



I. COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN

A. DISPOSICIONES GENERALES

CONSEJERÍA DE SANIDAD

DECRETO-Ley 2/2021, de 25 de marzo, por el que se modifica el Decreto-ley 7/2020, de 23 de julio, por el que se establece el régimen sancionador específico por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención sanitarias para afrontar la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 en la Comunidad de Castilla y León.

—|—

El artículo 25.4 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León determina que «en caso de extraordinaria y urgente necesidad, la Junta podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de decretos-leyes».

En relación con la concurrencia del presupuesto de extraordinaria y urgente necesidad, el Tribunal Constitucional señala que ésta exige no solamente la presentación explícita y razonada de los motivos que han sido tenidos en cuenta por el gobierno en su aprobación, es decir, lo que ha venido a denominarse la situación de urgencia, sino también la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella.

Pues bien, la gravedad de los efectos ocasionados por la crisis sanitaria producida por la COVID-19 sobre los ámbitos personal, laboral y social exige un riguroso cumplimiento de las medidas sanitarias preventivas destinadas a limitar su propagación. Para garantizar el respeto a dichas medidas es necesario disponer de mecanismos eficaces de carácter disuasorio, que desalienten a realizar actividades o actuaciones a los infractores y de mecanismos coercitivos, que permitan realizar una intervención inmediata destinada a interrumpir aquellas actuaciones constitutivas de infracciones graves o muy graves que generan un alto riesgo de transmisión de la enfermedad. En estos casos las sanciones económicas se revelan a menudo insuficientes, resultando mucho más efectiva la medida de cierre temporal de establecimientos, actividades o servicios, sin perjuicio de las garantías jurídicas que deben acompañar a su adopción. Por ello resulta urgente modificar el Decreto Ley 7/2020, de 23 de julio, por el que se establece el régimen sancionador específico por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención sanitarias para afrontar la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 en la Comunidad de Castilla y León, para delimitar y reforzar los supuestos en que procede acordar la medida de cierre temporal de establecimientos, actividades o servicios, ya sea como consecuencia de la adopción de una medida cautelar o bien como consecuencia de la imposición de la correspondiente sanción accesoria.

A estos efectos, el presente decreto ley constituye un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que persigue la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro que subvenir a situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que requieren una acción normativa inmediata en un plazo de tiempo menor que el requerido

utilizando el procedimiento legislativo ordinario o incluso el previsto para supuestos de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes. Asimismo, y toda vez que el objeto del presente Decreto Ley es la modificación del Decreto-Ley 7/2020, de 23 de julio, por el que se establece el régimen sancionador específico por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención sanitarias para afrontar la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 en la Comunidad de Castilla y León, que, a su vez, fue modificado por el Decreto-Ley 10/2020, de 22 de octubre, de medidas urgentes para reforzar el control y sanción de las medidas de prevención y contención sanitarias para afrontar la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 se dan por incorporados y reproducidos los razonamientos expuestos en la exposición de motivos de ambas disposiciones.

–II–

La pervivencia de la situación de riesgo sanitario a consecuencia de la COVID-19, como acredita la evidencia científica disponible y los rebrotes que diariamente se vienen sucediendo y que son públicamente conocidos, determinan que haya de utilizarse necesariamente en la lucha frente a esta pandemia todos los cauces que el ordenamiento jurídico ofrece.

El Real Decreto Ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 del Estado, estableció una serie de medidas y pautas generales de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria.

Por su parte, la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública, establece en su artículo 1 que «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».

Asimismo, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad determina en su artículo 26.1 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».

Específicamente, en nuestra Comunidad Autónoma, la Ley 8/2010, de 30 de agosto, de Ordenación del Sistema de Salud de Castilla y León, dispone en su artículo 67 que «las autoridades sanitarias competentes podrán intervenir en cualquier actividad pública y privada que, directa o indirectamente, pueda repercutir en la salud individual o colectiva, a través de las medidas de control y limitación que se establecen en la presente Ley y las demás normas de aplicación».

De igual forma, la Ley 10/2010, de 27 de septiembre, de Salud Pública y Seguridad Alimentaria, determina en su artículo 45 que «en caso de que exista o se sospeche razonablemente la existencia de un riesgo inminente y extraordinario para la salud, las autoridades sanitarias y los agentes de la autoridad sanitaria adoptarán las medidas preventivas que estimen pertinentes en los términos previstos en la presente ley, la normativa básica estatal y demás disposiciones de desarrollo».

En definitiva, con carácter general, la legislación en materia sanitaria permite a las autoridades sanitarias de las distintas Administraciones Públicas –Estado, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos–, dentro del ámbito de sus competencias, adoptar medidas preventivas de carácter personal, social y material cuando así lo exijan razones sanitarias de urgencia o necesidad, o exista o se sospeche razonablemente la existencia de un riesgo inminente y extraordinario para la salud.

Además, dado que la legislación autonómica atribuye también la condición de autoridad sanitaria, en todo caso, a la persona titular de la Consejería de Sanidad, a las personas titulares de los centros directivos centrales de la misma y a las personas titulares de las Delegaciones Territoriales, y también en determinados supuestos, a los alcaldes, siendo, por tanto, los competentes en sus respectivos ámbitos materiales y territoriales para la adopción, seguimiento y control de las medidas sanitarias necesarias, se pueden producir también la adopción de órdenes, resoluciones e instrucciones de intervención de carácter singular que afecten a la ciudadanía, las empresas, las actividades y los establecimientos, siempre respetando los principios de necesidad, motivación, proporcionalidad y precaución.

Como este conjunto de disposiciones normativas, medidas y actos administrativos dan lugar a verdaderas obligaciones para los ciudadanos, su incumplimiento no puede verse privado de la correspondiente sanción.

Dado que el régimen sancionador existente se encontraba disperso en varios textos legales, y regulado de forma completa, pero con un carácter de generalidad que, si no impedía, al menos, dificultaba el conocimiento ciudadano de aquellas conductas u omisiones que son reprochables jurídicamente desde el punto de vista administrativo, se dictó el Decreto-Ley 7/2020, de 23 de julio, modificado por el Decreto-Ley 10/2020, de 22 de octubre.

El Decreto-Ley 7/2020, de 23 de julio, establece un completo régimen sancionador particularizando comportamientos punibles y hechos sancionables específicos ante incumplimientos de obligaciones impuestas por normas dictadas para prevenir la pandemia de la COVID 19, que con el citado decreto ley se clarifica y pormenoriza. Y ello sin perjuicio de poder resultar de aplicación el régimen general de infracciones y sanciones en materia sanitaria o de otro tipo previstos en el ordenamiento jurídico vigente.

Descrito el marco normativo vigente, interesa poner de manifiesto algunas circunstancias que han marcado la evolución de la enfermedad en los últimos tiempos, comenzando por el incremento de brotes epidémicos por coronavirus surgidos durante el otoño de 2020, que dio lugar a la aprobación de un nuevo estado de alarma mediante el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre.

Así mismo, en respuesta a la situación sanitaria, el 21 de octubre se aprobó por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud un documento de actuaciones de respuesta coordinada por el que se fijan los indicadores epidemiológicos y sanitarios cuya evaluación determinará la situación epidemiológica existente en cada momento.

En este contexto, la Junta de Castilla y León aprobó el Acuerdo 76/2020, de 3 de noviembre, por el que se establecen los niveles de alerta sanitaria y se aprueba el Plan de Medidas de Prevención y Control para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, en la Comunidad de Castilla y León.

Durante los meses de enero y febrero de 2021 los indicadores sanitarios pusieron de manifiesto un incremento descontrolado de los contagios con el consecuente aumento de la presión asistencial. Ello ha conllevado la declaración del nivel de alerta 4 en todo el territorio de la Comunidad por el Acuerdo 2/2021, de 7 de enero. Pero dicha declaración se reveló insuficiente para controlar la propagación de la enfermedad, obligando a adoptar un catálogo de medidas sanitarias preventivas de carácter excepcional, consistentes en la suspensión de la actividad de centros comerciales, centros deportivos y la hostelería en espacios interiores, así como en la limitación horaria de los establecimientos cuya apertura estaba autorizada. Dichas medidas tuvieron incluso que ser reforzadas mediante otras más restrictivas en determinados momentos.

No obstante, los datos actuales revelan una mejora de la situación sanitaria, lo cual ha permitido dejar sin efecto las medidas sanitarias de carácter excepcional mencionadas. Sin embargo, la eliminación de las restricciones debe ir acompañada de un estricto control de los incumplimientos de las medidas vigentes, para evitar una nueva expansión descontrolada de la enfermedad.

A tal efecto, la experiencia en la aplicación del Decreto-Ley revela que el régimen de sanciones se muestra con efectos limitados en los objetivos de prevención general y especial en cuanto a determinadas infracciones muy graves y en cuanto a las graves, cuando se cometen en establecimientos o instalaciones con hechos de especial relevancia en materia de salud pública por las consecuencias que tienen en la propagación de la infección. Así ocurre que, tanto para las infracciones muy graves, salvo en los casos en que sea competente para sancionar la Junta de Castilla y León, como en las graves, solo se contempla la sanción de multa.

Por ello, se muestra necesario reforzar las consecuencias sancionadoras de las infracciones muy graves previstas en los artículos 3.1.a), b) y c) y 3.2.b) y c), en aquellos casos que excedan de la competencia de la Junta de Castilla y León, así como de las infracciones graves previstas en el artículo 4.1.a) y b) y en el artículo 4.2.b), modificándose el artículo 7 del Decreto-Ley para contemplar en estos casos la sanción accesoria de cierre temporal del establecimiento, instalación o servicio.

Para cumplir con el principio de proporcionalidad, la duración máxima de la sanción accesoria de cierre temporal en el caso de las faltas muy graves mencionadas será de cinco años y en el de las graves de dos años, y siempre habrá de darse audiencia previa al interesado antes de adoptar las mismas.

En cuanto a la modificación del artículo 10, contribuye a clarificar los casos en los que se podrán adoptar medidas provisionales que en todo caso serán en casos de imputación de infracciones muy graves e infracciones previstas en los artículos 4.1.a) y b) así como 4.2.b), pudiendo asimismo adoptarse con carácter previo al inicio del expediente sancionador.

–III–

En la elaboración de este decreto-ley se han observado los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, exigidos por el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y los de coherencia, accesibilidad y responsabilidad, que añade la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública.

A estos efectos, se pone de manifiesto el cumplimiento de los principios de necesidad y eficacia, dado el interés general en el que se fundamentan las medidas que se establecen, siendo el decreto-ley el instrumento más inmediato para garantizar su consecución.

La norma, además, es acorde con el principio de proporcionalidad, al contener la regulación imprescindible para alcanzar los objetivos previamente mencionados. Igualmente, se ajusta al principio de seguridad jurídica y al de coherencia, guardando armonía con el resto del ordenamiento jurídico y siendo coherente con el cumplimiento de las políticas públicas autonómicas.

La disposición cumple también con el principio de transparencia, ya que identifica claramente su propósito y ofrece una explicación detallada, sin que se hayan realizado los trámites de participación pública que se establecen en el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León. Todo ello es conforme con lo dispuesto en el artículo 76 bis.1 b) y 3 b) de dicha ley, que excepciona los trámites de consulta previa y participación previstos en los apartados 2 y 4 del artículo 75, en el supuesto en que en la norma en tramitación concurren circunstancias extraordinarias que no hayan podido preverse con anterioridad y que exijan la aprobación urgente de la norma.

En relación con el principio de eficiencia, en este decreto-ley se pretenden reforzar los instrumentos que contribuyan a evitar la propagación del coronavirus.

–IV–

Sobre el ejercicio competencial propio de la Comunidad Autónoma, la Comunidad de Castilla y León ostenta competencias en materia de sanidad, y así los artículos 70.1.4 y 71.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, establece como competencia exclusiva y de desarrollo normativo y ejecución en la organización territorial de la Comunidad, relaciones entre las instituciones de la Comunidad y los entes locales y regulación de los entes locales creados por la Comunidad, así como en materia de régimen local, respectivamente.

Por otra parte, el artículo 74 del Estatuto de Autonomía determina que *«son de competencia exclusiva de la Comunidad de Castilla y León, sin perjuicio de las facultades reservadas al Estado, las funciones en materia de sanidad y salud pública, la promoción de la salud en todos los ámbitos, la planificación de los recursos sanitarios públicos, la coordinación de la sanidad privada con el sistema sanitario público y la formación sanitaria especializada»* y, además, según el apartado tercero del mismo precepto *«la Junta de Castilla y León podrá organizar y administrar para aquellas finalidades, y dentro de su territorio, todos los servicios relacionados con las materias antes mencionadas, y ejercerá la inspección y control de las entidades en materia de sanidad, reservándose al Estado la alta inspección para el cumplimiento de las funciones y competencias contenidas en este artículo»*.

Este decreto ley se estructura en un artículo único con dos apartados, uno previendo la modificación del artículo 7 del Decreto-Ley indicado y otro la modificación del apartado 2.º del artículo 10 del mismo.

El texto legal se cierra con una disposición final sobre su entrada en vigor.

En su virtud, la Junta de Castilla y León, a propuesta de la Consejera de Sanidad, y previa deliberación del Consejo de Gobierno en su reunión de 25 de marzo de 2021

DISPONE

Artículo Único. Modificación del Decreto-Ley 7/2020, de 23 de julio, por el que se establece el régimen sancionador específico por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención sanitarias para afrontar la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 en la Comunidad de Castilla y León.

Se modifica el Decreto-Ley 7/2020, de 23 de julio, por el que se establece el régimen sancionador específico por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención sanitarias para afrontar la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 en la Comunidad de Castilla y León, en la siguiente forma:

Uno. Se modifica el contenido del artículo 7 que pasa a tener el siguiente contenido:

«Artículo 7. Sanciones accesorias.

1. Sin perjuicio de las multas a que se refiere el artículo anterior, en los casos de infracciones muy graves de los apartados del artículo 3.1.a), b) y c), y de los apartados del artículo 3.2.b) y c), siempre previa audiencia al interesado se podrá acordar como sanción accesoria, el cierre temporal del establecimiento, instalación o servicio donde se haya producido la infracción o la prohibición de realizar la actividad, durante el plazo máximo de cinco años.

2. Dicha sanción accesoria podrá ser igualmente acordada en los supuestos de infracciones graves recogidas en los apartados del artículo 4.1.a) y b) y del apartado del artículo 4.2.b), también previa audiencia del interesado, pudiendo tener una duración máxima de dos años.»

Dos. Se modifica el contenido el artículo 10 que queda redactado en la forma siguiente:

«Artículo 10. Medidas Provisionales.

1. En los supuestos de imputación de infracciones muy graves o de imputación de las infracciones graves previstas en los artículos 4.1 a) y b) y 4.2 b) de este Decreto Ley, el órgano competente para resolver el procedimiento puede ordenar cualesquiera de las medidas provisionales previstas en el artículo 56.1 y 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, incluido el cierre del establecimiento o la suspensión de la actividad o acto objeto de infracción.

2. Excepcionalmente, las medidas provisionales previstas en el apartado anterior podrán adoptarse, con carácter previo a la iniciación del procedimiento, en los términos previstos en el artículo 56.2 de la Ley 39/2015.

En todo caso, en el supuesto previsto en el párrafo anterior, la medida provisional debe ser ratificada, rechazada o modificada en la resolución iniciadora del procedimiento sancionador, que debe dictarse en los quince días siguientes a la adopción de la medida. Quedarán sin efecto aquellas que, vencido el plazo, no se hayan ratificado.»

DISPOSICIÓN FINAL

El presente Decreto-Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

Valladolid, 25 de marzo de 2021.

El Presidente
de la Junta de Castilla y León,
Fdo.: ALFONSO FERNÁNDEZ MAÑUECO

La Consejera de Sanidad,
Fdo.: VERÓNICA CASADO VICENTE