

I. DISPOSICIÓN XERAIS

CONSELLERÍA DE SANIDADE

ORDE do 25 de novembro de 2021 pola que se modifica a Orde do 14 de setembro de 2021 pola que se aproba o novo Plan de hostalaría segura da Comunidade Autónoma de Galicia.

I

Mediante a Resolución do 21 de outubro de 2021, da Secretaría Xeral Técnica da Consellería de Sanidade, dáse publicidade ao Acordo do Consello da Xunta de Galicia, do 21 de outubro de 2021, polo que se declara a finalización da situación de emerxencia sanitaria no territorio da Comunidade Autónoma de Galicia, declarada polo Acordo do Consello da Xunta de Galicia, do 13 de marzo de 2020, como consecuencia da evolución da epidemia do coronavirus COVID-19.

A finalización da aplicación dos mecanismos extraordinarios derivados da lexislación de protección civil debe entenderse, naturalmente, sen prexuízo de que continúen sendo necesarias, mentres permaneza a pandemia, medidas de prevención de acordo coa lexislación sanitaria en vigor.

Neste sentido, a Lei estatal 2/2021, do 29 de marzo, de medidas urxentes de prevención, contención e coordinación para facer fronte á crise sanitaria ocasionada pola COVID-19, prevé no seu artigo 2.3 que «as medidas contidas nos seus capítulos II, III, IV, V, VI e VII e na disposición adicional quinta serán de aplicación en todo o territorio nacional ata que o Goberno declare de maneira motivada e de acordo coa evidencia científica dispoñible, logo do informe do Centro de coordinación de alertas e emerxencias sanitarias, a finalización da situación de crise sanitaria ocasionada pola COVID-19. O Goberno consultará as comunidades autónomas no seo do Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde con carácter previo á finalización da situación de crise sanitaria a que se refire o parágrafo anterior».

De acordo coa lexislación estatal, continúa, polo tanto, existindo unha situación de crise sanitaria. Isto determina, por exemplo, que siga sendo de aplicación o deber de cautela e protección establecido no artigo 4 da lei, de tal xeito que «todos os cidadáns deberán adoptar as medidas necesarias para evitar a xeración de riscos de propagación da enfermidade COVID-19, así como a propia exposición aos ditos riscos, conforme o que se establece



nesta lei». O dito deber de cautela e protección será igualmente exigible aos titulares de calquera actividade regulada nesta lei.

Deste modo, seguen sendo de aplicación as previsións desta lei sobre o uso obrigatorio de máscaras, a regulación das distintas actividades e a distancia de seguridade interpersoal mínima.

En particular, débese ter en conta que seguirán sendo de aplicación os mecanismos de tutela previstos na lexislación sanitaria.

A Lei orgánica 3/1986, do 14 de abril, de medidas especiais en materia de saúde pública, conforma, xunto coa Lei 14/1986, do 25 de abril, xeral de sanidade, a Lei 16/2003, do 28 de maio, de cohesión e calidade do Sistema nacional de saúde, e a Lei 33/2011, do 4 de outubro, xeral de saúde pública, o corpo normativo fundamental da acción de tutela da saúde pública a nivel estatal, ao cal se debe unir a lexislación autonómica reguladora da protección da saúde pública no marco de competencias autonómico, como é o caso, na Comunidade Autónoma galega, da Lei 8/2008, do 10 de xullo, de saúde de Galicia. En efecto, recóllense na dita normativa medidas que as autoridades sanitarias poderán acordar para tutelar a saúde pública en situacións de risco, co fin de cumprir o mandato contido no artigo 43 da Constitución española, que despois de proclamar o dereito á protección da saúde, dispón que lles compete aos poderes públicos organizaren e tutelaren a saúde pública a través de medidas preventivas e das prestacións e servizos necesarios e que a lei establecerá os dereitos e deberes de todos ao respecto.

O dito marco normativo débese completar, atendida a posible afectación que tales medidas poden ter sobre os dereitos fundamentais, coa necesidade de intervención xudicial.

Malia o anterior, a crise da COVID-19 puxo de manifesto a necesidade de contar cunha maior densidade normativa no que respecta á articulación dos mecanismos extraordinarios que recolle a lexislación sanitaria para tutelar a saúde pública ante crises sanitarias.

Neste sentido, a Lei de saúde autonómica foi modificada pola Lei 8/2021, do 25 de febreiro, no exercicio da competencia autonómica en materia de sanidade interior, recollida no artigo 33 do Estatuto de autonomía de Galicia, para introducir na lei as modificacións necesarias co fin de facer fronte á necesidade de contar cun marco normativo claro na materia que ofrezca a necesaria seguridade xurídica, tanto para quen debe intervir na adopción das medidas e na súa inspección, vixilancia, control e sanción como para as persoas destinatarias destas. En particular, unha das principais finalidades desta lei é, así, concretar as



medidas que tendo en conta o disposto na lexislación sanitaria estatal, de rango orgánico e ordinario, poden ser adoptadas polas autoridades sanitarias galegas para a protección da saúde pública, así como regular os requisitos que se deben cumprir para a súa correcta adopción, con especial atención ás exixencias de motivación e de proporcionalidade.

Resulta necesario un comportamento social de cautela e autoprotección, asentado fundamentalmente nas premisas de hixiene frecuente das mans; distancia interpersonal mínima; uso da máscara cando non sexa posible manter a distancia mínima interpersonal, así como cando se estea en contornos con moita xente, especialmente en espazos pechados; limpeza, hixiene e ventilación dos espazos utilizados e, especialmente, adopción de medidas de illamento e comunicación cos servizos de saúde tan pronto como se teñan síntomas compatibles coa COVID-19.

II

No que atinxe ao sector da hostalaría e restauración, por Orde do 14 de setembro de 2021 aprobouse o novo Plan de hostalaría segura da Comunidade Autónoma de Galicia, coa natureza de medidas preventivas de acordo co disposto no artigo 38 da Lei 8/2008, do 10 de xullo, de saúde de Galicia, e de plan sanitario para os efectos do previsto no artigo 80 da Lei 8/2008, do 10 de xullo, de saúde de Galicia.

A Xunta de Galicia, consciente da importancia do sector e da necesidade de manter a súa viabilidade, acordou cos representantes do sector hostaleiro de Galicia o compromiso de seguir apostando por unha hostalaría segura.

Co obxectivo de seguir garantindo a máxima seguridade tanto para as persoas traballadoras coma para as persoas usuarias, foi necesario incidir no control dos niveis de ocupación e na necesidade de manter en todo momento as normas hixiénico-sanitarias básicas de limpeza de mans e superficies, nas distancias de seguridade interpersonal, no uso da máscara, nas medidas de ventilación dos espazos e na limitación dos tempos de contacto.

Os establecementos de hostalaría e restauración son ambientes que favorecen os encontros entre persoas que comparten un mesmo espazo con proximidade, e durante os cales se produce o consumo de alimentos ou bebidas e a consecuente necesidade de retirar a máscara nese instante.



Así, fíxose necesario continuar velando polo cumprimento das medidas na totalidade dos locais de hostalaría da nosa Comunidade, dado o seu carácter de lugares de convivencia e interacción social, e seguir establecendo controis por parte dos corpos de inspección sanitarios e polos corpos e forzas de seguridade que operan en Galicia.

Todo isto completouse tamén coa necesaria información que debe transmitirse ás persoas usuarias, lembrándolles en todo momento a necesidade de observar as medidas básicas de prevención.

Este plan permitiu acadar unha estabilidade nas condicións de apertura dos establecementos de hostalaría con independencia dos niveis de restrición de cada concello.

Por outra banda, a citada orde foi obxecto de varias modificacións. A primeira modificación, realizada mediante a Orde do 23 de setembro de 2021, consistiu na habilitación dun prazo de dous meses para que o persoal do sector puidese acreditar a formación necesaria, cuxo contido se incorporou como un novo anexo II á xa citada Orde do 14 de setembro.

Posteriormente, realizouse unha segunda modificación que tivo lugar mediante a Orde do 7 de outubro de 2021 pola que se estableceron medidas de prevención específicas como consecuencia da evolución da situación epidemiolóxica derivada da COVID-19 na Comunidade Autónoma de Galicia e se modificaron a Orde do 14 de setembro de 2021 pola que se aprobou o novo Plan de hostalaría segura da Comunidade Autónoma de Galicia e a Orde do 29 de setembro de 2021 pola que se aprobou o novo Plan de lecer nocturno da Comunidade Autónoma de Galicia. O obxecto desta segunda modificación referiuse a aspectos da sinalética dos establecementos e ás zonas ou espazos de autoservizo.

Finalmente, a terceira modificación realizouse mediante a Orde do 22 de outubro de 2021 pola que se estableceron medidas de prevención específicas como consecuencia da evolución da situación epidemiolóxica derivada da COVID-19 na Comunidade Autónoma de Galicia e se modificou a Orde do 14 de setembro de 2021 pola que se aprobaba o novo Plan de hostalaría segura da Comunidade Autónoma de Galicia. Esta terceira modificación tivo por obxecto ampliar a ocupación e os horarios aplicables en función dos tipos de establecementos, así como habilitar novamente o uso das barras.

III

Cómpre indicar tamén que, dentro das previsións sanitarias aplicadas ao sector da hostalaría e restauración, a evolución da situación epidemiolóxica e sanitaria na Comunidade



Autónoma exixiu modificar determinados aspectos coa finalidade de adaptar as medidas á realidade de cada momento.

En particular, mediante a Orde do 13 de agosto de 2021 suspendeuse expresamente a exigencia da exhibición de documentación para o acceso a determinados establecementos prevista na Orde do 25 de xuño e substituíuse esta obriga por unha regulación transitoria e provisional, á espera do pronunciamento do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia sobre a autorización da exigencia dos certificados anteditos.

Así, con data do 13 de agosto de 2021 a Administración autonómica solicitou ao Tribunal Superior de Xustiza de Galicia autorización xudicial para a adopción de medidas referidas á obriga de exhibición de determinada documentación como requisito previo ao acceso a certos establecementos.

Mediante o Auto 97/2021, da Sección Terceira da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, denegouse a autorización das medidas consistentes na exhibición de documentación para o acceso a determinados establecementos previstas na orde sometida a autorización. Cómpre indicar que a Sentenza 1112/2021, da Sección Cuarta da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Supremo, estimou o recurso de casación presentado pola Administración autonómica fronte ao Auto 97/2021, da Sección Terceira da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia.

A dita sentenza sinala que a ratificación ou autorización xudicial unicamente se pode obviar cando a falta de restrición ou limitación dos dereitos fundamentais é manifesta, evidente, ostensible e indiscutible, polo que a medida de exhibición de determinada documentación para o acceso a certos establecementos require a autorización xudicial previa, aínda que se indica que no caso examinado esta incidencia nos dereitos fundamentais é tenue.

Tamén se salienta a existencia de cobertura xurídica para a adopción das medidas axuzadas, lembrando, neste sentido, que a Lei orgánica 3/1986, do 14 de abril, de medidas especiais en materia de saúde pública, en coherencia coas demais leis sanitarias, é suficiente como norma de cobertura das medidas sanitarias que comporten algunha restrición de dereitos fundamentais que, ademais, neste caso, é liviá.

O Tribunal Supremo recoñece que os dereitos fundamentais, como calquera dereito subxectivo, non son absolutos nin ilimitados e que a limitación resulta precisa para permitir a súa pacífica coexistencia cos demais dereitos fundamentais e cos bens constitucional-



mente protexidos, que se traducen, neste caso, nunha potente presenza do dereito á vida e á integridade física, e á defensa e protección da saúde dos cidadáns.

Nesta liña, a sentenza expresa: «É o que sucede neste caso, ao confrontar a tenue limitación que podería ter a medida examinada sobre os dereitos fundamentais á igualdade (artigo 14) e á intimidade (artigo 18.1) co dereito fundamental á vida (artigo 15), a protección da saúde (artigo 43) en situacións da pandemia como a COVID-19, e co interese xeral de todos a sobrevivir nestas gravísimas circunstancias, que avalan a procedencia da medida que se pretende».

Nese sentido, a autoridade sanitaria vén adoptando medidas preventivas de seguridade sanitaria consistentes na posesión de documentación que acredite o cumprimento de determinados requisitos para o acceso aos establecementos de lecer nocturno, recollidas na citada Orde do 29 de setembro de 2021, na súa redacción vixente, que foron autorizadas polo Tribunal de Xustiza de Galicia mediante o Auto 122/2021, do 12 de novembro, ou medidas preventivas de seguridade sanitaria consistente na exhibición de documentación que acredite o cumprimento de determinados requisitos nos espazos de aloxamento compartido nos albergues turísticos, sendo autorizadas as últimas medidas polo Tribunal de Xustiza de Galicia mediante o Auto número 115 /2021, do 29 de outubro.

IV

Na actualidade, a situación epidemiolóxica, de acordo co Informe da Dirección Xeral de Saúde Pública, do 24 de novembro de 2021, pódese resumir do seguinte xeito:

O número de casos novos volve aumentar e obsérvase que a partir do 30 de outubro a tendencia da incidencia volve aumentar, cunha porcentaxe de cambio diaria do 10,3 %, fronte ao descenso máis ou menos acelerado que se observou a partir do 21 de xullo.

En canto á incidencia acumulada a 7 días, a día 21 de novembro, está en 67,8 casos por 100.000 habitantes fronte aos 30,6 casos por 100.000 habitantes de hai unha semana, o que supón un incremento do 121,6 %. A incidencia a 14 días está en 98,4 casos por 100.000 habitantes, fronte a 47,9 casos por 100.000 habitantes de hai unha semana, o que supón un aumento do 105,4 %.

O número de concellos sen casos tamén está a diminuír, ou o que é o mesmo, están a aumentar os concellos con casos. Así, a 19 de novembro o número de concellos sen casos a 14 días é de 110, fronte aos 209 do día 30 de outubro, cando se observou o cambio da



tendencia cara o ascenso. O número de concellos sen casos a 7 días foi de 131, fronte aos 236 do día 30 de outubro.

A porcentaxe de positividade das probas diagnósticas superou o 3 % establecido en Galicia como nivel deste indicador de seguimento, está no 4,4 %, entre o 12 e 18 de novembro, fronte ao 2,4 % entre o 5 e o 11 de novembro, o que supón un aumento do 80 %.

En canto á incidencia por grupos de idade de Galicia, o grupo de 0 a 11 anos, é dicir os que non son susceptibles de vacinación por non estar aprobada para estas idades, é o que presenta a incidencia máis elevada, seguido dos grupos de 30 a 39 anos e 40 a 49 anos.

En canto á hospitalización, tanto en unidades de agudos como nas de críticos, aínda que non é elevada, esta aumentou con respecto ao 30 de outubro, pasando de 1,0 ingresos por cen mil habitantes en unidades de agudos, a 3,2 (6,01 no conxunto de España), a día 21 de novembro. Isto supón un total de 86 pacientes hospitalizados. No que atinxe ás unidades de críticos, tamén se observou un aumento, xa que a día 21 de novembro a taxa de ingresos por cen mil habitantes era de 0,52 e a día 30 de outubro foi de 0,15, o que supón 14 pacientes nas unidades de críticos.

Dos pacientes ingresados en Galicia nas unidades de críticos desde o 30 de outubro, o 65 % estaba sen vacinar e, ademais, eran significativamente máis novos que os vacinados (idade media de 67,9 nos non vacinados e 73,9 nos vacinados). En España, en relación coa na taxa de ingresos en vacinados e non vacinados, por grupos de idade, pódese observar que todos os grupos de idade en non vacinados teñen unha taxa semanal máis elevada, tanto de ingreso en planta de hospitalización de agudos como na de críticos.

Galicia ten a porcentaxe de vacinados, entre a poboación susceptible de vacinarse, máis elevada de España, cunha cobertura vacinal global do 94 %. As coberturas nas idades por riba dos 60 anos de idade son do 100 %, porén nos grupos de idade de entre 20 e 39 anos son menores do 90 %. Nos demais grupos de idade supera o 90 %.

Como resumo, os indicadores epidemiolóxicos están a amosar un aumento, especialmente na taxa de incidencia, polo tanto espérase que siga a aumentar, o que é coherente co que se está a observar, tanto en España coma nos países da nosa contorna.

En particular, cabe observar que o aumento de casos presenta un crecemento especialmente rápido, incluso con características de certa explosividade, como se pode comprobar mediante a análise da súa evolución nestes últimos días. En efecto, fronte á incidencia



a 7 días de 30,6 casos por cen mil habitantes de hai unha semana, pasamos nestes días a unha incidencia de 67,8 casos por 100.000 habitantes. O modelo predictivo que se utiliza mostra que, de manterse a ratio de crecemento actual, nunha semana poderíamos estar en niveis do dobre ou máis.

Esta situación fai necesario o estudo e a análise das medidas que se deben tomar nesta fase da pandemia, debidamente adaptadas á situación actual, que vén determinada pola alta porcentaxe de vacinación existente e, de forma consecuenta, por unha diminución en xeral do número de ingresos hospitalarios (ao cursar a enfermidade, en xeral, de forma menos grave na poboación vacinada).

Neste sentido, débese destacar que segundo os datos de que se dispón en Galicia, a porcentaxe de persoas non vacinadas entre os ingresados nas unidades de críticos é de máis do 65 %.

Polo tanto, tendo en conta a porcentaxe de poboación vacinada, pode dicirse que o risco de ingreso de persoas non vacinadas é maior, aínda que ten variacións por grupo de idade. Así, no grupo de 12 a 34 anos, o risco de ingreso é 14 veces máis elevado que nos vacinados; no grupo de idade de 35 a 64 anos o risco é 18 veces máis elevado, e no grupo de 65 e máis anos é de 9 veces máis, pero tamén teñen 9 veces máis risco de falecemento.

En Israel, cunha alta cobertura vacinal, pero non tan elevada como a actual de Galicia, estimaron que coa vacinación evitaron o 79 % das hospitalizacións relacionadas coa COVID-19 e a mesma porcentaxe de mortes na poboación completamente vacinada. Se trasladamos estes resultados á nosa poboación coa cobertura actual esperaríamos evitar unha porcentaxe maior de hospitalizados e falecementos. Así mesmo, nun estudo realizado en Nova York o risco de hospitalización en non vacinados era un 30 % máis elevado que entre os vacinados. En Galicia, o risco relativo de ingreso en vacinados é menor que nos non vacinados, de feito, o risco de ingresar estando vacinado é menor que 1 en todos os grupos de idade, o que significa que vacinarse ten un efecto protector fronte ao ingreso.

Polo tanto, sen descartar que se deban tomar outras medidas, de continuar o incremento do número de casos que indique unha situación de transmisión comunitaria sostida, resulta correcto e proporcionado, neste momento da evolución da pandemia, estudar a adopción de novas medidas de ámbito autonómico dirixidas ao control da transmisión en relación cos ámbitos onde resulta de aplicación a exigencia da exhibición dos certificados COVID.



Débase destacar, tamén, que nestes momentos non existen uns niveis de transmisión tan diferentes nos distintos territorios da Comunidade Autónoma que xustifiquen un tratamento diferente entre eles no caso que nos ocupa. En efecto, nas actividades a que se refire este informe (restauración, hostalaría e xogo), presentan uns riscos específicos asociados comúns que xustifican neste momento un tratamento uniforme en toda a Comunidade Autónoma, especialmente tendo en conta que as actividades de hostalaría e restauración xa presentan unhas medidas específicas de seguridade comúns recollidas no Plan de hostalaría segura de Galicia, con independencia do nivel epidemiolóxico concreto do concello en que radiquen (sen prexuízo da posible aplicación do denominado nivel de seguridade en situacións de risco específico en que así se xustifique).

V

Desde o inicio da pandemia a Consellería de Sanidade, os seus órganos asesores (Comité Clínico e o Subcomité de Gromos) e o Servizo Galego de Saúde, de acordo coas súas funcións, estableceron as medidas preventivas e de control da pandemia que a evidencia científica dispoñible en cada momento recomendaba para a prevención e control da infección polo SARS-CoV-2.

E, neste sentido, a posta en marcha da medida baseada na exigencia de presentar un certificado de vacinación, de recuperación ou de proba COVID negativa para acceder ao interior de determinados establecementos (hostalaría, restauración, lecer nocturno e de xogo) non foi unha excepción.

É importante ter en conta que a adopción de calquera medida debe adecuarse, ademais de á situación epidemiolóxica existente, ao risco de transmisión que poida ocasionar unha determinada actividade, ben sexa polo establecemento en que esta se desenvolve ou ben pola vulnerabilidade das persoas a que vai dirixida esa actividade.

Coa evidencia científica acumulada, considérase que a principal vía de transmisión do SARS-CoV-2 é o contacto e a inhalación das pingas e aerosois respiratorios emitidos por un infectado que conteñen virus con capacidade de xerar infección, sobre todo en determinadas circunstancias: en proximidade ao caso índice durante tempo prolongado e en espazos pechados e mal ventilados.

Ademais, e a pesar da alta cobertura vacinal acadada en Galicia (93,4 % da poboación susceptible de vacinar), esta non é homoxénea en todos os grupos de idade, e son os grupos de 20 a 39 anos os de menor cobertura (84,3 % no grupo de 20 a 29 anos e 80,5 %



no de 30 a 39 anos). Neste sentido é importante sinalar que hai evidencia de que a carga viral en persoas novas é máis elevada que nas persoas de máis idade, o que favorece a transmisión, especialmente se temos en conta que a proporción de asintomáticos ou con síntomas moi leves tamén é máis frecuente nas idades novas.

Así mesmo, existe evidencia de que a vacinación diminúe o risco de transmisión da infección de enfermidade grave e de hospitalización, polo que é importante manter todas as medidas de prevención actualmente recomendadas (uso da máscara, distancia interpersoal de seguridade, hixiene das mans e respiratoria) e de maneira adicional, para aumentar a seguridade, os certificados COVID.

Tendo en conta os antecedentes referidos, o obxecto desta orde é aprobar a aplicación de determinadas medidas de prevención específicas como consecuencia da evolución da situación epidemiolóxica derivada da COVID-19 na Comunidade Autónoma de Galicia para o acceso ao interior dos establecementos da hostalaría (restaurantes, bares, cafetarías, furanchos...), así como para o acceso ao interior dos establecementos de xogo que contén con servizos de hostalaría e restauración, coa finalidade de que a actividade se poida desenvolver en condicións de seguridade, tanto para o persoal traballador coma para os clientes.

Tal como establece o informe da Dirección Xeral de Saúde Pública, do 24 de novembro de 2021, coa evidencia científica acumulada, considérase que a principal vía de transmisión do SARS-CoV-2 é o contacto e a inhalación das pingas e aerosois respiratorios emitidos por un enfermo que conteñen virus con capacidade de xerar infección, sobre todo en determinadas circunstancias: en proximidade ao caso índice durante tempo prolongado e en espazos pechados e mal ventilados.

Tendo en conta esta transmisión, considérase apropiado establecer medidas de prevención adicionais e específicas para o acceso ao interior dos establecementos da hostalaría (restaurantes, bares, cafetarías, furanchos...), así como para o acceso ao interior dos establecementos de xogo que contén con servizos de hostalaría e restauración, do mesmo xeito que se realizou noutros países, por tratarse de espazos nos cales se poden agrupar factores que aumentan o risco de transmisión do SARS-CoV-2: espazos pechados en que se establecen contactos próximos e prolongados entre persoas, con escasa renovación de aire no interior nalgúns casos, e realización de actividades nas cales é necesaria a retirada da máscara (ao comer ou beber) e de accións que ocasionan unha maior xeración de aerosois (falar, en ocasións cun ton de voz maior do normal, ou cantar). Ademais, trátase de espazos de socialización que favorecen a relaxación da atención necesaria para manter as



medidas individuais de prevención (uso da máscara e mantemento da distancia de seguridade interpersoal), ao que pode contribuír o consumo de alcohol.

Estas circunstancias, que non se dan noutras actividades mercantís (establecementos de alimentación, áreas comerciais, salóns de peiteado etc.) nas cales o uso da máscara se mantén en todo momento e, xeralmente, os contactos non son prolongados nin próximos, fan necesaria a posta en marcha de medidas como a que nos ocupa, que estaría avalada pola evidencia científica dispoñible en relación co papel que ten a hostalaría/restauración na transmisión da infección polo SARS-CoV-2.

Países da nosa contorna xa están a implantar este tipo de certificados para diversas actividades, incluído o acceso a locais de hostalaría e de lecer nocturno, e incluso para acudir ao traballo como fai Italia, ou acceder aos hospitais, en Francia, co fin de evitar a transmisión do virus.

A pesar de que a vacinación non impide completamente a infección da persoa vacinada nin elimina a probabilidade de que unha persoa vacinada e infectada poida transmitir a infección, a vacinación ten un efecto positivo sobre ambas (infección e transmisión) que, sen chegar a ter o efecto que ten sobre a prevención da enfermidade grave, non é en absoluto desprezable en canto ao número de posibles contaxios.

O feito de que o virus siga a circular, que o fará durante tempo, que no mundo hai un gran número de países con coberturas de vacinación practicamente de cero, que países da nosa contorna teñen coberturas de vacinación moito máis baixas que as nosas, especialmente en grupos de idade máis novos, fai considerar preciso retomar esta medida no sector da hostalaría e restauración e dos establecementos de xogo que contén con servizos de hostalaría e restauración, tendo en conta a explosividade que está a amosar a evolución dos contaxios.

Hai estudos que puxeron en evidencia que o sector da hostalaría e restauración representa o maior impacto na transmisión da infección (comparado con manter pechados este tipo de establecementos) debido ao gran número de locais existentes, así como á densidade de persoas que se agrupan e ao tempo elevado de permanencia nestes locais.

A investigación ComC, dirixida por Galminche Simon e publicada polo Instituto Pasteur e a Axencia Nacional de Saúde Pública e o Instituto IPSOS de Francia, analizou a importancia da frecuentación de locais de hostalaría no risco de transmisión. Neste estudo concluíuse que as reunións privadas e frecuentar bares e restaurantes foron responsables da



maior proporción de infeccións (19 % e 12 %, respectivamente). Así mesmo, compararon o risco de infección durante o toque de queda e o confinamento e concluíron que, a pesar de diminuír a frecuentación de bares e restaurantes durante o confinamento (2,8 % fronte a 31,8 %), o risco de infección foi maior (OR 5,6 fronte a 1,3 no toque de queda). É dicir, o descenso na frecuentación non se asociou a un menor risco de infección.

Nun estudo realizado en Xapón sobre os ámbitos de transmisión da COVID-19 durante o gromo en Tsuchiura, atoparon que os restaurantes foron o ámbito inicial da transmisión no 56 % dos casos.

O Centro Europeo para o Control e a Prevención das Enfermidades (ECDC) baseouse no estudo anterior para recomendar o peche de locais como os de hostalaría en momentos de incidencia elevada. Na mesma liña o Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde estableceu en distintos momentos con respecto a zonas interiores de establecementos de restauración e hostalaría diferentes medidas en función do nivel de alerta, recomendando valorar o peche das zonas interiores ou, na súa falta, reducir a capacidade ao mínimo posible.

Hai evidencias que apoian o aumento do risco de transmisión dos locais de hostalaría, como o artigo publicado en *JMIR Public Health and Surveillance*, que conclúe que o aumento na procura en Google de restaurantes e bares mostra un efecto significativo no incremento de casos diarios de COVID-19, ou o artigo publicado en *Lancet*, que conclúe que frecuentar estes establecementos aumenta un 95 % o risco de infección.

Por outra banda, se temos en consideración que este tipo de actividade é incompatible co uso permanente da máscara, que ten unha eficacia probada como medida non farmacolóxica, e que capacidades do 100 % fan difícil o mantemento da distancia de seguridade, hai que avaliar este risco engadido desta actividade. Así o avalían os centros para o control e prevención de enfermidades dos Estados Unidos, á vista do aumento de risco de transmisión do SARS-CoV-2 nos bares e restaurantes, xa que canto máis interactúa un individuo con outros e canto máis dura esa interacción maior é o risco de propagación da COVID-19. As máscaras poden reducir o risco de propagación da COVID-19 cando os clientes e empregados as usan de maneira constante, especialmente cando as medidas de distanciamento social son difíciles de manter. O risco de propagación da COVID-19 aumenta nun restaurante ou bar a medida que aumentan as interaccións sen manter a distancia de seguridade, feito que se produce ao estar a capacidade ao 100 %. Deste xeito, os CDC realizaron unhas consideracións para os operadores comerciais coa finalidade de reducir

CVE-DOG: z9vqn8b6-qx27-2mg0-2mw7-19v7xkin6974



o risco para traballadores, clientes e para a propia comunidade co obxectivo de enlentecer o risco de transmisión do SARS-CoV-2 na volta á normalidade da actividade deste sector.

VI

De acordo co que viñemos expoñendo, a medida de exigencia de certificado non se formula como unha medida de aplicación xeral ou indiscriminada a todo tipo de actividades e espazos, senón que a medida que se pretende aplicar neste momento unicamente ás actividades que se desenvolvan no interior dos establecementos de hostalaría e restauración e dos establecementos de xogo que contén con servizos de hostalaría e restauración co obxecto de garantir os maiores niveis de seguridade tanto para os clientes, coma o persoal traballador.

A posibilidade de exixir o certificado de vacinación en persoas que frecuentan ambientes de máis risco de infección, como é o caso dos locais de hostalaría/restauración, onde o uso da máscara non é permanente, pode garantir a prevención da infección en caso de que asistan persoas que poidan estar infectadas e, consecuentemente, previr un gromo entre as persoas que frecuentan o establecemento e a posterior transmisión a outras persoas, aínda que estean vacinadas.

En relación coa posibilidade de que se xeren gromos neste tipo de establecementos, hai que ter en conta a gran dificultade para atribuír a un lugar concreto a orixe do gromo, non obstante, si existen gromos asociados a este ámbito.

Cando no seu momento se puxo en marcha en Galicia a petición dos certificados COVID-19 na hostalaría e no lecer nocturno, tras tres semanas de aplicación desta medida, observouse un efecto positivo na redución de casos nestes ámbitos pese a manter o interior destes establecementos abertos e, polo tanto, non cabe dúbida de que tivo un efecto positivo.

Aínda que hai que ter en conta a dificultade de asociar a un local concreto o gromo e a dificultade da identificación dos contactos estreitos neste ámbito (danse interaccións entre persoas, hai proximidade entre elas e están durante tempo sen a máscara), polo que o número de gromos e de casos asociados é probablemente máis elevado, é evidente que as medidas sanitarias adicionais, como a petición de certificados, aplicadas nestes establecementos axudan ao control da pandemia.

Na actualidade, segundo foi aumentando de novo a incidencia, observouse un aumento no número de gromos identificados en bares e restaurantes, e case se duplica a porcenta-



xe de gromos asociados a este ámbito, pasando do 3,7 % ao 8,3 %, dando conta do 12 % dos casos de infección.

O día 21 de novembro a incidencia acumulada a 14 días foi de 98,38 casos por cen mil habitantes, o que supón unha incidencia na cal aínda non existe unha situación de transmisión comunitaria sostida. Porén, a evolución da incidencia, como antes se expresou, resulta preocupante. Este aumento da incidencia, que pode chegar a provocar unha transmisión comunitaria sostida, podería aumentar o risco das persoas completamente vacinadas, xa que a vacina aínda que, como se comentou, reduce a infección non o fai totalmente. Ademais, estudos suxiren, ademais dunha menor resposta inmune, unha perda de inmunidade en persoas inmunocomprometidas e maiores, de aí a recomendación actual dunha dose de reforzo nestas persoas.

Polo tanto, ante a situación de perigo inminente que representa a evolución da incidencia e que se chegue a unha situación de transmisión comunitaria, resulta proporcionado, necesario e idóneo adoptar medidas neste momento que sirvan para o control da transmisión.

Co fin de favorecer unha redución progresiva das limitacións establecidas nas primeiras ondas epidémicas da COVID-19 e nun momento en que a maioría da poboación galega xa estaba vacinada coa pauta completa, a medida implantada en xullo de 2021 non só permitiu reducir os novos casos de COVID-19 nos sectores nos cales se aplicou, senón que tamén se viu como permitiu aumentar o control da enfermidade e incentivou a vacinación da poboación reticente a facelo e os cribados con probas diagnósticas entre aquelas persoas aínda non vacinadas. Deste xeito, favorécese un diagnóstico precoz de casos, unha redución do número de persoas que se contaxian (illamento dos casos e investigación e corentena dos seus contactos) e a que os casos COVID que se poidan producir sexan menos graves e requiran de menor asistencia sanitaria ao estar vacinados.

A experiencia internacional, en conxunto, xustifica a obtención deste beneficio adicional. Así, viuse como a maioría de zonas e países onde se instaurou o requirimento do «pasaporte COVID» aumentou o ritmo de vacinación, posto que as persoas que non tiñan a vacinación como unha prioridade fixeron esforzos para incluír na súa axenda o dito evento. Como exemplo podemos mencionar a experiencia en Francia, onde, tras exixir o certificado COVID para acceder a certos lugares, se disparou a vacinación. Isto significaría, a pesar das altas taxas de vacinación en Galicia, que persoas aínda sen vacinar o fagan, especialmente aquelas das franxas etarias con menor cobertura.



O informe da Dirección Xeral de Saúde Pública, do 24 de novembro de 2021, refírese á xustificación específica da utilización dos 3 tipos de «pasaportes COVID».

O certificado COVID de vacinación decidiuse implantar tendo en conta a evidencia científica dispoñible, na cal se describe que o risco de transmisión da COVID-19 entre os vacinados é moito menor ao dos non vacinados, non só porque estes teñen un risco menor de infectarse, senón porque mesmo no caso de infectarse pola COVID-19, a taxa de ataque secundario dos casos COVID-19 vacinados foi inferior á taxa de ataque secundario dos casos non vacinados.

Na literatura científica vemos como varios estudos sinalan a importante diminución do risco de contaxio en pacientes correctamente vacinados.

O certificado COVID de recuperación establécese de maneira similar ao de vacinación, debido a que nunha revisión da literatura científica realizada polo ECDC afirmouse que as persoas que xa foron diagnosticadas como caso confirmado de COVID-19 reducen dun 81 % a un 100 % a súa probabilidade de reinfección durante un seguimento de 5 a 7 meses. Polo tanto, conclúese que as reinfeccións por COVID-19 son un evento raro.

Ademais, o estudo SIREN, publicado na revista *Lancet*, con máis de 30.000 participantes conclúe que a historia previa de infección polo SARS-CoV-2 está asociado a un 84 % menos de risco de contaxiarse novamente, cunha media de 7 meses de duración do efecto protector desde a primoinfección.

Tendo en conta isto, o propio ECDC establece que é moi probable que dado que unha infección previa de COVID-19 reduce a reinfección, as infeccións previas tamén reducirán a transmisión no ámbito comunitario.

En relación co certificado da realización de probas diagnósticas, a Unión Europea (UE) establece este certificado coa finalidade de reducir o risco de que unha persoa non vacinada/recuperada da COVID-19 se atope contaxiada polo SARS-CoV-2 no momento da viaxe. No caso de Galicia, a finalidade é a mesma, pero establécese para reducir o risco nos interiores dos establecementos de hostalaría e restauración e dos establecementos de xogo que contén con servizos de hostalaría e restauración, en canto que lugares pechados, con confluencia de persoas que non levan máscara cando están consumindo, e cun contexto de grande explosividade na propagación de contaxios.



De igual maneira que a UE aproba o certificado COVID de probas diagnósticas como opción válida para aquelas persoas maiores de 11 anos que non estean vacinadas ou non pasaran a COVID-19, en Galicia habilítase a dita opción e establécense mecanismos para facilitar a realización das devanditas probas.

A pesar de que efectivamente as probas diagnósticas só establecen unha foto fixa da situación da persoa cando se realiza a dita proba, a propia UE estableceu un período de validez acordado de maneira consensuada en que os Estados membros aceptamos como válidas as PCR durante 72 horas e os tests de antíxenos durante 48 horas.

Este período foi establecido deste xeito porque as técnicas diagnósticas aceptadas son altamente sensibles e permiten detectar casos mesmo na fase previa ao comezo de síntomas, cando o aumento da carga viral aínda é o suficientemente baixo como para considerar unha persoa como pouco transmisora.

Polo tanto, a PCR pode detectar unha persoa infectada por COVID-19 ata 3 días antes de que poida comezar a transmitir a COVID-19, o cal se establece que comeza 2 días antes do inicio de síntomas.

VII

Tal como se sinalou anteriormente, a Consellería de Sanidade estableceu o Plan de hostalaría segura, que ten como obxectivos fundamentais proporcionar un marco de estabilidade nos establecementos da hostalaría, recoller as medidas sanitarias comúns de aplicación a todos os establecementos do sector e establecer as medidas sanitarias de aplicación para garantir un nivel maior de compromiso e obter beneficios adicionais para evitar a redución de ocupación.

Neste plan, ademais da exixencia doutras medidas, como son o control da calidade do aire interior, o plan de continxencia COVID, a utilización da máscara por parte dos clientes, mentres non se coma ou beba, establécense 2 niveis, dependendo do compromiso que, voluntariamente, adopte o responsable de cada establecemento do sector (sen prexuízo da existencia dun nivel de seguridade de posible activación de forma xustificada atendendo á evolución da situación epidemiolóxica e do risco de transmisión).

Na actualidade, a exixencia do certificado COVID está implantada para o nivel 1c e para o nivel 2c no ámbito do lecer nocturno; tamén está implantado no ámbito dos albergues turísticos para poder permitir unha ocupación interior do 100 %, no caso de



persoas que non conformen un grupo burbulla. Igualmente, é de aplicación para as visitas e acompañantes dos pacientes ingresados nos hospitais, para protexer tanto os pacientes como as persoas que os visitan e acompañan, como mecanismo compensatorio de aumentar a seguridade de todos eles, malia que neste ámbito é obrigatorio o uso da máscara por estas persoas.

Pois ben, atendendo á evolución e situación actual da pandemia e, especificamente, á alta porcentaxe de poboación vacinada en Galicia, deben valorarse e ponderarse a natureza e o alcance das medidas que se deben adoptar neste momento para o control da transmisión, buscando, entre as medidas posibles en abstracto, sempre as medidas máis proporcionadas e menos disruptivas da vida social e económica e que impliquen un menor sacrificio de dereitos.

En particular, nestes momentos, en que aínda non existe unha situación de transmisión comunitaria sostida, non se considera adecuado acudir a limitacións da capacidade máxima ou horarios dos establecementos de hostalaría se existen outras medidas que poden ter un efecto equivalente sobre o control da transmisión da infección nestes establecementos, sobre todo tendo en conta as medidas específicas que xa son aplicables neles de acordo co Plan de hostalaría segura de Galicia, no que se vén traballando co sector da hostalaría desde hai meses, sector moi castigado ao longo da pandemia.

Polo exposto, considérase como medida idónea e máis proporcionada para o control da transmisión a exixencia do denominado certificado COVID. En efecto, ante todo, esta medida diríxese ao control do risco específico que representan as persoas non inmunizadas, pois, como se expresou antes, o seu acceso a establecementos onde se produce un maior risco de infección presenta máis risco para elas ao non estaren inmunizadas (non se trata dunha cuestión puramente individual, pola posible repercusión no sistema sanitario, e, polo tanto, en toda a sociedade), e tamén para outras persoas, ao representar un maior risco de transmisión e contaxio a outras persoas, coa consecuencia dunha maior probabilidade de estar infectado que os vacinados e, polo tanto, de ocasionar gromos.

A medida de exixencia de certificados (nas súas distintas variantes de vacinación, recuperación ou test negativo), polo demais, resulta menos disruptiva da vida social e económica que outras medidas de redución de ocupación e de redución de horarios. En efecto, para a poboación vacinada (un 94 por cento en Galicia), mostrar os certificados resulta indubidablemente unha carga ou molestia, pero ten unha clara compoñente sanitaria e de interese xeral, ademais de que se pode basear no deber de cooperación coas autoridades sanitarias nunha situación de pandemia. Resulta claro que a medida ten unha afectación á



intimidade, pero que se pode cualificar de tenue ou liviá, dado que, en particular, chega coa simple exhibición do certificado, sen que se poida facer un tratamento de datos persoais.

Ademais, débese destacar que esta orde establece que o control do acceso aos locais se vai realizar mediante a lectura de códigos QR dos certificados coa aplicación Passcovid, prevista na Orde da Consellería de Sanidade, do 18 de agosto de 2020, pola que se regula o sistema de información Passcovid.gal como medida complementaria na xestión da crise sanitaria ocasionada pola COVID-19. Este elemento resulta de fundamental importancia dado que este mecanismo implica que as persoas traballadoras dos establecementos ou os seus titulares só van coñecer se o acceso resulta posible, pero xa non coñecerán o concreto motivo ou concreta modalidade de certificado aplicable, e, polo tanto, se a persoa está ou non vacinada, pasou a enfermidade ou concorren nela outras das circunstancias que acreditan os certificados. Deste modo, a protección da intimidade e dos datos da persoa é máxima, e relativízase máis a tenue limitación dos dereitos que representa para os afectados a exigencia do certificados.

Para a pequena porcentaxe de cidadáns que voluntariamente decidiron non vacinarse, a medida ten outro significado, pero non se debe esquecer que estamos ante actividades non esenciais, que non se limita o acceso ás terrazas, e que, en último termo, se posibilita o acceso cun certificado de realización de proba diagnóstica de infección activa, de fácil obtención na actualidade. Así, as cargas que se impoñen a este pequeno grupo de poboación, ademais de estaren sanitariamente xustificadas, son proporcionadas, e poden ser absolutas coa súa propia conduta. Así, debe destacarse que actualmente en Galicia calquera persoa non vacinada pode acudir en sistema de cita libre ou aberta ao Servizo Galego de Saúde e ser vacinada.

Non resulta desprezable, así mesmo, o efecto indirecto no fomento da vacinación deste grupo de poboación, aínda que non é o obxectivo principal das medidas.

Polo demais, cabe facer referencia á situación daquelas persoas que presentan algunha das contraindicacións recollidas nas fichas técnicas das vacinas administradas en Galicia, así como o grupo poboacional non susceptible de vacinación neste momento, os menores de 12 anos.

No primeiro caso é importante subliñar que as únicas contraindicacións recollidas nas fichas técnicas refírense á existencia de hipersensibilidade grave (de tipo anafiláctico) a algunha compoñente da vacina, síndrome de trombose con trombocitopenia tras a admi-



nistración da primeira dose de AstraZeneca e episodios de síndrome de fuga capilar no caso de AstraZeneca e Jansen.

Non obstante, estes casos son absolutamente minoritarios. Nestas persoas, o risco de infección e transmisión derivado da non vacinación pervive, polo que resulta razoable que lles afecten as medidas, sen prexuízo de que sempre poidan acceder aos establecementos coas outras modalidades do certificado, como o certificado de recuperación ou de proba diagnóstica de infección activa.

En canto aos menores de 12 anos, existe evidencia do papel residual que xogan na transmisión do SARS-CoV-2, pese a que, inicialmente, se pensou que poderían ter o mesmo papel que teñen na transmisión da gripe. Así, nunha revisión sistemática de máis de 700 artigos científicos observouse que a carga viral dos nenos é menor que no caso dos adultos, xa que en xeral son asintomáticos, o que reduce o risco de transmisión. Os estudos de transmisión intrafamiliar (ámbito con máis risco) mostraron que os nenos raramente eran a fonte de infección e que os nenos con COVID-19 moi raramente causaban gromos. Á mesma conclusión chegan nun estudo publicado en *The Pediatric Infectious Disease Journal*, en que observaron que os adultos eran a fonte de infección nas familias, nos dous terzos dos casos en nenos e a transmisión de nenos a adultos foi ocasional. No 66,8 % dos gromos familiares nos cales se identificou a fonte de infección, esta resultou ser un adulto, e a transmisión de neno a adulto só se atopou nunha ocasión. Noutro estudo no cal se analiza o papel dos nenos na transmisión da COVID-19, os investigadores conclúen que os nenos con COVID-19 adquiren a súa infección a través dun adulto, existindo transmisión secundaria mínima a partir dos nenos dentro das familias, nas escolas e noutros espazos na comunidade.

Con base no anterior, considérase pertinente eximir este grupo de idade da presentación de ningún tipo de certificado. Ademais, debe terse en conta que son usuarios minoritarios da hostalaría e restauración e que, hoxe en día, non se poden vacinar.

En definitiva, na situación actual de aumento do risco de transmisión, e dada a porcentaxe de poboación vacinada, considérase máis adecuado a exixencia na hostalaría dos certificados que proceder a unha redución da capacidade actual e dos horarios. Así mesmo, a exixencia do certificado é unha medida que se considera que pode diminuír o risco de transmisión asociado a este tipo de establecementos e coa capacidade actual, tal e como está suficientemente comprobado ao longo de toda a pandemia, xa que as condicións actuais de funcionamento supoñen unha maior dificultade para poder manter a distancia de seguridade.



VIII

Na situación antes exposta de aumento da incidencia actual, as medidas postas en marcha polas autoridades sanitarias de Galicia van enfocadas, polo de agora, a manter a normalización da vida social e económica en Galicia, pero é preciso seguir poñendo en marcha mecanismos que garantan un nivel adecuado de seguridade. O Plan de hostalaría segura alíñase con este obxectivo de normalización mantendo a seguridade.

Preténdese implantar progresivamente a obriga de presentar algún dos certificados COVID para o acceso aos locais da restauración e hostalaría, polo que a decisión actual é pedir o certificado coa extensión e coas condicións que se recollen a continuación, para velar pola máxima proporcionalidade e adecuación das medidas á situación epidemiolóxica.

Precisamente para velar pola proporcionalidade e intentar distinguir entre as diferentes situacións, efectúase unha distinción entre os diferentes tipos de establecementos e servizos que comprenden a hostalaría e restauración, tendo en conta a natureza das actividades, a concentración posible de persoas en determinadas horas e o tempo de permanencia que requiren as actividades, pois estes factores teñen implicacións nun maior risco de transmisión. Tamén se ten en conta o risco de solapamento destas actividades co lecer nocturno (nas cales se exixen os certificados).

Deste modo, exixírase a exhibición dos certificados para o acceso aos interiores dos establecementos que teñan título habilitante de restaurante e salóns de banquetes. A razón disto é que a súa actividade principal é a de servir comidas e ceas, e, polo tanto, esta actividade desenvólvese en horarios determinados e en zonas de comedor independentes (puntos III.2.5.1 e III.2.5.1.1 do anexo do Catálogo de espectáculos públicos, actividades recreativas e establecementos abertos ao público da Comunidade Autónoma de Galicia, aprobado polo Decreto 124/2019, do 5 de setembro). Nestas actividades preséntase unha maior concentración de persoas en momentos determinados do día e ao longo de máis tempo, dado que os tempos de servizo son superiores. Nestes lugares, así mesmo, adoita haber banquetes e celebracións, especialmente nestas datas.

Porén, non será necesaria a exhibición dos certificados nos establecementos indicados no parágrafo anterior para as actividades que se limiten ao servizo de cafetaría e bar, polas razóns indicadas no parágrafo seguinte.

Non será necesaria a exhibición dos certificados nos establecementos que contén con título habilitante de cafeterías e bares (puntos III.2.5.2 e III.2.5.3 do anexo do Catálogo de



espectáculos públicos, actividades recreativas e establecementos abertos ao público da Comunidade Autónoma de Galicia, aprobado polo Decreto 124/2019, do 5 de setembro). Nestas actividades predomina o servizo de bebidas durante todo o día, e a oferta de restauración resulta legalmente máis limitada, sendo menores os tempos de servizo e permanencia, polo que o risco resulta inferior.

Nos furanchos (punto III.2.7.5 do catálogo) aplicaranse as regras dos bares. A razón disto é que, de acordo coa regulación que se aplica (Decreto 215/2012, do 31 de outubro, polo que se regulan os furanchos da Comunidade Autónoma de Galicia), a oferta de restauración neles resulta igualmente limitada e debe reducirse a tapas.

En todo caso, en todos os establecementos citados anteriormente, os certificados exixíranse a partir das 21.00 horas, tamén para os servizos de cafetería e bar, tendo en conta que, a partir desa hora e ata a hora de peche, existe maior risco de aglomeracións e de incumprimento das medidas de seguridade, derivado do horario nocturno e do consumo de alcohol, e presenta esta actividade maior relación coa de lecer nocturno, na cal se exixen os certificados.

Aos establecementos de xogo que contén con servizos de hostalaría e restauración aplicaráselles as regras anteriores de acordo coa natureza dos indicados servizos (restauración no caso de casinos ou outros establecementos que contén con este servizo, ou cafetería e bar no resto de establecementos).

Estarán excluídas da exixencia de certificados as actividades que se desenvolvan nas terrazas, dado que nelas as actividades se realizan en exteriores e non existe o mesmo risco de contaxio, xa que hai evidencia de que o risco de contaxio é menor en espazos abertos.

Co obxecto de velar pola proporcionalidade, non se exixirá o certificado aos menores de 12 anos nos establecementos citados nos cales se permite o acceso a menores. A razón disto é que non poden ser vacinados aínda, co que existe un risco de discriminación. Así mesmo, o risco de contaxio a terceiros dos menores de 11 anos resulta inferior, de acordo cos estudos científicos dispoñibles. Con respecto a estes menores, debe terse en conta que son usuarios minoritarios da hostalaría e da restauración e van acompañados dos seus responsables, polo que os adultos, sendo coñecedores de que son un grupo sen vacinar, serán responsables do seu coidado para estes efectos.



A exhibición de certificados non afectará as persoas traballadoras dos establecementos, dado que non son meros usuarios destes servizos, senón que desempeñan neles o seu labor, debendo cumprir medidas específicas de control, hixiene e seguridade, e deben usar en todo momento a máscara; todo isto de acordo coas medidas recollidas no Plan de hostalaría segura de Galicia (que inclúen por exemplo, formación específica nestas materias). Este persoal, polo demais, é obxecto da atención específica dos servizos de saúde pública da Consellería de Sanidade, con medidas específicas de vixilancia da súa saúde (así, cribados periódicos), ademais de ser aplicable o deber de vixilancia da súa saúde por parte dos titulares da actividade de acordo coa lexislación laboral (en particular, de acordo co Plan de hostalaría segura de Galicia, como medida específica de impulso da vixilancia da saúde dos traballadores, no nivel dúas cunchiñas, debe ofrecerse ao persoal traballador a realización de probas diagnósticas periódicas cada 15 días).

De todos os xeitos, cómpre destacar que a situación epidemiolóxica nas áreas sanitarias e en Galicia seguirá a estar permanentemente vixiada e o propio Plan de hostalaría segura recolle a posibilidade de establecer un nivel extraordinario de seguridade, en circunstancias epidemiolóxicas extraordinarias, por decisión da Dirección Xeral de Saúde Pública, cando así se requira pola gravidade da situación epidemiolóxica e a ocupación asistencial. Neste nivel extraordinario, poderase reducir a ocupación, os horarios de peche e as condicións de acceso a estes establecementos poderán modificarse e axustarse á nova situación epidemiolóxica, incluída a exixencia do certificado COVID.

IX

Na modificación que se pretende introducir mediante esta orde, establécese unha regulación ampla da medida de seguridade sanitaria consistente na exixencia dos certificados.

Así, a regulación que se establece aclara expresamente que os requisitos establecidos se considerarán como condicións de seguridade sanitaria, polo que as persoas responsables da dirección dos establecementos ou o seu persoal terán a obriga de velar pola implantación desta medida no seu respectivo ámbito, facilitándolles a información necesaria ás persoas usuarias.

Co obxecto de insistir na máxima garantía da intimidade das persoas, exprésase que a comprobación da validez dos certificados presentados, tanto en formato papel como en formato dixital, só poderá ser efectuada polos establecementos a través da lectura do código QR que figura en cada un dos certificados, empregando para tal fin a aplicación Passcovid da Comunidade Autónoma de Galicia, dispoñible nas plataformas Android e iOS. Así mesmo, exprésase que, con respecto á exhibición da información referida, non se po-



derán conservar os datos persoais ou crear ficheiros con eles; establécese que en ningún caso se realizarán operacións de tratamento sobre datos persoais, xa sexa por procedementos automatizados ou non, como a recollida, o rexistro, a organización, estruturación, conservación, adaptación ou modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión ou calquera outra forma de habilitación de acceso ou outra operación non permitida pola normativa vixente.

Con esta mesma finalidade lémbrese que, en todo caso, o persoal que poida ter acceso ou coñecemento da información contida nos certificados está obrigado a manter o segredo e a confidencialidade sobre os datos persoais a que acceda, de acordo co establecido no número 4 do artigo 7 da Lei orgánica 1/1982, do 5 de maio, de protección civil do dereito á honra, á intimidade persoal e familiar e á propia imaxe.

A posta en funcionamento da medida e o seu control respectarán, en todo caso, a dignidade da persoa, e as actuacións de comprobación serán o menos intrusivas e invasivas que sexa posible para lograr o obxectivo de protección da saúde pública, procurando reducir ao mínimo as molestias ou inquietudes asociadas coa medida, de acordo co disposto no artigo 38.ter.2.a) da Lei 8/2001.

Débase lembrar que, en todo caso, o empeño da Administración autonómica é garantir o exercicio das actividades comerciais ou profesionais, compatibilizándoo coa maior seguridade sanitaria posible. Por iso, enténdese que a implantación dos certificados é, en todo caso, unha medida alternativa menos gravosa que a volta ao establecemento de ocupacións e horarios limitados.

Por outra banda, hai que ter en conta o feito de que a Administración sanitaria, nesta fase do Plan galego de vacinación, está a facilitar enormemente o acceso á vacinación, como por exemplo cos sistemas de citación automática, a autocita, a cita telefónica e as xornadas abertas de vacinación sen cita previa.

No momento actual, podemos afirmar que todos os galegos e as galegas que quixeran recibir a vacina tiveron xa a oportunidade de vacinarse, situación moi diferente á anterior, en que o plan de vacinación priorizaba de forma estrita a vacinación en función do risco.

X

Por último, en relación co ata o de agora exposto, cabe destacar que a regulación que se aproba respecto da implantación de certificados, nas condicións en que se efectúa



nesta orde, cumpre os requisitos establecidos polo Tribunal Supremo para as medidas sanitarias que afectan dereitos fundamentais, tendo en conta a ponderación efectuada entre os dereitos fundamentais que o Tribunal Supremo considera que se poden ver afectados na sentenza antes citada, dereitos que, atendendo ao carácter tenue ou livián desa afectación, non se poden considerar prevalentes cos dereitos fundamentais e bens constitucionalmente protexidos que amparan a implantación da medida examinada.

Así, cabe recordar que a sentenza expresada do Tribunal Supremo avala no caso considerado a procedencia da medida partindo da confrontación da «tenue limitación que podería ter a medida examinada sobre os dereitos fundamentais á igualdade (artigo 14) e á intimidade (artigo 18.1) co dereito fundamental á vida (artigo 15), coa protección da saúde (artigo 43) en situacións de pandemia como a COVID-19 e co interese xeral de todos de sobrevivir nestas gravísimas circunstancias».

En particular, o Tribunal Supremo pondera na súa sentenza as características dos establecementos a que se refire, tendo en conta a grande afluencia de persoas, o carácter voluntario da entrada, así como o incremento de risco de contaxio en locais pechados e mal ventilados.

De todos modos, debe terse en conta que a medida prevista nesta orde non impide de forma absoluta o acceso, dado que se condiciona a cumprir de determinados requisitos de fácil cumprimento na actualidade, ao permitirse, en último termo, a acreditación da realización dunha proba PCR ou de antíxenos, que se pode realizar incluso no propio hospital.

Polo demais, o Tribunal Supremo entendeu, no caso considerado, que «a exhibición da documentación sinalada non vulnera o dereito á igualdade, pois non se produce discriminación entre aqueles que están vacinados e os que non o están. Lembremos que a documentación reviste unha tripla modalidade, que resulta alcanzable a todos, de modo que quen non quere mostrar se foi ou non vacinado, tendo en conta o seu carácter voluntario, pode presentar o resultado da proba PDIA ou o test de antíxenos e, desde logo, o certificado de recuperación da COVID-19 se pasou a infección.»

En definitiva, para o Tribunal Supremo «concorre unha xustificación obxectiva e razoable para permitir ou non o acceso ao correspondente establecemento, segundo se cumpra tal exixencia, pois trátase da protección da saúde e da vida das persoas, mediante unha medida que evita ou restrinxe a propagación da pandemia. Tendo en conta que tales diferenzas de trato para seren discriminatorias deben carecer desa xustificación obxectiva e razoable, de acordo con criterios xurídicos atendibles, ao basearse en razóns que resulten



xuridicamente relevantes, como é o caso en que as situacións comparables non resultan homoxéneas polos seus graves efectos con respecto á salvagarda do dereito á vida, á integridade física e á protección da saúde».

Respecto da intimidade, o Tribunal Supremo indica que «non parece que se poida esgrimir a prevalencia deste dereito fronte ao dereito á vida e á protección da saúde pública, tendo en conta que a información sobre se se recibiu a vacina ou non, en momentos nos cales se atravesa unha pandemia, é unha peza básica e esencial para impedir a propagación da infección polo SARS-CoV-2 e, polo tanto, da preservación da vida e da saúde de todos. É certo que se trata dunha información médica, pero as connotacións que impón a situación de pandemia, o carácter masivo da vacinación e a solidariedade que comporta a protección e axuda entre todos desvaloriza a preeminencia da intimidade neste caso.»

Respecto da protección da intimidade, como xa se expresou, esta orde establece maiores garantías, pois dispón que o control do acceso aos locais se vai realizar mediante a lectura de códigos QR dos certificados coa aplicación Passcovid. Cómpre insistir, polo tanto, en que este mecanismo implica que as persoas traballadoras dos establecementos ou os seus titulares só van coñecer se o acceso resulta posible, pero xa non coñecerán o concreto motivo ou concreta modalidade de certificado aplicable e, polo tanto, se a persoa está ou non vacinada, pasou a enfermidade ou concorren nela outras das circunstancias que acreditan os certificados. Deste modo, como xa se indicou anteriormente, a protección da intimidade e os datos da persoa é máxima e relativízase máis a tenue limitación dos dereitos que representa para os afectados a existencia do certificados.

En particular, o Tribunal Supremo descartou a existencia de ningunha limitación ao dereito á protección de datos, ao considerarse na regulación a simple exhibición dos certificados.

A regulación desta medida de prevención tamén se axusta ao xuízo de proporcionalidade, que inclúe o xuízo de idoneidade, necesidade e proporcionalidade estrita, de acordo co estándar establecido polo Tribunal Supremo na súa sentenza.

A este respecto, ademais do xa indicado respecto da proporcionalidade, no sentido de que se considera que a afectación aos dereitos fundamentais é tenue, ou mesmo discutible, como expresa o Tribunal Supremo, respecto da idoneidade e necesidade da medida, a sentenza expresa: «En relación coa súa idoneidade e necesidade, é certo que cando xorde un grave e inminente perigo para a vida das persoas e a protección da saúde pública, calquera actuación da Administración debe axustarse, ante todo, aos criterios médicos



e epidemiolóxicos que resulten acordes co estado da ciencia en cada momento, e que constitúan o medio exacto, cabal e apto para acadar a finalidade proposta, sen que exista nese momento unha alternativa mellor. De tal modo, as medidas forzosamente deben ser cambiantes, constantemente adaptadas á evolución da pandemia e aos consecuentes criterios científicos».

E sabido é que a vacina non é un medio para curar a enfermidade, pero, como antes sinalamos e agora insistimos, si é unha acción de carácter preventivo que evita ou tempera considerablemente a propagación da pandemia, supón un innegable beneficio para a saúde de todos porque diminúe os contaxios e as mortes, e impide o colapso hospitalario que pode carrexar a consecuente desatención doutras enfermidades alleas á COVID-19.

O Tribunal Supremo, en particular, pon en relación a idoneidade da medida coas «características propias dos establecementos en que se exige».

Polo demais, a medida implántase no interior de todos os establecementos de hostalaría e restauración e dos establecementos de xogo que contén con servizos de hostalaría e restauración na Comunidade Autónoma, dado que a medida parte dunha análise das características da actividade e da actual explosividade na expansión dos contaxios, tendo en conta a existencia no momento actual dunha incidencia moi homoxénea da pandemia en todo o territorio da Comunidade Autónoma.

Por último, como exige o Tribunal Supremo, a medida reviste tamén un carácter temporal, segundo os principios científicos, as probas científicas e a información dispoñible en cada momento. Así, recóllese expresamente este carácter temporal e establécese que, en cumprimento dos principios de necesidade e de proporcionalidade, as medidas previstas nesta orde serán obxecto de seguimento e avaliación continua co fin de garantir a súa adecuación á evolución da situación epidemiolóxica e sanitaria. Como consecuencia deste seguimento e avaliación, as medidas poderán ser prorrogadas, modificadas ou levantadas por orde da persoa titular da consellería competente en materia de sanidade.

Como expresa o Tribunal Supremo, «como é natural, as medidas deben adecuarse, como sinalamos, á realidade necesariamente cambiante, atendida a evolución da enfermidade e o estado da ciencia en cada momento, e deben mediar a adecuada correspondencia e a necesaria vinculación entre a realidade sobre a cal se actúa, a finalidade que se persegue e o medio adecuado para a súa consecución».

Co obxecto de reforzar a idea de temporalidade e adecuación establécese, respecto da medida de exigencia de exhibición de certificados, unha eficacia inicial ata as 00.00 horas



do día 18 de decembro, desde as 00.00 horas do día seguinte ao día da publicación, unha vez autorizada xudicialmente, e sen prexuízo da posible revisión da medida e, de ser o caso, da súa prórroga (se se conta neste momento coa necesaria autorización xudicial). Isto é, débese establecer unha duración adecuada e limitada no tempo da medida da existencia da exhibición de certificados, pola súa afectación, aínda que tenue, aos dereitos fundamentais, sen prexuízo da súa posible prórroga.

Polo tanto, tendo en conta todo o exposto, considérase que a medida resulta xustificada respecto da súa idoneidade, necesidade e proporcionalidade, nos termos recollidos na sentenza do Tribunal Supremo.

XI

As medidas que se adoptan nesta orde teñen o seu fundamento normativo na Lei orgánica 3/1986, do 14 de abril, de medidas especiais en materia de saúde pública; no artigo 26 da Lei 14/1986, do 25 de abril, xeral de sanidade; nos artigos 27.2 e 54 da Lei 33/2011, do 4 de outubro, xeral de saúde pública, e nos artigos 34 e 38 da Lei 8/2008, do 10 de xullo, de saúde de Galicia.

En particular, o artigo 34 da Lei de saúde de Galicia, relativo ás «intervencións públicas sobre actividades, centros e bens», expresa:

«As intervencións públicas que poderán exercer as autoridades sanitarias competentes sobre as actividades públicas e privadas que, directa ou indirectamente, poidan ter consecuencias para a saúde son: (...) 6. Establecer, controlar e inspeccionar as condicións hixiénico-sanitarias, de funcionamento e desenvolvemento de actividades que poidan ter repercusión sobre a saúde das persoas».

Así mesmo, o artigo 38.1 «Medidas preventivas en materia de saúde pública» (redactado pola Lei 8/2021), establece:

«1. Co obxecto de protexer a saúde pública, as autoridades sanitarias autonómicas e locais, dentro do ámbito das súas competencias, poderán adoptar medidas preventivas de obrigado cumprimento cando exista ou se sospeite razoablemente a existencia dun risco inminente e grave para a saúde da poboación. Estas medidas poderán consistir:

(...) g) En medidas de seguridade sanitaria e hixiene en determinados lugares e/ou para o desenvolvemento de actividades».



Do mesmo xeito, tamén ofrece base legal á medida o contido da letra k) deste artigo 38.1, dado que permite o establecemento por parte das autoridades sanitarias dunha obriga de «subministración de datos» necesarios para o control e a contención de riscos para a saúde pública.

Ademais do indicado, os requisitos establecidos consideraranse, para os efectos do establecido no número 1 do artigo 7 da Lei de 10/2017, do 27 de decembro, de espectáculos públicos e actividades recreativas de Galicia, como condicións de seguridade sanitaria para garantir os dereitos do público asistente e de terceiras persoas afectadas, polo que, de acordo co número 2 do artigo 23 desta lei, as persoas titulares dos establecementos ou o seu persoal terán a obriga de realizar o control do cumprimento da medida de seguridade sanitaria, polo que non se permitirá o acceso das persoas que non exhiban a documentación requirida, que será necesaria para o acceso e a prestación dos correspondentes servizos ao cliente.

Conforme o artigo 33 da Lei 8/2008, do 10 de xullo, a persoa titular da Consellería de Sanidade ten a condición de autoridade sanitaria, polo que é competente para adoptar as medidas de prevención específicas para facer fronte ao risco sanitario derivado da situación epidemiolóxica existente, no territorio da Comunidade Autónoma de Galicia, coa urxencia que a protección da saúde pública demanda.

Na súa virtude, e na condición de autoridade sanitaria, conforme o artigo 33 da Lei 8/2008, do 10 de xullo,

DISPOÑO:

Primeiro. *Modificación da Orde do 14 de setembro de 2021 pola que se aproba o novo Plan de hostalaría segura da Comunidade Autónoma de Galicia.*

A Orde do 14 de setembro de 2021 pola que se aproba o novo Plan de hostalaría segura da Comunidade Autónoma de Galicia queda modificada como segue:

Un. Engádesse un novo punto segundo bis coa seguinte redacción:

«Segundo bis. Medida preventiva de seguridade sanitaria consistente na exhibición de documentación que acredite o cumprimento de determinados requisitos para o acceso ao interior dos establecementos de hostalaría e restauración.

1. A medida preventiva de seguridade sanitaria consistente na exhibición de documentación que acredite o cumprimento de determinados requisitos prevista no número 2 deste



punto, con fundamento na protección da saúde pública, ao abeiro do establecido nas letras g) e k) do número 1 do artigo 38.1 da Lei 8/2008, do 10 de xullo, de saúde de Galicia, será aplicable aos seguintes supostos:

a) Para o acceso ao interior dos establecementos que teñan título habilitante de restaurante e salóns de banquetes. Porén, só será necesaria a exhibición dos certificados nos establecementos indicados para as actividades que se limiten ao servizo de cafetería e bar a partir das 21.00 horas.

b) Para o acceso ao interior dos establecementos que contén con título habilitante de cafeterías, bares e furanchos, a partir das 21.00 horas.

Non será necesaria a exhibición de documentación para a prestación do servizo en terrazas situadas no exterior.

En particular, esta medida de seguridade sanitaria adóptase como condición para manter as capacidades máximas e os horarios dos establecementos previstas no anexo I desta orde, atendida a situación epidemiolóxica actual, constituíndo, deste xeito, unha medida alternativa menos gravosa para a consecución do fin proposto de saúde pública con igual eficacia que limitar ou establecer novas restricións ás citadas capacidades máximas e horarios.

2. Nos supostos indicados no punto anterior, o acceso ao interior dos locais por parte das persoas maiores de 12 anos requirirá da presentación dun certificado emitido polo servizo público de saúde ou, no caso do ordinal 2º, por un laboratorio oficial autorizado, que acredite a concorrencia de calquera das seguintes circunstancias:

1º. Que recibiron a pauta completa dunha vacina contra a COVID-19 para a cal se concedeu unha autorización de comercialización de conformidade co Regulamento (CE) nº 726/2004.

2º. Que dispoñen dunha proba diagnóstica negativa realizada nas últimas 72 horas, no caso das PCR, e 48 horas, no caso dos tests de antíxenos. No caso dos tests rápidos de antíxenos, deberán estar enumerados na lista común e actualizada de tests rápidos de antíxenos da COVID-19 establecida sobre a base da Recomendación 2021/C 24/01, do Consello de Europa.

3º. Que o titular se recuperou dunha infección polo SARS-CoV-2 nos últimos 6 meses. Para iso, a persoa deberá ter sido diagnosticada como caso confirmado da COVID-19 hai 11 días ou máis mediante unha proba PCR, e non será válido outro tipo de test.



3. A medida adóptase con carácter temporal, atendidos os principios científicos, as probas científicas e a información dispoñible neste momento, e busca asegurar un nivel elevado de protección da cidadanía, de acordo co establecido no artigo 38.ter da Lei 8/2008, do 10 de xullo.

A medida poderá ser revisada unha vez atendidas as probas e a información científica existentes en cada momento.

4. Ademais do disposto no número 1, os requisitos establecidos para o acceso consideraranse, para os efectos do recollido no número 1 do artigo 7 da Lei 10/2017, do 27 de decembro, de espectáculos públicos e actividades recreativas de Galicia, como condicións de seguridade sanitaria para garantir os dereitos do público asistente e de terceiras persoas afectadas, polo que, de acordo co número 2 do artigo 23 desta lei, as persoas titulares dos establecementos ou o seu persoal terán a obrigaón de realizar o control do cumprimento da medida de seguridade sanitaria, polo que non se permitirá o acceso das persoas que non exhiban a documentación requirida, que será necesaria para o acceso e a prestación dos correspondentes servizos ao cliente.

5. Co obxecto de procurar a máxima garantía da privacidade e da intimidade das persoas, a exhibición da información a que se refire a medida preventiva só poderá ser solicitada polas persoas titulares dos establecementos ou polo seu persoal no momento do acceso ao interior e para os efectos da súa mera comprobación ou verificación.

En particular, de acordo co principio expresado de velar pola máxima garantía da privacidade e da intimidade, a comprobación da validez dos certificados presentados, tanto en formato papel como en formato dixital, só poderá ser efectuada polos establecementos a través da lectura do código QR que figura en cada un dos certificados, empregando para tal fin a aplicación Passcovid da Comunidade Autónoma de Galicia, prevista na Orde da Consellería de Sanidade, do 18 de agosto de 2020, pola que se regula o sistema de información Passcovid.gal como medida complementaria na xestión da crise sanitaria ocasionada pola COVID-19, dispoñible nas plataformas Android e los.

A comprobación efectuarase unicamente coa finalidade expresada de control de acceso. Non se conservarán en ningún caso datos de carácter persoal nin se crearán ficheiros con eles. Polo tanto, non se realizarán en ningún caso operacións de tratamento sobre datos persoais, xa sexa por procedementos automatizados ou non, como a recollida, rexistro, organización, estruturación, conservación, adaptación ou modificación, extracción, consulta,



utilización, comunicación por transmisión, difusión ou calquera outra forma de habilitación de acceso ou outra operación non permitida pola normativa vixente.

6. En todo caso, as persoas titulares dos establecementos ou o persoal que realice o control de acceso están obrigados a manter o segredo e a confidencialidade sobre os datos persoais a que accedan, de acordo co establecido no número 4 do artigo 7 da Lei orgánica 1/1982, do 5 de maio, de protección civil do dereito á honra, á intimidade persoal e familiar e á propia imaxe, así como ao cumprimento do indicado no punto anterior.

7. Os clientes serán informados, tanto verbalmente como a través de cartalaría visible localizada na entrada do establecemento, de acordo cos modelos que determine a Consellería de Sanidade, das medidas aplicables e do seu contido, sobre o seu carácter necesario para o acceso, así como da non conservación dos datos persoais, a súa non integración en calquera tipo de ficheiros e a inexistencia de calquera tratamento ulterior, co fin de facilitar o coñecemento da dita información por parte do cliente.

8. A posta en funcionamento da medida e o seu control respectarán, en todo caso, a dignidade da persoa. As actuacións de comprobación serán o menos intrusivas e invasivas que sexa posible para lograr o obxectivo de protección da saúde pública, procurando reducir ao mínimo as molestias ou inquietudes asociadas coa medida, de acordo co disposto no artigo 38.ter.2.a) da Lei 8/2001».

Dous. Engádesse un novo punto segundo ter coa seguinte redacción:

«Segundo ter. Medida preventiva de seguridade sanitaria consistente na exhibición de documentación que acredite o cumprimento de determinados requisitos para o acceso ao interior dos establecementos de xogo que contén con servizos de hostalaría e restauración.

Os establecementos de xogo que contén con servizos de hostalaría e restauración aplicarán a medida preventiva de seguridade sanitaria consistente na exhibición de documentación recollida no punto segundo bis de acordo coa natureza dos indicados servizos como de restaurante ou de cafetaría ou bar».

Tres. Engádesse unha nova alínea j) do parágrafo 7 do punto terceiro, coa seguinte redacción:

«j) Incumprimento das medidas relativas á exhibición do certificado COVID para o acceso ao interior dos locais».



Segundo. *Autorización xudicial, publicación e eficacia*

1. Solicitarase a autorización xudicial das medidas consistentes na exhibición de documentación, previstas no punto primeiro desta orde, en canto poden implicar limitación ou restrición de dereitos fundamentais, de acordo co disposto na redacción vixente do número 8 do artigo 10 da Lei 29/1998, do 13 de xullo, reguladora da xurisdición contencioso-administrativa, e publicarase a orde unha vez obtida a referida autorización.

2. As medidas previstas nesta orde terán efectos desde as 00.00 horas do día seguinte ao da súa publicación e ata as 00.00 horas do día 18 de decembro.

3. En cumprimento dos principios de necesidade e de proporcionalidade, as medidas previstas nesta orde serán obxecto de seguimento e avaliación continua co fin de garantir a súa adecuación á evolución da situación epidemiolóxica e sanitaria. Como consecuencia deste seguimento e avaliación, as medidas poderán ser prorrogadas, modificadas ou levantadas por orde da persoa titular da consellería competente en materia de sanidade.

Santiago de Compostela, 25 de novembro de 2021

Julio García Comesaña
Conselleiro de Sanidade

