



**T. S. J. LA RIOJA SALA CON/AD  
LOGROÑO**

SENTENCIA: 00005/2024

Equipo/usuario: MML  
Modelo: N11600  
MARQUES DE MURRIETA 45-47  
**Correo electrónico:** tsj.contencioso@larioja.org  
**N.I.G:** 26089 33 3 2022 0000006  
PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000073 /2022  
DF DERECHOS FUNDAMENTALES 0000006 /2022  
**Sobre:** DERECHOS FUNDAMENTALES  
**De** ASOCIACIÓN ELEUTERIA  
**ABOGADO** FELIPE CAMPOS MIRANDA  
**PROCURADOR** D.JOSÉ MIGUEL GIL MAYORAL  
**Contra.** GOBIERNO DE LA RIOJA.  
LETRADO DE LA COMUNIDAD



REGISTRO DE NOTIFICACIONES JURÍDICAS Y ADMINISTRATIVAS  
-SAGJAE-

RECEPCIÓN	M/REF	NOTIFICACIÓN
18-01-2024	29	18-01-2024

**Ilustrísimos señores:**

**Presidente:**

Don Jesús Miguel Escanilla Pallás

**Magistradas:**

Doña Mónica Matute Lozano

Doña María Elena Crespo Arce.

**SENTENCIA Nº 5/2024**

En LOGROÑO, a once de enero de dos mil veinticuatro.

Vistos los autos correspondientes al recurso contencioso-administrativo sustanciado en esta Sala y tramitado conforme a las reglas del procedimiento ordinario, a instancia de la asociación "ELEUTERIA" que comparece representada por el Procurador D. José Miguel Gil Mayoral y defendida por el Letrado D. Felipe Campos Miranda, siendo demandado el CONSEJO DE GOBIERNO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA, representado y defendida, a su vez, por el Letrado de la Comunidad.



## I.-ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.** Por el procurador Sr. Gil Mayoral, en nombre y representación de la asociación “ELEUTERIA”, se presentó ante esta Sala, escrito de interposición de recurso contencioso administrativo contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 15 de Diciembre de 2021.

**SEGUNDO.** Que previos los oportunos trámites, la parte recurrente formalizó su demanda en la que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes, terminó suplicando sentencia estimatoria del recurso interpuesto y las declaraciones correspondientes en relación con la actuación administrativa impugnada.

**TERCERO.** Que asimismo se confirió traslado a la Administración demandada para contestación a la demanda, lo que se verificó, en la que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que consideró pertinentes, la parte terminó suplicando el mantenimiento de la actuación administrativa recurrida.

**CUARTO.** Continuando el recurso por sus trámites, se señaló, para votación y fallo del asunto, el día 6 de diciembre de 2023.

**QUINTO.** En la sustanciación del procedimiento se han observado las prescripciones legales.

**VISTOS.-** Siendo Magistrada Ponente la Ilma. Sra. DOÑA MÓNICA MATUTE LOZANO, quien expresa el parecer de la Sala.



## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO.- OBJETO DEL RECURSO

Por la Asociación Eleuteria representada por el Procurador Sr. Gil Mayoral , se interpone ante esta Sala de lo contencioso Administrativo recurso contra la siguiente actuación de la Administración autonómica : Acuerdo del Consejo de Gobierno de 15 de Diciembre de 2021, por el que se adoptan medidas sanitarias preventivas complementarias a las vigentes para la prevención de la COVID-19 en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, publicado en el Boletín Oficial de la Rioja del 6 de Diciembre de 2021. Dicho Acuerdo recurrido adopta las siguientes concretas medidas: Primero. Complementar las medidas existentes en materia de salud pública para la contención de la pandemia COVID-19, en la Comunidad Autónoma de La Rioja con las siguientes:

*1. El acceso de las personas de 12 años o más, a los centros hospitalarios y centros de servicios sociales especializados, para las visitas a los enfermos ingresados y residentes, respectivamente, así como el acceso a los locales y establecimientos con licencia de discotecas, salas de baile, salas de fiesta, bares con licencia especial, restaurantes con aforo de más de 50 comensales (excluidos comedores de universidades y comedores de empresa), y eventos multitudinarios de carácter cultural en espacios interiores con consumición de comida o bebida de más de 1000 personas, requiere la presentación de un certificado emitido por un servicio público de salud, que acredite alguna de las siguientes circunstancias:*

*1.1. Que a la persona titularse le ha administrado la pauta vacunal completa contra la COVID- 19, de alguna de las vacunas autorizadas (certificado de vacunación).*

*1.2. Que la persona titular dispone de una prueba diagnóstica negativa en relación con la COVID-19, realizada en las últimas 72 horas en el caso de pruebas RT-PCR y en las últimas 48 horas en el caso de test de antígenos (certificado de prueba diagnóstica), realizada por profesional o centro autorizado.*



*1.3. Que la persona titular se ha recuperado de la COVID-19 en los últimos ciento ochenta días después de un resultado positivo, obtenido mediante una prueba diagnóstica válida por la autoridad competente (certificado de recuperación).*

En la demanda de recurso contencioso administrativo alega la parte recurrente que la PCR es una prueba ineficaz para efectuar un diagnóstico certero, pues la única de las pruebas que es válida es el cultivo. Estos cultivos no se hacen, y se computan como positivos un número importante de personas, respecto de que no existe seguridad de que se hallen infectadas y se sustentan sobre este hecho las medidas altamente limitativas de derechos fundamentales y libertades públicas.

Además, dice la parte actora que el certificado COVID carece de cualquier utilidad para evitar contagios. La vacunación es una medida no obligatoria; es voluntaria. Alega que las vacunas no fueron testadas antes de lanzarlas para su inoculación a la población y que causaron un gran número de muertos y lesiones permanentes y graves. Sobre estas consideraciones, y como argumentos jurídicos de impugnación del acto, esgrime la parte recurrente que:

- 1) existe arbitrariedad manifiesta de las medidas dado que no se acredita que los computados como contagiados estuvieran realmente infectados; el certificado de vacunación carece de utilidad para evitar contagios y en determinadas poblaciones de edad se observaba una ausencia de gravedad de la enfermedad.
- 2) Además considera que se infringe el marco legal y jurisprudencial, pues el artículo 3 de la LO 3/1986 no es una clausula en blanco que apodera a la autoridad sanitaria para cualquier medida, y no pudiendo adoptarse la medidas por meras consideraciones de prudencia o precaución. Se impone el certificado COVID sin vinculación a la tasa de contagios. No se supera el triple juicio de necesidad, idoneidad y proporcionalidad.

En la contestación a la demanda, la administración se opone al recurso entablado. Cuestiona y rebate los hechos que se relatan en la demanda, para oponerse





sobre el fondo y alega, como primeros motivos de oposición al recurso la falta de legitimación activa de la asociación recurrente y la carencia perdida sobrevenida de objeto dado que las medidas recurridas estuvieron vigentes unos días y luego fueron sustituidas por otras a las que no se ha ampliado el recurso.

## **SEGUNDO.- LA FALTA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LA ASOCIACIÓN RECURRENTE: ESTIMACIÓN**

Debe acogerse la causa de inadmisión opuesta por la administración. En este sentido se han pronunciado otros Tribunales Superiores de Justicia como el de Cantabria en fecha 21 de julio de 2022, que dice lo siguiente:” Al igual que hiciera en las medidas cautelares instadas en este pleito, el Gobierno de Cantabria opone como causa de inadmisibilidad la falta de legitimación de las dos entidades accionantes. Y pese a su invocación inicial, la parte actora no ha realizado esfuerzo argumentativo, ni en la demanda, ni a lo largo del procedimiento más allá de la mención del artículo 19.1.a) de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa 29/1998, de 13 de julio.

En sede de medidas cautelares la Sala consideró que la existencia de personas físicas sobre las que no se oponía su falta de legitimación permitían decidir sobre aquéllas y dejar para el pronunciamiento de fondo el examen de esta cuestión (auto de 15-12-2021). Al día siguiente y en el procedimiento 328/2021, siendo la una de las entidades accionantes la recurrente de otra resolución, la Sala entró a conocer sobre este óbice en sentido de negar la legitimación basada en unos estatutos genéricos en que prácticamente lo que se pretende es velar por la legalidad ordinaria o constitucional. Razones de coherencia, igualdad y seguridad jurídica llevan a la Sala a reproducir esta argumentación respecto de las dos asociaciones accionantes, con estatutos similares al respecto:



"La pretensión de suspensión cautelar de la ejecutividad de las medidas sanitarias en marcadas en la actuación administrativa contra la pandemia de COVID-19 (y cabe presumir que, de continuar la proceso, se pretenderá la anulación de dichas



medidas), en cuanto se sustenta en que la asociación demandante las considera lesivas de varios derechos fundamentales, guarda relación con los fines de la asociación y es concreción de una de las actividades que en sus estatutos se programa.

Pero el problema radica en que esos fines coinciden con el fin que la jurisprudencia rechaza de forma unánime como criterio legitimador: el interés genérico por la legalidad, sea esta la ordinaria o la constitucional, verse sobre los derechos fundamentales o sobre cualquier otra materia.

Los fines asociativos que hay que poner en relación con la pretensión, a efectos de verificación de la legitimación activa, han de ser fines colectivos concretos, bien intereses compartidos por un grupo de personas que se asocian, precisamente, para reforzar la defensa de los mismos a través de una actuación colectiva, bien valores constitucionales concretos de clara dimensión colectiva y cuya defensa es más fácil y efectiva si se efectúa de forma asociativa.

Pero en este caso, la asociación no aúna los interés específicos de un grupo de personas o de un sector de actividad, ni, tampoco, se centra en la defensa de un valor constitucional concreto de dimensión colectiva (como, por ejemplo, el medio ambiente); se constituye para la defensa general del ordenamiento jurídico, de cuyo contenido resalta todos los derechos fundamentales y libertades públicas y los que denomina derechos sociales; y, aun específica, dentro de esa defensa general, la reacción contra las lesiones y vulneraciones que se produzcan durante la pandemia COVID-19.

La defensa del ordenamiento jurídico y la parte del mismo constituida por las normas configuradoras de los derechos fundamentales y libertades públicas, es un fin asociativo legítimo -vaya esta obvia aseveración por delante-; pero es fin, en cuya persecución caben variadas actuaciones (con el límite del respeto a al ordenamiento jurídico), no conlleva la habilitación para acudir al orden jurisdiccional contencioso-administrativo en impugnación de cuantos actos o





reglamentos la asociación entienda vulneran cualquier derecho fundamental o cualquier otra norma del ordenamiento jurídico español o de los tratados internacionales suscritos por el Estado (que, por cierto, se integran en el ordenamiento español).

Admitir que la definición genérica y de extensión indefinida de fines y actuaciones que hace la asociación LIBERUM en sus estatutos, la legitima para acudir al orden contencioso administrativo, en el marco de la defensa de esos fines, por la única razón de que aquella alegue que ese ámbito teleológico-asociativo omnicomprendido se ve comprometido, es tanto como aceptar que cualquier asociación puede autoatribuirse legitimación activa general a través de la definición de sus fines y de la programación de sus actividades, dejando al margen o eludiendo los criterios legales de legitimación y la doctrina jurisprudencial al respecto. La STS nº 1.240/2021, de 18 de octubre aprecia lucidamente la cuestión: (...)

Los citados fines que persigue la parte recurrente, Club Liberal Español, aun siendo loables y meritorios, revisten un carácter genérico e indeterminado que se trasmuta en vago e indefinido, evidenciando su incompatibilidad con la especificidad que se precisa para apreciar la concurrencia del interés legítimo exigido para interponer el presente recurso. Dicho de otro modo, ha de descenderse de esa dimensión general y abstracta para identificar el interés legítimo que evidencia la relación entre el sujeto y el objeto de la pretensión.

En este sentido, la defensa de la libertad puede ser invocada para una infinidad de impugnaciones de la actuación de las distintas Administraciones Públicas en sus diferentes y variados ámbitos sectoriales. De modo que sería difícil encontrar esferas ajenas a los derechos fundamentales de libertad. Lo que derivaría en el reconocimiento, por esta vía, de la acción popular prevista en el artículo 19.1.h) de la LJCA , sin cumplir las exigencias que dicha norma impone, esto es, que medie una expresa previsión legal al respecto.





Y si bien el artículo 7.3 de la LOPJ dispone que los Juzgados y Tribunales protegerán los derechos e intereses legítimos, tanto individuales como colectivos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión (...)

Lo cierto es que la defensa de estos intereses legítimos, en la modalidad de ejercicio de la acción para la defensa de los intereses colectivos, la previsión en sus respectivos estatutos, según el objeto o finalidades allí previstas, no pueden revestir un carácter tan indeterminado y abstracto, que impida su identificación concreta que ni siquiera especifica la recurrente, propiciando su aplicación a la mayor parte de las áreas de actuación a las Administraciones Públicas, de las que conoce nuestro orden jurisdiccional.

Conviene recordar que venimos declarando, respecto de este tipo de autoatribución estatutaria, que "no es interés legitimador suficiente la simple autoatribución estatutaria de legitimación activa" (...)

En definitiva, el interés en la defensa de la Constitución y del Estado de Derecho, en la medida que reconoce y garantiza el derecho a la información y a la libertad de expresión, no puede ser título legitimador para interponer el presente recurso, toda vez que equivaldría, insistimos, al reconocimiento de una acción popular que precisa de una expresa previsión legal (...)"

Respuesta que resulta aplicable a ambas asociaciones visto el contenido de los estatutos de éstas, reproducidos y cuestionados en la contestación a la demanda por el Gobierno de Cantabria, siendo criterio seguido por la mayoría de los Tribunales Superiores de Justicia cuando se han impugnado medidas sanitarias acordadas por alguna de estas asociaciones en su territorio ( TSJ Illes Balears, sec. 1ª, de 14-05-2022, nº 412/2022, rec. 638/2021, TSJ Navarra, sec. 1ª, de 12-05-2022, nº 150/2022, rec. 507/2021, entre otras)".

O la Sentencia del TSJ de NAVARRA 12 DE Mayo DE 2022: "Opone la Administración demandada la inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación







de los recurrentes. Esta cuestión ha sido resuelta por esta Sala mediante Auto de 22 de diciembre de 2.020, en sentido desestimatorio. Allí dijimos, en los fundamentos de derecho tercero y cuarto; "(...) En el presente caso, la recurrente invoca la legitimación con causa en el efecto que provocan las medidas cuestionadas en sus simpatizantes, socios, activistas y colaboradores. Siguiendo la anterior doctrina, haremos hincapié en la naturaleza y fines de los partidos políticos, de amplio alcance y la necesaria existencia de una conexión directa, íntima y específica entre la resolución recurrida y el interés de sus asociados, activistas, colaboradores y simpatizantes, que ciertamente existe, en tanto en cuanto destinatarios de las órdenes forales cuestionadas, ya que afectan a toda persona que se halle en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra y que, de ver satisfechas sus pretensiones, obtendrían un beneficio concreto (ellos al menos lo entienden así) como es no verse obligados a usar mascarillas protectoras en los términos de las repetidas órdenes"., lo cierto es que la "Asociación de Consumidores Semillas Auzolanean" sí tiene domicilio en Navarra y asociados en esta Comunidad Foral, así como las propias personas físicas que han recurrido la Orden Foral y que obtendrían un beneficio concreto de la eliminación de las restricciones que contienen la Orden Foral. Aquí podemos traer, igualmente el Auto de la Sala Tercera, Sección 5ª, de uno de junio de 2.021, recurso 33/2.021, Ponente Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina (ROJ: ATS 7780/2021 - ECLI:ES:TS:2021:7780A).

En cuanto a la asociación "Liberum" podría entenderse que no concurre más que un genérico interés en la defensa de la legalidad y que no consta a esta Sala que tenga asociados en Navarra y aquí traeremos a colación el Auto de la Sala Tercera, Sección Cuarta, de 22 de julio de 2.020, Recurso 103/2.020 Numroj: ATS 6323:2020, Ecli: ES:TS:2020:6323, donde se dice; " CUARTO.- Hemos dicho repetidas veces, siguiendo doctrina constitucional muy conocida, que se deben interpretar con amplitud las fórmulas que emplean las leyes procesales en la atribución de la legitimación activa [Cfr., por todas, Sentencia del Tribunal Constitucional - STC- 15/2012 , de 13 de febrero , FJ 3 y STC 144/2008 , de 10 de noviembre , FJ 4] porque el contenido esencial y primario del derecho





fundamental a la tutela judicial efectiva, y en mayor medida cuando está en juego el acceso a la jurisdicción ( STC 29/2010 , de 27 de abril , FFJJ 2 a 4 y Fallo), es obtener una resolución razonada y fundada en Derecho sobre el fondo de las pretensiones oportunamente deducidas por las partes.

Pero también hemos dicho que el derecho a la tutela judicial efectiva es un derecho fundamental de prestación y de configuración legal. Por ello, ese ejercicio de la tutela judicial efectiva está subordinado a la concurrencia de los presupuestos y requisitos que haya establecido el legislador para cada sector del ordenamiento procesal. En lógica consecuencia ese derecho se satisface también cuando, como vamos a acordar aquí, se obtiene una decisión de inadmisión o meramente procesal que aprecia en forma razonada la concurrencia de un óbice fundado en un precepto expreso de la ley que, a su vez, sea respetuoso con el contenido esencial del derecho (Por todas SSTC 60/1982 , de 11 de octubre, FJ 1 ; 321/1993 , de 8 de noviembre, FJ 3 ; 63/2006 , de 27 de febrero, FJ 2 y 185/2009 , de 7 de septiembre , FJ 3).

QUINTO.- La Orden SND/310/2020, de 31 de marzo, por la que se establecen como servicios esenciales determinados centros, servicios y establecimiento sanitarios del Ministerio de Sanidad se impugna en concreto contra la consideración en el anexo de la misma como actividad esencial la de las clínicas de interrupción voluntaria del embarazo.

La asociación recurrente invoca fundamentalmente sus estatutos, en los que asume un papel de defensa de la vida humana, desde la concepción hasta la muerte natural, para fundar su interés legitimador. La defensa no prospera, ni es suficiente para ello la invocación de un precedente menor. La jurisprudencia de esta Sala ha considerado en forma constante que no es interés legitimador suficiente la simple autoatribución estatutaria de legitimación activa.

La sentencia del Pleno de esta Sala de 31 de mayo de 2006 (recurso 38/2004) declaró la imposibilidad de reconocer interés legitimador cuando resulta





únicamente de una autoatribución estatutaria por cuanto aceptar tal posibilidad equivaldría a admitir como legitimada a cualquier asociación que se constituyera con el objeto de impugnar disposiciones de carácter general o determinadas clases de actos administrativos. Esta doctrina se reitera en otras muchas sentencias, como la de Pleno de 9 de julio de 2013 (Rec 357/2011), la sentencia 915/2016, de 26 de abril de 2016, 396/2017, la sentencia de 8 de marzo (Rec. 4451/2016) o la 1300/2016, de 2 de junio (Casación 2812/2014).

Debemos declarar, por ello, que la asociación actora carece de interés legitimador para pretender la anulación de las normas que impugna."

También se ha pronunciado esta Sala en el Auto nº 5/2.022, de 18 de enero, dictado en la pieza de medidas cautelares del procedimiento de protección de derechos fundamentales 6/2.022, donde, con base en la necesaria interpretación restrictiva de las causas de inadmisibilidad, por cuanto suponen un límite al acceso a los órganos jurisdiccionales y, con ello, a la tutela judicial efectiva, se dijo lo siguiente; "Mediante escrito de 07/01/2022, la parte actora aclara que el Procurador de los Tribunales D. Jaime Ubillos Minondo, comparece en nombre y representación de D. Raimundo, como persona física y siendo esto así, la medida referida al denominado pasaporte covid le afecta como residente en la Comunidad Foral por lo que, en sede de medidas cautelares y efectuando una interpretación restrictiva de las causas de inadmisibilidad conforme al principio pro actione, se estima que concurre legitimación activa del demandante. En el mismo sentido, puede citarse el ATS de 23/03/2021, Rec. 93/2021 en el que se recurría por una ciudadana particular directamente afectada y el grupo parlamentario de Vox en la Asamblea de Madrid el Decreto 22/2021, de 12 de marzo, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establecen medidas temporales para hacer frente a la COVID-19, en aplicación 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 y el TS admite la legitimación de la demandante como ciudadana particular directamente afectada por las medidas y no admite la legitimación del partido político VOX, con cita de los AATS de 14 de





noviembre de 2019 (recurso n.º 105/2019), de 31 de julio de 2020 (recurso n.º 65/2020), 4 de febrero de 2021 (recurso n.º 64/2020) y de 3 de marzo de 2021 (recurso n.º 377/2020), en los que sigue el criterio de la falta de legitimación activa de los grupos parlamentarios para impugnar actos o disposiciones que no afecten a la posición constitucional que les corresponde o a la función representativa que desempeñan".

Acogiendo la causa de inadmisión alegada en primer término por la administración, el recurso ha de ser inadmitido. Criterio que se ha seguido por esta Sala en otras ocasiones como en la Sentencia 319-2022 o en el REc AP 107-2023.

**TERCERO.- COSTAS.-**La desestimación del recurso conlleva la imposición de costas a la parte recurrente hasta el límite de 1000 euros (artículo 139 LJCA) Vistos los preceptos citados y demás de necesaria y pertinente aplicación, en nombre de S. M el Rey de España,

### FALLAMOS

Se inadmite el recurso contencioso administrativo interpuesto por la asociación ELEUTERIA frente a la actuación administrativa referenciada en el Fundamento de Derecho primero de la presente Sentencia.

Se imponen las costas a la parte recurrente hasta el límite de 1000 euros.

Así por esta nuestra Sentencia, –de la que se llevará literal testimonio a los autos–, que es susceptible de recurso de casación en los términos establecidos en los artículos 86 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.





La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

