

## 1. Disposiciones generales

### CONSEJERÍA DE SALUD Y FAMILIAS

*Orden de 23 de octubre de 2020, por la que se adoptan medidas preventivas de salud pública en la Comunidad Autónoma de Andalucía, para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus (COVID-19), sobre la limitación de la movilidad de las personas en determinadas horas del día y por la que se delega en las personas titulares de las Delegaciones Territoriales competentes en materia de salud la adopción de las mismas.*

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, estableció un conjunto de medidas dirigidas a hacer frente a la evolución de la crisis sanitaria, así como prevenir posibles rebrotes, una vez superada la fase 3 del Plan para la Transición hacia una Nueva Normalidad, y finalizada la vigencia de la declaración del estado de alarma.

Dicho real decreto-ley, en cuanto norma básica estatal, fue objeto de desarrollo, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por parte de la autoridad sanitaria autonómica, mediante la aprobación de la Orden de 19 de junio de 2020, por la que se adoptan medidas de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Junto al establecimiento de medidas de alcance general para el conjunto de la Comunidad Autónoma, la autoridad sanitaria también ha acordado medidas específicas para ámbitos territoriales determinados, esto es, localidades o parte de las mismas, cuando la evolución epidemiológica lo ha hecho necesario, para hacer frente a concretos rebrotes de la epidemia, con un tratamiento específico y singularizado, acorde al principio de necesidad y de proporcionalidad que ha de regir el conjunto de las decisiones de salud pública a la vista de la evolución de la pandemia en cada ámbito territorial, con la estricta finalidad de contener la negativa evolución de la pandemia y mejorar la situación sanitaria.

En este contexto se ha aprobado por la Consejería de Salud y Familias la Orden de 29 de septiembre de 2020, por la que se adoptan medidas específicas temporales y excepcionales por razón de salud pública para la contención de la COVID-19, en localidades o parte de las mismas donde se haya acordado restricción a la movilidad de la población de una localidad o parte de la misma.

Igualmente la Orden de 14 de octubre de 2020, ha adoptado medidas específicas temporales y excepcionales por razón de salud pública para la contención de la COVID-19, en localidades o parte de las mismas donde es necesario adoptar medidas que no conlleven restricción a la movilidad, y por la que se delega en las personas titulares de las Delegaciones Provinciales o Territoriales competentes en materia de salud la adopción de dichas medidas.

El Pleno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, en sesión celebrada el 22 de octubre de 2020, ha acordado la adopción de un documento denominado actuaciones de respuesta coordinada para el control de la transmisión de COVID-19 que se establece como desarrollo técnico de los indicadores recogidos en el Plan de Respuesta Temprana, e incluye opciones y recomendaciones de actuación para una respuesta proporcional a distintos niveles de alerta definidos por un proceso de evaluación del riesgo en base al conjunto de indicadores epidemiológicos y de capacidad asistencial y de salud pública que se recogen en el mismo.

Como señala el Auto 40/2020, de 30 de abril, del Tribunal Constitucional, en su fundamento jurídico cuarto, las medidas de distanciamiento social 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 el momento.

En los últimos informes epidemiológicos sobre los municipios en los que se han aplicado estas medidas junto con la restricción de movilidad, se concluye que hay una tendencia descendente y que los resultados de las medidas adoptadas son buenos. Las medidas encaminadas a la reducción de la movilidad de las personas se han mostrado altamente efectivas para controlar la transmisión de la COVID-19 cuando el virus alcanza un elevado nivel de difusión. No obstante, se está evidenciando la necesidad de limitar la movilidad de las personas en determinadas horas del día, impidiendo así la presencia en la vía pública sin justificación entre las 23:00 horas y las 6:00 horas, con el objetivo de frenar, entre otras cosas, los conocidos popularmente como botellones y el desplazamiento a reuniones familiares o sociales. Este tipo de medidas son necesarias y proporcionales en aras de salvaguardar la salud de las personas, se trata de romper las cadenas de transmisión y ser conscientes que en las reuniones familiares y sociales es donde se producen la mayor parte de los contagios.

El cumplimiento de estas medidas requiere un nuevo esfuerzo por parte de la población en general y de determinados sectores en particular, y se hacen para evitar un agravamiento de las cifras de contagios que exija la adopción de eventuales medidas aún más drásticas.

Dentro de las tareas de seguimiento continuo de la evolución de la epidemia, se viene observando en las últimas semanas una situación de transmisión comunitaria en diversos territorios de Andalucía del SARS-Cov-2 y un aumento significativo de las tasas de hospitalización e ingresos en unidades de cuidados intensivos. Por este motivo, además de las medidas de prevención y protección individuales y colectivas ya establecidas, es necesario considerar la implementación de medidas más estrictas que permitan facilitar el control de la epidemia en aquellos territorios más afectados por la misma.

En ausencia de una vacuna segura y eficaz para proteger a la población, las medidas no farmacológicas o medidas de distanciamiento social son las intervenciones de salud pública más eficaces contra los riesgos del COVID-19. Para maximizar su efectividad deben implementarse conjuntamente una serie de medidas de forma simultánea y asegurar las capacidades que permitan detectar y actuar ante los casos.

El objetivo de las medidas de distanciamiento social, tanto en espacios públicos como privados, y de restricción de la movilidad es disminuir o interrumpir la transmisión del SARS-Cov-2 para proteger especialmente a aquellos grupos vulnerables con mayor riesgo y evitar superar la capacidad de atención del sistema sanitario.

No obstante, a pesar de todas las medidas adoptadas hasta el momento, de acuerdo a los datos epidemiológicos, no se ha conseguido reducir la curva de aumentos de casos confirmados de la COVID-19 en el territorio andaluz, siendo por tanto necesario prever nuevas medidas que puedan adoptarse por las autoridades sanitarias en aquellos territorios en los que la evaluación de riesgo lo determine. En el caso del cierre de los locales de ocio nocturno y la limitación en los horarios de los establecimientos de hostelería, a fin de reducir el número de reuniones familiares o de amigos, es necesario escalar en esta medida preventiva con la adopción de medidas de limitación de movilidad no esencial en determinadas franjas horarias, con el objetivo de prevenir determinadas reuniones familiares o sociales entre no convivientes, en la que se observa un mayor riesgo de transmisión por las circunstancias y horarios que se realizan que pueden conllevar una mayor confianza y relajación y observancia de las necesarias medidas de prevención y seguridad, sobre todo en las personas asintomáticas que pueden ser vehículos de transmisión. Se trata en definitiva de evitar la realización de conductas que puedan producir un riesgo o un daño grave para la salud de la población.

La situación epidemiológica actual y las características de los focos actuales requiere, en definitiva, restringir a personas convivientes la participación en reuniones de carácter familiar o social que se realicen entre las 23:00 horas y las 6:00 horas, como medida

específica de contención y prevención, para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus (COVID-19), en aquellas localidades o parte de ellas en que así se determine conforme a la evaluación epidemiológica específica a que se refiere la presente orden, previo informe del correspondiente Comité Territorial de Alerta de Salud Pública de Alto Impacto constituido al amparo de lo dispuesto en el Decreto-ley 22/2020, de 1 de septiembre, por el que se establecen con carácter extraordinario y urgente diversas medidas ante la situación generada por el coronavirus.

La medida que se establece mediante esta orden comporta únicamente la previsión de la posibilidad de modulaciones provisionales y limitadas a la forma en que ciertas personas disfrutan y hacen uso, en circunstancias muy determinadas y no generalizables del derecho fundamental. Esta regulación constituye desarrollo de lo establecido en la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública, básica y susceptible, por ello, en los términos y con los límites que se acaban de precisar, de aplicación por la autoridad sanitaria autonómica.

Atendida la actual situación de crisis sanitaria, las modulaciones admisibles en circunstancias determinadas y no generalizables que mediante esta norma se establecen, están plenamente justificadas, tal cual resulta de la habilitación contenida en la citada Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril «en la protección de otros derechos o bienes constitucionales», tal cual considera constitucionalmente necesario la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/2019, de 22 de mayo, al afirmar que toda injerencia estatal en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas debe responder a un fin constitucionalmente legítimo o encaminarse a la protección o la salvaguarda de un bien constitucionalmente relevante, pues «si bien este Tribunal ha declarado que la Constitución no impide al Estado proteger derechos o bienes jurídicos a costa del sacrificio de otros igualmente reconocidos y, por tanto, que el legislador pueda imponer limitaciones al contenido de los derechos fundamentales o a su ejercicio, también hemos precisado que, en tales supuestos, esas limitaciones han de estar justificadas en la protección de otros derechos o bienes constitucionales (SSTC 104/2000, de 13 de abril, FJ8 y las allí citadas) y, además, han de ser proporcionadas al fin perseguido con ellas (SSTC11/1981, FJ 5, y 196/1987, FJ 6) (STC 292/2000, FJ 15)».

Esta medida trata de prevenir determinadas reuniones familiares o sociales entre no convivientes en una concreta franja horaria, como es la madrugada, en la que se observa un mayor riesgo de transmisión por las circunstancias y horarios en que se realizan, que pueden conllevar una mayor confianza y relajación en la observancia de las necesarias medidas de prevención y seguridad.

Se trata, en definitiva, de evitar la realización de conductas que puedan producir un riesgo o un daño grave para la salud de la población.

Esta restricción, en cualquier caso, no es absoluta, dado que se encuentra matizada tanto desde un plano temporal como por una serie de excepciones, de manera que se permitirá la movilidad de las personas en dicha franja horaria por asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios, por cumplimiento de obligaciones laborales, por asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables, por ida o regreso del aeropuerto o cualquier otra estación de transporte, por causa de fuerza mayor o situación de necesidad, o por cualquier otra actividad de análoga naturaleza, debidamente justificada y acreditada.

La medida que se adopta por la presente orden pretenden lograr sus objetivos de la manera menos lesiva para el ejercicio de las actividades esenciales, económicas, laborales y profesionales que otras, como las restricciones de entradas y salidas de ámbitos territoriales o la suspensión de actividades, que se deben reservar para ámbitos territoriales concretos cuando resulta preciso un mayor nivel de restricción.

Con la adopción de estas limitaciones se intenta evitar que en el futuro sea necesaria la adopción de otras que podrían afectar de manera más intensa a los derechos de los ciudadanos o que serían más perjudiciales para la actividad económica.

Por tanto, resultan idóneas, proporcionales, necesarias y justificadas, ya que su finalidad es limitar los contactos, restringiendo las agrupaciones y aglomeraciones para controlar la transmisión y propagación de la enfermedad con el fin de garantizar y proteger el derecho a la vida, a la integridad física y a la salud de la población, y con ellas se pretende dar una respuesta adecuada al escenario que se plantea ante la evolución de la crisis sanitaria en la región con la finalidad de reducir el número de nuevos contagios y aliviar la presión asistencial del sistema sanitario.

Por otra parte, la Consejería de Salud y Familias considera que razones de inmediatez y de distribución territorial justifican la delegación de competencias en las personas titulares de las Delegaciones Provinciales o Territoriales competentes en materia de salud para la adopción de estas medidas preventivas de salud pública como consecuencia de la situación epidemiológica por COVID-19. Esta delegación de competencia se efectúa de conformidad con lo previsto en el artículo 9 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y en los artículos 27, 101, 102 y 103 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

En lo que se refiere a la habilitación normativa para la adopción de las medidas de presente orden, la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública, prevé, en su artículo primero, que con el 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 dicha ley cuando así lo exijan razones sanitarias de urgencia o necesidad. El artículo segundo habilita a las autoridades sanitarias competentes para adoptar medidas de reconocimiento, tratamiento, hospitalización o control cuando se aprecien indicios racionales que permitan suponer la existencia de peligro para la salud de la población debido a la situación sanitaria concreta de una persona o grupo de personas o por las condiciones sanitarias en que se desarrolla una actividad. Y el artículo tercero dispone que, con el fin de controlar las enfermedades transmisibles, la autoridad sanitaria, además de realizar las acciones preventivas generales, podrá adoptar las medidas oportunas para el control de los enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con estos y del medio ambiente inmediato, así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible.

Por su parte, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, en el artículo 26, prevé la posibilidad de que las autoridades sanitarias puedan adoptar las medidas preventivas que consideren pertinentes cuando exista o se sospeche razonablemente la existencia de un riesgo inminente y extraordinario para la salud. La duración de dichas medidas se fijará para cada caso, sin perjuicio de las prórrogas sucesivas acordadas por resoluciones motivadas, y no excederá de lo que exija la situación de riesgo inminente y extraordinario que las justificó.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía, establece en su artículo 21 que las Administraciones Públicas de Andalucía, en el marco de sus respectivas competencias, establecerán y acordarán limitaciones preventivas de carácter administrativo respecto de aquellas actividades públicas y privadas que, directa o indirectamente, puedan tener consecuencias negativas para la salud. Asimismo, adoptarán cuantas limitaciones, prohibiciones, requisitos y medidas preventivas, sean exigibles en las actividades públicas y privadas que directa o indirectamente puedan suponer riesgo inminente y extraordinario para la salud. En este sentido, podrán decretar la suspensión del ejercicio de actividades, cierre de empresas o sus instalaciones, intervención de medios materiales y personales que tengan una repercusión extraordinaria y negativa para la salud de los ciudadanos, siempre que exista o se sospeche razonablemente la existencia de este riesgo. Las medidas previstas que se ordenen con carácter obligatorio, de urgencia o de necesidad, deberán adaptarse a los criterios expresados en el artículo 28 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y a la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud

Pública. Por su parte, el artículo 62.6 de la misma Ley 2/1998, de 15 de junio, establece que «Corresponderán a la Consejería de Salud, en el marco de las competencias de la Junta de Andalucía, entre otras, las siguientes competencias: (...) 6. La adopción de medidas preventivas de protección de la salud cuando exista o se sospeche razonablemente la existencia de un riesgo inminente y extraordinario para la salud».

La Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía, establece en su artículo 71.2.c) que «La Administración de la Junta de Andalucía promoverá un alto nivel de protección de la salud de la población y, con esta finalidad, desarrollará las siguientes actuaciones: (...) c) Establecerá las medidas cautelares necesarias cuando se observen incumplimientos de la legislación sanitaria vigente o la detección de cualquier riesgo para la salud colectiva». Por su parte, el artículo 83, en su apartado 3, establece que cuando se produzca un riesgo para la salud pública derivado de la situación sanitaria de una persona o grupo de personas, las autoridades sanitarias competentes para garantizar la salud pública adoptarán las medidas necesarias para limitar esos riesgos, de las previstas en la legislación, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas especiales en materia de salud pública.

Por otra parte, la Consejería de Salud y Familias considera que razones de inmediatez y de distribución territorial justifican la delegación de competencias en las personas titulares de las Delegaciones Provinciales o Territoriales competentes en materia de salud para la adopción de estas medidas preventivas de salud pública como consecuencia de la situación epidemiológica por COVID-19. Esta delegación de competencia se efectúa de conformidad con lo previsto en el artículo 9 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y en los artículos 27, 101, 102 y 103 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

En su virtud, de conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y por el artículo 26.2.m) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, en el marco de los artículos 21.2 y 62.6 de la Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía, y 71.2.c) y 83.3 de la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía,

## DISPONGO

Primero. Objeto.

1. El objeto de esta orden es establecer, con carácter temporal y excepcional, la limitación de la movilidad de las personas en la franja horaria que transcurre desde las 23:00 horas hasta las 6:00 horas como medida específica de contención y prevención, para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus (COVID-19), en las localidades o parte de ellas en que así se determine conforme a la evaluación epidemiológica específica a que se refiere el apartado tercero.

2. No obstante, se permitirá la movilidad de las personas en dicha franja horaria por las siguientes causas:

- a) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios.
- b) Cumplimiento de obligaciones laborales.
- e) Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.
- f) Ida o regreso del aeropuerto o cualquier otra estación de transporte.
- j) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.
- k) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza, debidamente justificada y acreditada.

3. La circulación por carretera y viales que transcurran o atraviesen los ámbitos territoriales estará permitida siempre y cuando tengan origen y destino fuera del mismo.

**Segundo. Ámbito de aplicación.**

Las medidas establecidas en la presente orden serán de aplicación a todas las personas que residan, trabajen o circulen en el territorio afectado.

**Tercero. Evaluación epidemiológica.**

Los Comités Territoriales de Alerta de Salud Pública de Alto Impacto constituidos al amparo de lo dispuesto en el Decreto-ley 22/2020, de 1 de septiembre, por el que se establecen con carácter extraordinario y urgente diversas medidas ante la situación generada por el coronavirus, informarán, previamente a la toma de decisión, de la situación en que se encuentra una localidad o parte de la misma a efectos de evaluar el riesgo sanitario, y la proporcionalidad de la medida.

La necesidad de adoptar estas medidas existirá en aquellas localidades en que se haya llevado a cabo las evaluaciones epidemiológicas específicas que evidencien un nivel de saturación de sus capacidades de salud pública y asistenciales, que se determinan en el Plan de Respuesta Temprana en un Escenario de Control de la Pandemia por COVID-19 del Ministerio de Sanidad del 16 de julio de 2020.

**Cuarto. Duración de las medidas.**

La adopción de estas medidas tendrá una duración mínima de 10 días y se acompañará de un seguimiento continuo de la situación epidemiológica por parte del Comité Territorial, que determinará la necesidad de prórroga, ampliación o reducción de las mismas.

**Quinto. Régimen sancionador.**

El incumplimiento de las medidas de prevención quedará sujeto al procedimiento de la actividad inspectora y al régimen sancionador establecidos en el Decreto-ley 21/2020, de 4 de agosto, por el que se establece el régimen sancionador por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención aplicables en Andalucía ante el COVID-19.

**Séptimo. Delegación de competencias.**

Se delega en las personas titulares de las Delegaciones Provinciales o Territoriales competentes en materia de salud la adopción de la medida preventiva de salud pública incluida en la presente orden, en aquellas localidades ubicadas dentro de su ámbito territorial, cuando dicha medida sea necesaria ante la existencia de un riesgo sanitario de carácter transmisible inminente y extraordinario.

**Octavo. Ratificación judicial.**

De conformidad con el artículo 41 de la Ley 9/2007, de 2 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, dese traslado al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía en orden a solicitar la ratificación judicial prevista en el artículo 10.8 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

**Noveno. Efectos.**

1. Quedan sin efecto las medidas de prevención e higiene que se opongan a lo dispuesto en la presente orden.

2. Esta orden surtirá efectos el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Sevilla, 23 de octubre de 2020

JESÚS RAMÓN AGUIRRE MUÑOZ  
Consejero de Salud y Familias

00179993