



**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUNYA  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN TERCERA**

Via Laietana, 56, 2A. Planta  
08003BARCELONA  
933440030  
Fax. 933440031

**Recurso SALA TSJ 1.298/2021 – Recurso Sección 162/2021 - Pieza  
separada suspensión N° 162/2021 Sección: J Procedimiento especial  
de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales**

Parte actora: SINDICATO DEL CUERPO NACIONAL DE  
POLICÍA-JUSTICIA POLICIAL (JUPOL) y ASOCIACIÓN DE LA  
GUARDIA CIVIL-JUSTICIA CIVIL (JUCIL)

Representante de la parte actora: SR. JAUME CASTELL NADAL,  
Procurador

Parte demandada: DEPARTAMENT DE SALUT DE LA GENERALITAT  
DE CATALUNYA

Representante de la parte demandada: ABOGACÍA DE LA  
GENERALITAT DE CATALUNYA

**AUTO**

**Ilmos. Sres. Magistrados:**

**D. JAVIER AGUAYO MEJÍA (Presidente Sala)  
DON MANUEL TÁBOAS BENTANACHS (Presidente Sección  
Tercera)  
DON FRANCISCO LÓPEZ VÁZQUEZ  
DOÑA ISABEL HERNANDEZ PASCUAL  
DON HECTOR GARCIA MORAGO  
DOÑA LAURA MESTRES ESTRUCH**

En Barcelona, a veintisiete de abril de dos mil veintiuno





Dada cuenta; lo procedente únase y

## ANTECEDENTES DE HECHO

**ÚNICO.-** Con fecha 12 de abril de 2021 se presentó escrito por las recurrentes formulando recurso contencioso administrativo y solicitando la adopción de medida cautelar, formándose pieza separada para su resolución en igual fecha.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO:** Los autos principales de los que trae causa esta pieza (recurso especial de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales SALA TSJ 1.298/2021 y Sección nº 162/2021) han sido promovidos por las siguientes asociaciones profesionales: SINDICATO DEL CUERPO NACIONAL DE POLICÍA-JUSTICIA POLICIAL (JUPOL) y ASOCIACIÓN DE LA GUARDIA CIVIL-JUSTICIA CIVIL (JUCIL).

Las actoras han impugnado la alteración, por el DEPARTAMENT DE SALUT DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA (DS), del plan de vacunación contra el COVID 19, de tal suerte que en su apartado de servicios esenciales de carácter policial ahora sólo incluiría al Cuerpo de Mossos d'Esquadra y a las Policías Locales de Catalunya (Guardias Urbanas incluidas), excluyendo, pues, al grueso de los funcionarios en activo del Cuerpo Nacional de Policía (CPN) y de la Guardia Civil (GC) destinados en Catalunya.

Como medida cautelar, las asociaciones recurrentes han solicitado de este Tribunal un pronunciamiento que lleve de inmediato a la vacunación de los funcionarios del CNP y de la GC con destino en Catalunya y, a tal efecto, han manifestado cumplir con los siguientes requisitos:

- 1: Apariencia de buen derecho fundada en el principio constitucional de igualdad y no discriminación.
- 2: Peligro de mora procesal, en la medida en que el bien a proteger (la salud y la vida de los agentes concernidos) puede verse perjudicado de forma irreparable o difícilmente reparable de no accederse a la medida cautelar, y
- 3: Ausencia de perjuicios para el interés público o para terceros.

**SEGUNDO:** El Ministerio Fiscal se ha adherido a la petición de medida





cautelar.

**TERCERO:** La defensa letrada del DS se ha opuesto a la petición de medidas cautelares; y ello, tras poner en entredicho la concurrencia de los requisitos de rigor.

La posición del DS pretende sustentarse en un informe emitido el día 22 de abril de 2021 por el Director de Serveis del citado Departamento.

En cualquier caso, la oposición a la medida cautelar vendría a asentarse en un conjunto de consideraciones que podríamos resumir de la siguiente manera:

-Ambigüedad en lo que atañe a la actividad o inactividad administrativa impugnada.

-Ausencia de una pretensión merecedora de tal calificativo. Esto último, en relación con los autos principales.

-Reconocimiento por parte de las actoras de que se está vacunando a policías nacionales y guardias civiles de entre 60 y 65 años.

-Inexistencia de trato discriminatorio, según se desprende del informe al que ya nos hemos referido.

-Inexistencia de peligro de mora procesal. Ausencia de pruebas. Y afirmación de que una Sentencia estimatoria, por sí misma sería suficiente para satisfacer el bien jurídico que las recurrentes pretender salvaguardar.

-Inexistencia de apariencia de buen derecho, toda vez que del informe aportado se desprende la ausencia de discriminación, amén de no poderse apreciar con claridad la concurrencia incontrovertible de un vicio de nulidad.

-Se solicita una medida cautelar de carácter positivo y, con ello, que se resuelva sobre el fondo del asunto de forma indebidamente anticipada.

Por lo demás -se añade- los actos negativos no son susceptibles de suspensión cautelar.

-La medida cautelar, de ser adoptada podría poner en riesgo la pronta vacunación de población de mayor riesgo.

**CUARTO:** En el orden contencioso-administrativo, el régimen de las medidas cautelares viene determinado directamente por las estipulaciones





contenidas en los art 129 y siguientes de nuestra Ley procesal (LJCA).

De esos preceptos se infiere que el órgano judicial deberá resolver la pieza tras efectuar una ponderación de todos los intereses en conflicto. Rechazando –por lo demás- planteamientos susceptibles de dejar prejuzgada la resolución definitiva del pleito principal y teniendo en cuenta, por añadidura, que la finalidad de las medidas cautelares no es otra que la de conjurar el riesgo (el riesgo cierto o razonable) de que la ejecución inmediata de las actuaciones administrativas impugnadas, pudiera hacer perder su finalidad legítima al recurso contencioso-administrativo aun en la hipótesis de una futura Sentencia firme eventualmente estimatoria.

**QUINTO:** La parquedad de la LJCA en lo que atañe a los requisitos a los que se hallan sometidas las medidas cautelares, hace que sea insoslayable acudir supletoriamente a la LEC.

Y –en lo que ahora importa- de esta última se desprenden las siguientes reglas o pautas:

- El deber que pesa sobre el solicitante de “justificar” cumplidamente que la denegación de las medidas cautelares podría traducirse en situaciones susceptibles de impedir o dificultar la efectividad real de una eventual sentencia estimatoria –*peligro de mora procesal*- (art. 728.1 LEC).
- La imposibilidad, ello no obstante, de obtener medidas cautelares frente a situaciones de hecho consentidas durante largo tiempo (art. 728.1 LEC).
- La carga que pesa sobre el peticionario en orden a presentar datos, argumentos y justificaciones documentales o de otra índole, susceptibles de llevar al órgano judicial, cuando menos a no poder descartar *prima facie* la hipótesis de una Sentencia eventualmente estimatoria –*apariencia de buen derecho*- (art. 728.2 LEC).
- La carga que también pesa sobre el promotor de las medidas, en orden a interesar su adopción con claridad y precisión, justificando cumplidamente la concurrencia de los presupuestos legalmente exigidos (art. 732.1 LEC); y no sin tener presente que, con la solicitud de medidas precluirá, para el actor, la posibilidad de proponer otras pruebas a los efectos de la pieza.





**SEXTO:** Así las cosas, se impondrá el rechazo de las medidas cautelares solicitadas cuando los interesados no hayan acreditado de forma cumulativa los requisitos de *peligro de mora procesal* y de *apariencia de buen derecho*, toda vez que ambos –y no uno sólo de ellos- resultan imprescindibles en esa tesitura (art. 735.2 LEC).

También se impondrá el rechazo de las medidas cautelares cuando de su concesión pudiera derivarse una *perturbación grave de los intereses generales o de tercero* (art. 130.2 LJCA); perturbación, ésta, que a la Administración concernida en cada caso corresponderá acreditar.

En cuanto a los requisitos de las medidas cautelares a los que ya nos hemos referido (*fumus, periculum* y *no afectación grave* de otros intereses), importa destacar que la especial intensidad de cualquiera de ellos podrá traducirse en una menor o mayor exigencia en cuanto a la intensidad de los demás.

**SÉPTIMO:** Una vez analizados los argumentos de las partes y del Ministerio Fiscal, así como la documentación que obra incorporada a los autos, será menester señalar lo siguiente:

1º: Teniendo en cuenta que nos hallamos en el trance de resolver una pieza de medidas cautelares, carece de relevancia la relativa ambigüedad del escrito de interposición en lo que atañe a la naturaleza o textura de la conducta administrativa puesta en entredicho. A los presentes efectos, nos basta con poder constatar de forma clara que las asociaciones recurrentes se han alzado contra la paralización de las vacunaciones por COVID 19 de los funcionarios de la Policía Nacional y de la Guardia Civil destinados en Catalunya.

2º: La petición de medida cautelar se ha formulado a través del escrito de interposición al que alude el art. 115.2 LJCA, que como especialidad frente al art. 45 de la misma Ley, sólo añade la obligación de expresar con precisión y claridad el derecho o derechos cuya tutela se pretende y, de manera concisa, los argumentos sustanciales que den fundamento al recurso.

En modo alguno se exige la adición de las pretensiones de fondo que sí deberán hacerse constar en el escrito de demanda.

En cualquier caso, se trata de un aspecto del proceso que rebasa los límites del incidente de medidas cautelares.

3º: Que policías nacionales y guardias civiles de entre 60 y 65 años hayan sido vacunados en atención a su edad y no a su condición funcional, no aporta





ningún elemento de juicio susceptible de enervar la demanda incidental que ahora nos ocupa.

4º: El escrito y el informe aportados por la defensa letrada del DS contienen un basto relato cronológico sobre acuerdos, incidencias y gestiones de diversa índole relacionados con el programa de vacunación en Catalunya. Y a ello unido, un alegato sosteniendo con vehemencia la ausencia de discriminación. Sin embargo, resultan elocuentes los datos que se contienen en la página 21 del susodicho informe, de los que se desprende que a 24 de marzo de 2021 habían sido vacunados el 77% de los efectivos del Cuerpo de Mossos d'Esquadra (CME), así como el 68,9% y el 77,9% de los efectivos de las Policía Locales y de la Guardia Urbana de Barcelona (PPLL y GU), frente al 3,6% y 2,8% respectivamente, de los efectivos del CNP y de la GC.

A 22 de abril de 2021 -y siguiendo el mismo orden de Cuerpos- esos porcentajes pasaron a ser los siguientes: 80,3; 71,2; 79,1; 9,9; y 6,3.

5º: No son necesarias demasiadas pruebas para entender que la demora en la vacunación de los funcionarios de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad que están en activo, puede situar a tales funcionarios en una situación de riesgo para su salud (incluso de riesgo grave o irreparable) superior a otros grupos de población. Por esa razón, cabe apreciar en este caso peligro de mora procesal; por ser de vital importancia suprimir el espacio de riesgo en el que podría devenir el tiempo que falta hasta el dictado de una Sentencia eventualmente estimatoria.

6º: La defensa letrada del DS se confunde. La nulidad palmaria, evidente o incontestable es requisito *sine qua non* cuando la medida cautelar pretende asentarse fundamentalmente o exclusivamente en la apariencia de buen derecho. Cuando no es así, la medida cautelar también podrá ser acordada si, por decirlo de alguna manera, una apariencia de buen derecho menos intensa, unida al peligro de mora procesal, da como resultado un valor superior al que cabría asociar al interés o intereses de la contraparte.

En cualquier caso, en el supuesto de autos, *prima facie* podemos apreciar -sin prejuzgar lo que se resuelva mediante Sentencia- una apariencia de discriminación en perjuicio de los funcionarios del CNP y de la GC; una apariencia de discriminación que concuerda con los datos porcentuales a los que ya nos hemos referido.

7º: No es de heterodoxos solicitar medidas cautelares positivas. Las mismas tienen perfecta cabida en nuestro ordenamiento jurídico, pues el art. 129.1 LJCA se refiere a “cuantas medidas aseguren la efectividad de la sentencia”;





sin limitación alguna.

Y en cuanto a la imposibilidad de adoptar medidas cautelares frente a actos administrativos negativos, habrá que decir que los tiempos han cambiado y que nuestra jurisprudencia señala que habrá que analizar caso por caso, admitiéndose tales medidas si resulta pertinente paralizar provisionalmente los efectos perjudiciales de los actos negativos (por todas, ver la STS 3ª2ª, de 26 de enero de 2016, casación 582/2015).

8º: La adopción de la medida cautelar que nos ha sido solicitada no tiene por qué traducirse en un perjuicio para otros grupos de población. Máxime si tenemos en cuenta las nuevas remesas de dosis de vacuna y el hecho de que el contingente de Policía Nacional y de Guardia Civil en Catalunya sea reducido.

En todo caso, no parece razonable que a estas alturas, habiéndose vacunado el grueso de los cuerpos policiales catalanes, se siga relegando a los miembros del CNP y de la GC con destino en Catalunya.

**OCTAVO:** De conformidad con lo dispuesto en los apartados 1 y 4 del art. 139 LJCA, la estimación del incidente deberá llevar aparejada la condena en costas de la Administración demandada; hasta un máximo de 1.000 euros por todos los conceptos, IVA incluido.

VISTOS los artículos invocados y demás de general aplicación.

### **PARTE DISPOSITIVA**

**LA SALA ACUERDA:** ACCEDER a la medida cautelar solicitada por las asociaciones profesionales SINDICATO DEL CUERPO NACIONAL DE POLICÍA-JUSTICIA POLICIAL (JUPOL) y ASOCIACIÓN DE LA GUARDIA CIVIL-JUSTICIA CIVIL (JUCIL) y, en su consecuencia:

1: INSTAR al DEPARTAMENT DE SALUT DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA a que, sin excusa alguna garantice de inmediato y sin dilaciones la vacunación, contra el CORONAVIRUS 19, de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que prestan servicio en Catalunya.

En un plazo máximo de diez días la vacunación del colectivo aludido deberá haber alcanzado la misma proporción que en el Cuerpo de Mossos d'Esquadra.

En un plazo máximo de dos días hábiles a contar desde la finalización del





plazo de diez días señalado anteriormente, el DEPARTAMENT DE SALUT deberá informar a este Tribunal del estado de ejecución de la medida cautelar.

2: NOTIFICAR PERSONALMENTE el presente Auto a la titular del DEPARTAMENT DE SALUT DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA, con la advertencia de que en un plazo máximo de cinco días deberán comunicarse a este Tribunal el cargo y datos de identificación de la autoridad responsable del cumplimiento de la presente resolución judicial. Transcurrido ese plazo, y de no haberse procedido a esa comunicación, el Tribunal considerará que la autoridad responsable es la persona titular del DEPARTAMENT DE SALUT DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA.

Con la imposición de las costas del incidente al DEPARTAMENT DE SALUT DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA, en los términos del razonamiento jurídico OCTAVO.

Notifíquese además a las partes y al Ministerio Fiscal. También a la DELEGACIÓN DEL GOBIERNO EN CATALUÑA a los efectos que sean pertinentes.

Contra esta resolución cabe interponer **recurso de reposición** ante el Tribunal, en el plazo de **CINCO días** a contar desde el siguiente a su notificación, de conformidad con lo establecido en el art. 79 de la L.J.C.A.

Así lo acuerdan, mandan y firman los/las Ilmos/as Sres./as. Magistrados/as del Tribunal, de lo que yo el/la Secretario/a Judicial, doy fé.

