cerrados y de diez en espacios abiertos o al aire libre, sean de uso público o privado, excepto que se trate de convivientes. En caso de agrupaciones en que se incluyan tanto personas convivientes como personas no convivientes, el número máximo de ellas será de seis o diez personas en función de si se reúnen en espacios cerrados o abiertos. No obstante, en estos ayuntamientos entre la 1.00 y las 6.00 horas la permanencia de grupos de personas en espacios de uso público, tanto cerrados como abiertos o al aire libre, y en espacios de uso privado quedará limitada a los constituidos exclusivamente por personas convivientes.



3. Las limitaciones establecidas en los puntos anteriores se exceptúan en los siguientes supuestos y situaciones:

a) Las personas que viven solas, que podrán formar parte de una única unidad de convivencia ampliada. Cada unidad de convivencia puede integrar solamente a una única persona que viva sola.

b) La reunión de personas menores de edad con sus progenitores, en caso de que estos no convivan en el mismo domicilio.

c) La reunión de personas con vínculo matrimonial o de pareja cuando estos vivan en domicilios diferentes.

d) La reunión para el cuidado, la atención, la asistencia o el acompañamiento a personas menores de edad, personas mayores o dependientes, con discapacidad o especialmente vulnerables.

e) En caso de actividades laborales, institucionales, empresariales, profesionales, sindicales, de representación de trabajadores y administrativas, actividades en centros universitarios, educativos, de formación y ocupacionales, así como en el caso de la práctica del deporte federado, siempre que se adopten las medidas previstas en los correspondientes protocolos de funcionamiento.

f) Las actividades previstas en el anexo de la orden de la Consellería de Sanidad por la que se establezcan medidas de prevención específicas como consecuencia de la evolución de la situación epidemiológica derivada de la COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Galicia vigentes en cada momento, respecto a las cuales se prevea la posibilidad de grupos de personas que no sean convivientes.

g) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.

Cuarto. *Limitación de la movilidad nocturna*

1. En el territorio de los ayuntamientos que se relacionan en el anexo, durante el período comprendido entre las 23.00 y las 6.00 horas, las personas únicamente podrán circular por las vías o por los espacios de uso público para realizar las siguientes actividades:

a) Adquisición de medicamentos, productos sanitarios y otros bienes de primera necesidad.



- b) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios.
 - c) Asistencia a centros de atención veterinaria por motivos de urgencia.
 - d) Cumplimiento de obligaciones laborales, profesionales, empresariales, institucionales o legales.
 - e) Retorno al lugar de residencia habitual, tras realizar algunas de las actividades previstas en este punto.
 - f) Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.
 - g) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.
 - h) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza, debidamente acreditada.
 - i) Abastecimiento en gasolineras o estaciones de servicio, cuando resulte necesario para la realización de las actividades previstas en los párrafos anteriores.
2. En los restantes ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Galicia no resultará aplicable esta limitación.

Quinto. *Actividad cinegética del jabalí y del lobo*

1. Quedan exceptuadas de las limitaciones la entrada y salida de personas de los ámbitos territoriales previstos en el apartado segundo, así como de las restricciones a la permanencia de grupos de personas en espacios públicos previstas en el apartado tercero las acciones de caza colectiva que se realicen exclusivamente sobre las especies cinegéticas del jabalí y del lobo, en los siguientes supuestos:

- a) Acciones de caza sobre el jabalí de acuerdo con la planificación aprobada para la temporada de caza 2020/21 en los planes anuales de aprovechamiento cinegético de los Tecor, y acciones autorizadas específicamente en terrenos de régimen cinegético común.
- b) Acciones de caza con ocasión de daños a la agricultura o a la ganadería ocasionados por el jabalí y/o el lobo, tras su comprobación por parte de las jefaturas territoriales de la consellería competente en materia de ambiente.



c) Acciones de caza como consecuencia de accidentes graves de tráfico reiterados en un mismo punto kilométrico.

2. En todo caso, durante el desarrollo de estas acciones de caza deberán cumplirse las condiciones establecidas por la consellería competente en materia de medioambiente, así como las medidas de prevención que adicionalmente puedan ser establecidas por las autoridades sanitarias.

Sexto. Control del cumplimiento de las medidas y régimen sancionador

1. La vigilancia, inspección y control del cumplimiento de las medidas de prevención que se recogen en esta orden y la garantía de los derechos y deberes sanitarios de la ciudadanía corresponderán a los respectivos ayuntamientos dentro de sus competencias y sin perjuicio de las competencias de la Consellería de Sanidad, teniendo en cuenta la condición de autoridad sanitaria de los alcaldes y alcaldesas de acuerdo con el artículo 33.1 de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia, y las competencias de los ayuntamientos de control sanitario de actividades y servicios que impacten en la salud de su ciudadanía y de los lugares de convivencia humana, de acuerdo con el artículo 80.3 del mismo texto legal, así como de su competencia para la ordenación y control del dominio público.

2. Asimismo, los órganos de inspección de la Administración autonómica, en el ámbito de sus competencias, podrán realizar las actividades de inspección y control oportunas para la vigilancia y comprobación del cumplimiento de las medidas de prevención aplicables.

3. Las fuerzas y los cuerpos de seguridad trasladarán las denuncias que formulen por el incumplimiento de las medidas de prevención a las autoridades competentes.

Séptimo. Autorización judicial, publicación y eficacia

1. Se solicitará la autorización judicial de las medidas previstas en esta orden, de acuerdo con lo dispuesto en la redacción vigente del número 8 del artículo 10 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, y se procederá a la publicación de la orden una vez obtenida la referida autorización.

2. Las medidas previstas en esta orden surtirán efectos desde las 00.00 horas del día siguiente a su publicación hasta las 00.00 horas del 12 de junio.



3. En cumplimiento de los principios de necesidad y de proporcionalidad, las medidas previstas en esta orden serán objeto de seguimiento y evaluación continua, a fin de garantizar su adecuación a la evolución de la situación epidemiológica y sanitaria. Como consecuencia de este seguimiento y evaluación, las medidas podrán ser prorrogadas, modificadas o levantadas por orden de la persona titular de la consellería competente en materia de sanidad.

Santiago de Compostela, 26 de mayo de 2021

Julio García Comesaña
Conselleiro de Sanidad

ANEXO

Ayuntamientos en que son aplicables las limitaciones de entrada y salida de personas, limitaciones específicas de permanencia de grupos de personas en espacios públicos o privados y limitaciones de movilidad nocturna

1. Lobios
2. A Pobra do Caramiñal
3. Mos

