

t o r p por ovi 9 i  
R cr to 63 2020 rzo

2020\9 60

**Eneko, Urrutia Sagardía.** Content Lead y Editor. Thomson Reuters Aranzadi

Publicación:

Aranzadi digital num.1/2020  
Editorial Aranzadi, S.A.U.

---

El Consejo de Ministros del Gobierno de España ha decidido declarar el «Estado de Alarma» después de que la Organización Mundial de la Salud elevara el pasado 11 de marzo de 2020 la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19 a pandemia internacional.

Por ello el 14 de marzo de 2020 se publica un BOE extraordinario con la aprobación del [Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo \(RCL 2020, 376\)](#) , por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (« BOE» núm. 67, de 14 de marzo de 2020, páginas 25390 a 25400 [11 págs.] ) y que entra en vigor el mismo día de su publicación.

El estado de alarma está previsto en la [Constitución Española \(RCL 1978, 2836\)](#) ( [art. 116](#) CE) y desarrollado en la [Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio \(RCL 1981, 1291\)](#) , de los estados de alarma, excepción y sitio, en cuyo [artículo 4](#) se habilita al Gobierno a declararlo cuando se produzcan crisis sanitarias que supongan alteraciones graves de la normalidad ( [art. 4 b y d](#) ). Hoy, en España con el coronavirus, las circunstancias extraordinarias que concurren constituyen, sin duda, una crisis sanitaria sin precedentes y de enorme magnitud tanto por el elevado número de ciudadanos afectados como por el extraordinario riesgo para sus derechos ( [artículo 116](#) CE).

« [Artículo 4.](#) [Declaración del estado de alarma]

*El Gobierno, en uso de las facultades que le otorga el [artículo 116.2](#) de la Constitución, podrá declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad:*

[...]

*b) Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves.*

[...]».

Las medidas que se contienen en el Real Decreto 463/2020, son las consideradas por el Gobierno y expertos como las imprescindibles para hacer frente a la situación creadas por la expansión del virus, las considera proporcionadas en relación a la gravedad y no suponen la suspensión de ningún derecho fundamental ( [art. 55](#) CE), si bien, realmente este es un Real Decreto que establece las bases sobre las cuales las autoridades competentes (Gobierno y Ministros [ [art. 4](#) ] ) van a dictar las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas que sean necesarias para garantizar la prestación de todos los servicios a los ciudadanos, es decir, día a día iremos conociendo qué disposiciones se dictan, con su alcance y efectos.

El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, se compone de 20 artículos, 5 disposiciones adicionales, tres disposiciones finales y un Anexo en las que recoge las siguientes medidas de carácter básico:

**La declaración del estado de alarma** con el fin de afrontar la situación de emergencia sanitaria provocada por el coronavirus COVID-19 ( [art. 1](#) RD 463/2020).

La aplicación del estado de alarma a **todo el territorio nacional** y con una duración de **15 días** naturales ( [arts. 2](#) y [3](#) ).

Las autoridades competentes: es el **Gobierno** y para el ejercicio de las funciones son autoridades competentes delegadas, bajo la superior dirección del Presidente del Gobierno:

La Ministra de Defensa.

El Ministro del Interior.

El Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

El Ministro de Sanidad.

Las autoridades competentes delegadas tienen habilitación para **dictar las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas** que sean necesarios para garantizar la prestación de todos los servicios ( [art. 4](#) ).

A los integrantes de las **Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los Cuerpos de Policía** (comunidades autónomas y de las corporaciones locales) que quedan bajo las **órdenes directas del Ministro del Interior** , donde :

Pueden practicar las **comprobaciones en las personas, bienes, vehículos, locales y establecimientos** que sean necesarias.

Pueden **impedir que se lleven a cabo los servicios y actividades suspendidas** en el real decreto, salvo las expresamente exceptuadas.

Por último, la **ciudadanía tiene el deber de colaborar y no obstaculizar** la labor de los agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones ( [art. 5](#) ).

El ejercicio de la **gestión ordinaria de los servicios por la administración** bajo las órdenes directas de la autoridad competente a los efectos del estado de alarma ( [art. 6](#) ).

Se establecen **limitaciones de la libre circulación de las personas** , donde únicamente se puede circular por las vías de uso público para:

- Adquirir alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad.
- Asistir a centros, servicios y establecimientos sanitarios.
- Desplazarse al lugar de trabajo, entidades financieras y de seguros.
- Regresar al lugar de residencia habitual.
- Asistir y cuidar a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.
- Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad

De la misma forma se **permite el repostaje en gasolineras** o estaciones de servicio para el ejercicio de estas actividades.

Finalmente, el Ministro del Interior puede acordar el **cierre a la circulación** de carreteras o tramos de ellas **por razones de salud pública** , seguridad o fluidez del tráfico o la **restricción** en ellas del acceso de determinados vehículos por los mismos motivos ( [art. 7](#) ), si bien se exceptúa de las limitaciones a la libertad de circulación el personal extranjero acreditado como miembro de las misiones diplomáticas, oficinas consulares y organismos internacionales sitos en España ( [disp. adic. 1ª](#) ).

Se podrá acordar la **práctica de requisas temporales** de todo tipo de bienes necesarios así como imponer la realización de **prestaciones personales obligatorias** imprescindibles para la consecución de los fines del real decreto ( [art. 8](#) ).

Queda **suspendida la actividad educativa presencial** en todos los centros y etapas, ciclos, grados, cursos y niveles de enseñanza ( [art. 9](#) ).

Queda **suspendida la apertura al público de los locales** y establecimientos minoristas que puedan suponer un riesgo de contagio a **excepción** de aquellos destinados a alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, establecimientos farmacéuticos, médicos, ópticas y productos ortopédicos, productos higiénicos, peluquerías, prensa y papelería, combustible para la automoción, estancos, equipos tecnológicos y de telecomunicaciones, alimentos para animales de compañía, comercio por internet, telefónico o correspondencia, tintorerías y lavanderías.

---

Así mismo queda suspendida la apertura al público de los museos, archivos, bibliotecas, monumentos y otros establecimientos que desarrollen espectáculos públicos, deportivos y de ocio así como las actividades de hostelería y restauración, salvo las hechas a domicilio ( [art. 10](#) y [anexo](#) que recoge la relación de equipamientos y actividades cuya apertura al público queda suspendida con arreglo a lo dispuesto en el [artículo 10.3](#) del RD 463/2020).

La **asistencia a los lugares de culto, ceremonias civiles y religiosas** se condicionan a la adopción de medidas organizativas siempre y cuando se garantice a los asistentes la posibilidad de respetar la distancia entre ellos de, al menos, un metro ( [art. 11](#) ).

Podrá establecer medidas dirigidas a **reforzar el Sistema Nacional de Salud** en todo el territorio nacional ( [art. 12](#) ).

Podrá establecer medidas para **asegurar el abastecimiento del mercado** y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción, así como la **intervención y ocupación transitoria de industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales** de cualquier naturaleza, incluidos los centros, servicios y establecimientos sanitarios de titularidad privada y aquellos que desarrollen su actividad en el sector farmacéutico y **requisas temporales de todo tipo de bienes** e imponer **prestaciones personales obligatorias** en aquellos casos en que resulte necesario para la adecuada protección de la salud pública ( [art. 13](#) ).

Podrá establecer medidas en materia de transportes, tales como la **reducción de la oferta total de operaciones en los servicios de transporte público de viajeros por carretera, ferroviarios, aéreo y marítimo** no sometidos a contrato público u OSP y de **competencia estatal** , así como los sometidos a contrato público u OSP. Se **excepciona el caso de los de competencia autonómica o local** sometidos a contrato público u OSP, o sean de titularidad pública, que mantienen su oferta de transporte, es decir, no la reducen.

En el caso de los servicios ferroviarios de cercanías, estos mantienen su oferta de servicios ( [art. 14](#) ).

Podrá establecer medidas para garantizar el **abastecimiento alimentario** permitiendo la distribución de alimentos desde el origen hasta los establecimientos comerciales de venta al consumidor, incluso se podrá acordar la intervención de empresas o servicios y la movilización de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de las Fuerzas Armadas con el fin de asegurar su buen funcionamiento ( [art. 15](#) ).

Podrá establecer medidas para asegurar el **tránsito aduanero** atendiendo de manera prioritaria los productos que sean de primera necesidad ( [art. 16](#) ).

Podrá establecer medidas para garantizar el **suministro** de energía eléctrica, de productos derivados del petróleo, así como de gas natural ( [art. 17](#) ).

---

Podrá adoptar las medidas necesarias para asegurar la **prestación de los servicios esenciales** a los operadores de servicios ( [art. 18](#) ).

Se establece la **obligación a medios de comunicación** social de titularidad pública y privada de insertar los mensajes, anuncios y comunicaciones que las autoridades competentes delegadas determinen ( [art. 19](#) ).

Podrá establecer **sanciones** con arreglo a las leyes ( [art. 20](#) ).

Quedan **suspendidos los plazos procesales para todos los órdenes jurisdiccionales** , si bien se reanudará en el momento en que pierda vigencia el real decreto 463/2020 o, en su caso, las prórrogas del mismo, no obstante se recogen determinadas **excepciones** ( [disp. adic. 2ª](#) ):

En el orden jurisdiccional penal la suspensión e interrupción no se aplicará a los procedimientos de « *habeas corpus* », a las actuaciones encomendadas a los servicios de guardia, a las actuaciones con detenido, a las órdenes de protección, a las actuaciones urgentes en materia de vigilancia penitenciaria y a cualquier medida cautelar en materia de violencia sobre la mujer o menores, además, en la fase de instrucción se pueden acordar la práctica de actuaciones que sean inaplazables.

No se aplicará la interrupción en el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona ( [art. 114](#) y ss [LJCA \(RCL 1998, 1741\)](#) ), ni a la tramitación de las autorizaciones o ratificaciones judiciales ( [art. 8.6](#) LJCA).

No se aplicará la interrupción en los procedimientos de conflicto colectivo y para la tutela de los derechos fundamentales y libertades públicas regulados en la [LRJS \(RCL 2011, 1845\)](#) .

No se aplicará la interrupción en la autorización judicial para el internamiento no voluntario por razón de trastorno psíquico prevista en el [art. 763 LECiv \(RCL 2000, 34\)](#) .

No se aplicará la interrupción en el caso de la adopción de medidas o disposiciones de protección del menor previstas en el [artículo 158 CC \(LEG 1889, 27\)](#) .

En adición al Real Decreto, el CGPJ ha emitido un comunicado en el que acuerda la suspensión de las actuaciones judiciales y de los plazos procesales en todo el territorio nacional, garantizando los servicios esenciales. En este sentido, se detallan los servicios esenciales acordados por acordadas por el CGPJ, el Ministerio de Justicia y la Fiscalía General del Estado:

1. Cualquier actuación judicial que, de no practicarse, pudiera causar perjuicio irreparable.
2. Internamientos urgentes del [artículo 763](#) de la LEC.
3. La adopción de medidas cautelares u otras actuaciones inaplazables, como las

medidas de protección de menores del [artículo 158](#) CC.

4. Los juzgados de violencia sobre la mujer realizarán los servicios de guardia que les correspondan. En particular deberán asegurar el dictado de las órdenes de protección y cualquier medida cautelar en materia de violencia sobre la mujer y menores.

5. El Registro Civil prestará atención permanente durante las horas de audiencia. En particular, deberán asegurar la expedición de licencias de enterramiento, las inscripciones de nacimiento en plazo perentorio y la celebración de matrimonios del [artículo 52](#) CC.

6. Las actuaciones con detenido y otras que resulten inaplazables, como adopción de medidas cautelares urgentes, levantamientos de cadáver, entradas y registros, etc.

7. Cualquier actuación en causa con presos o detenidos.

8. Actuaciones urgentes en materia de vigilancia penitenciaria.

9. En el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, las autorizaciones de entrada sanitarias, urgentes e inaplazables, derechos fundamentales cuya resolución tenga carácter urgente, medidas cautelarísimas y cautelares que sean urgentes, y recursos contencioso-electoral.

10. En el orden jurisdiccional social, la celebración de juicios declarados urgentes por la ley y las medidas cautelares urgentes y preferentes, así como los procesos de EREs y ERTes.

11. En general, los procesos en los que se alegue vulneración de derechos fundamentales y que sean urgentes y preferentes (es decir, aquellos cuyo aplazamiento impediría o haría muy gravosa la tutela judicial reclamada).

12. El/la Presidente/a del Tribunal Superior de Justicia, el/la Presidente/la de la Audiencia Provincial y el/la Juez/a Decano/a adoptarán las medidas que procedan relativas al cese de actividad en las dependencias judiciales en que se encuentren sus respectivas sedes, y cierre y/o desalojo de las mismas en caso de que procediera, poniéndolo en conocimiento y en coordinación con la Comisión de Seguimiento competente.

Quedan **suspendidos los plazos administrativos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público**, si bien se reanudará en el momento en que pierda vigencia el real decreto 463/2020 o, en su caso, las prórrogas del mismo ( [disp. adic. 3ª](#) ).

Quedan **suspendidos los plazos de prescripción y caducidad** durante la vigencia del RD 463/2020 ( [disp. adic. 4ª](#) ).

Se decreta que los **miembros de las Fuerzas Armadas** en el ejercicio de las funciones previstas en el RD 463/2020 tienen carácter de agentes de la autoridad (

---

[disp. adic. 5ª](#) ).

La **entrada en vigor** del RD 463/2020 se produce en el **momento de su publicación** en el «Boletín Oficial del Estado» ( [disp. final 3ª](#) ).

Por último, cabe señalar que la actual situación de estado de alarma es el segundo en España ya que existe un precedente anterior. Se produjo en diciembre de 2010, con la huelga encubierta de controladores aéreos que obligó al Gobierno de Jose Luis Rodriguez Zapatero a cerrar el espacio aéreo y militarizar las torres de control. Entonces había un riesgo para el tráfico aéreo.

En aquella ocasión se aprobó el [Real Decreto 1611/2010, de 3 de diciembre \(RCL 2011, 3105\)](#) , por el que se encomendó transitoriamente al Ministerio de Defensa las facultades de control de tránsito aéreo atribuidas a la entidad pública empresarial AENA, otorgando al Jefe del Estado Mayor del Ejército del Aire (JEMEA) la adopción de las decisiones que procedieran para la organización, planificación, supervisión y control de los controladores de tránsito aéreo al servicio de AENA.

En la Exposición de Motivos del citado Real Decreto se justificó la medida adoptada por «las circunstancias extraordinarias que concurren por el cierre del espacio aéreo español como consecuencia del conflicto provocado por los controladores de tráfico aéreo que, mediante una acción concertada, han resuelto sin aviso previo, no desarrollar en la tarde del día 3 de diciembre de 2010 su actividad profesional [...]».

Posteriormente, por [Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre \(RCL 2010, 3108\)](#) , se declaró el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo, al amparo del [artículo 4 c\)](#) , en relación con sus apartados a) y d), de la [Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio \(RCL 1981, 1291\)](#) , de los estados de alarma, excepción y sitio (LOEAES).

Finalmente, el caso de los controladores aéreos acabó en el Tribunal Constitucional en la que la [Sentencia núm. 83/2016 de 28 abril \(RTC 2016, 83\)](#) , desestimó el recurso de amparo interpuesto contra el [Auto TS de 30 de mayo 2011 \(PROV 2011, 213681\)](#) (Contencioso-Administrativo, Sección Séptima), que inadmitió el recurso contencioso-administrativo que se promovió contra el [Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre \(RCL 2010, 3108\)](#) , por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 diciembre 2010, por el que se solicitaba del Congreso de los Diputados autorización para prorrogar en sus propios términos el estado de alarma y el [Real Decreto 1717/2010, de 17 de diciembre \(RCL 2010, 3191\)](#) , por el que se prorroga el estado de alarma declarado por Real Decreto 1673/2010. El Tribunal sentenció que no había vulneración del derecho fundamental a obtener la tutela efectiva de jueces y tribunales en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción.

Conocido el precedente y con una situación de estado de alarma, a mi juicio

---

---

justificada, donde es muy difícil balancear el riesgo, las medidas y la concienciación de los ciudadanos, veremos que sucede en el futuro.

---