

ESTADO DE ALARMA Y DERECHO ADMINISTRATIVO: APROXIMACIÓN AL EXPERIMENTO ADMINISTRATIVO DE DISCIPLINA SOCIAL EN ESPAÑA

José Luis Villegas Moreno*

Abogado

“Desde que la península Ibérica fue asolada por la fatídica peste negra a mediados del XIV hasta el terrible contagio de gripe de 1919, la sociedad española se ha visto expuesta a lo largo de los siglos a la visita cíclica de violentas enfermedades epidémicas que han ido diezmando de forma dramática y reiterada su población. El descubrimiento y posterior colonización del continente americano favorecerían, a partir de comienzos del siglo XVI y a través de los intercambios humanos y comerciales, los viajes de ida y vuelta de nuevos agentes patógenos que afectarían la existencia tanto de las poblaciones indígenas como la de los habitantes de la metrópolis colonial a lo largo de las siguientes décadas y centurias. Aunque los avances médicos del siglo XIX permitieron descubrir la naturaleza biológica del conjunto de estas enfermedades, en el pasado fue frecuente que se recurriera a explicarlas por su supuesta naturaleza divina, como los castigos enviados por un Dios airado ante los pecados de los hombres. De ahí que la historia social de las epidemias deba ser estudiada en la actualidad comprendiendo no sólo la realidad demográfica de sus efectos, sino el conjunto de creencias religiosas y médicas con los que la sociedad de cada tiempo ha tratado de asumirlos a través de cualquier tipo de medios: desde las primeras medidas administrativas que los poderes públicos del Renacimiento dictan en materia de salubridad pública y aislamiento de enfermos y mercancías, hasta las rogativas y procesiones que religiosos y creyentes realizaban implorando la clemencia divina”. (José Luis Betrán Moya: *Historia de las epidemias en España y sus colonias (1348-1919)*, *La esfera de los libros-2006*).

Resumen: *En la noche del sábado 14 de marzo de 2020 el Gobierno de España declaró el Estado de Alarma mediante el Real Decreto 463/2020, para la Gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Comenzaba el experimento administrativo de disciplina social en España, que pretendemos describir en este artículo de forma sucinta pero lo más completa posible.*

Palabras Clave: *Estado – Alarma – Covid-19 – España – Sanitaria – Experimento – Administrativo.*

Abstract: *On the night of Saturday, March 14, 2020, the Government of Spain declared the State of Alarm through Royal Decree 463/2020, for the Management of the health crisis situation caused by COVID-19. The administrative experiment in social discipline began in Spain, which we intend to describe in this article succinctly but as completely as possible.*

Key words: *State – Alarm – Covid-19 – Spain – Sanitary – Experiment – Administrative.*

CONTEXTUALIZACIÓN

Comenzamos este trabajo destacando la gran utilidad de “Una historia mínima de las grandes epidemias para juristas”, que es el título de una entrega de “Coronavirus y Derecho”, serie de trabajos breves para explicar cómo es el comportamiento del Derecho ante la pande-

mia del coronavirus, elaborados bajo la dirección de Vicente Álvarez García, catedrático de Derecho administrativo en la Universidad de Extremadura.¹

La pandemia² de COVID 19 ha irrumpido en los albores de la primavera de este 2020 como un enemigo silencioso en todo el mundo, y ha provocado la rápida implementación de medidas para contener su expansión, eliminar su fuente y combatir las graves consecuencias económicas y sociales que han derivado de tal desgracia. Todos los gobiernos del mundo han asumido una conducta más o menos similar, adoptando políticas sanitarias de emergencia adecuadas a las características y la magnitud de la crisis. Se trata de establecer una normativa especial que sustituya la legalidad ordinaria, que no otorga poderes suficientes. Siendo excepcional la situación que se combate, también ha de serlo la legislación que se aplica, al decir de Muñoz Machado. Todos los sistemas constitucionales tienen normas especiales a favor de los poderes del Estado para desplazar la legalidad ordinaria cuando las emergencias lo requieren.³

Esteve Pardo⁴ con ocasión de esta situación excepcional de pandemia, nos ha recordado el papel del Estado y del Derecho en situaciones de crisis y de incertidumbre. Nos advierte con su particular agudeza que con relación a las medidas para gestionar y superar el riesgo puede darse una disfunción que deriva de las frecuente discrepancias que se dan entre la valoración de un riesgo por los científicos y por la opinión pública; porque una cosa es la realidad objetiva, científica, cuantificada incluso, de un riesgo y otra su percepción social. Este autor concluye que se

pueden originar desfases en cualquier sistema democrático, representativo como es de una sociedad que, por carecer de un conocimiento experto, no percibe las magnitudes reales de un riesgo. Algo de esto, dice Esteve, ha podido ocurrir en los primeros momentos de la grave crisis del coronavirus.⁵

En este escenario incipiente y confuso, y después de la declaración por parte de la OMS de la pandemia mundial el 11 de marzo, en la noche del sábado 14 de marzo el Gobierno de España declaró el Estado de Alarma mediante el Real Decreto 463/2020, para la Gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, el cual se publicó y entró en vigor el mismo día 14 de marzo.⁶ Fue dictado por el Consejo de Ministros con fundamento en el artículo 116.2 de la Constitución y de la Ley Orgánica 4/1981, de los Estados de alarma, excepción y sitio.

* Doctor en Derecho. Profesor Titular emérito de la Universidad Católica del Táchira. Director de la Revista Tachirense de Derecho. Miembro del Instituto Internacional de Derecho Administrativo. Profesor investigador Cátedra de América Latina UComillas.

¹ Coronavirus y Derecho (XXXIV): Una historia mínima de las grandes epidemias para juristas. <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1198319>

² <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

³ Muñoz Machado, Santiago: <http://www.elcronista.es/El-Cronista-n%C3%BAmero-86-87-Coronavirus.pdf>

⁴ Esteve Pardo, José: *Política y Derecho en la incertidumbre*, <http://www.aepda.es/AEPDAEntrada-2807-Derecho-y-crisis.aspx>

⁵ Esteve Pardo, José: *Política y Derecho en la incertidumbre*. <http://www.aepda.es/AEPDAEntrada-2807-Derecho-y-crisis.aspx>

⁶ Lozano Cutanda, Blanca: *Análisis de urgencia de las medidas administrativas del Estado de Alarma*, <https://delajusticia.com/wp-content/uploads/2020/03/Ana%CC%81lisis-de-urgencia-de-las-medidas.pdf>

Comenzaba el experimento administrativo de disciplina social en España, que pretendemos describir en este artículo de forma sucinta pero lo más completa posible.

El Estado de Alarma ha tenido seis prórrogas, entre el 14 de marzo y el 21 de junio. En efecto, la sexta prórroga del estado de alarma fue la última extensión del instrumento jurídico que permite restringir la movilidad al conjunto de la población con el objetivo de dar por controlada la transmisión del virus y tenía una duración de otros 15 días. El Congreso aprobó el 3 de junio la última prórroga del estado de alarma, que incluye una “novedad sustancial”: las comunidades autónomas son las encargadas de gestionar la desescalada⁷. De esta forma, la situación de excepcionalidad en España finalizó el 21 de junio de 2020.

I. REGULACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA EN ESPAÑA

El art. 116 de la Constitución española contiene la existencia de tres estados excepcionales: el estado de alarma, el estado de excepción y el estado de sitio. Esta norma debe armonizarse conjuntamente con el art. 55.1 CE (relativo a la suspensión de diferentes derechos fundamentales en los supuestos de declaración de los estados de excepción y de sitio), con el art. 117.5 CE (que remite a la ley la regulación de la jurisdicción castrense en los supuestos de estado de sitio) y con el art. 169 CE (que prohíbe la iniciación de la reforma constitucional durante la vigencia de cualquiera de estos tres estados de crisis). Esta regulación constitucional es muy básica, y fue completada con la aprobación de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de alarma, excepción y sitio (LOAES), que es donde se contiene el desarrollo de la ordenación de estos tres estados excepcionales. En España no se ha tenido hasta ahora gran experiencia práctica sobre su aplicación, porque únicamente fue declarado el estado de alarma durante el mes de diciembre del año 2010 con el objeto de normalizar el servicio público del transporte aéreo, con el nombramiento de una autoridad militar para la gestión de la llamada “crisis de los controladores”, siempre bajo la autoridad del Gobierno central. La constitucionalidad de esta declaración fue confirmada por el Pleno del Tribunal Constitucional mediante Sentencia 83/2016, de 28 de abril, que, para ser justos, toma como punto esencial de referencia los términos de su anterior Auto 7/2012, de 13 de enero.⁸

Las emergencias de salud pública son el presupuesto para la declaración del estado de alarma. En efecto, el art. 4 LOAES comienza la regulación legal del estado constitucional de alarma ofreciendo un catálogo de situaciones fácticas en las que procede su declaración por parte del Gobierno central, ciñéndose a supuestos catastróficos “graves” con origen natural o provocados por la acción humana, que no vayan ligados a alteraciones del orden público⁹. Así se enumeran diversos supuestos:

- Crisis sanitarias, tales como epidemias.
- Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad.
- Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.

La noche del sábado 14 de marzo de 2020 existía una necesidad imperiosa de que el Gobierno español aprobase medidas drásticas para hacer frente a la emergencia sanitaria que había empezado ya hacía días a manifestarse con toda virulencia en todo el territorio español.

⁷ https://www.elconfidencial.com/espana/coronavirus/2020-05-31/hasta-cuando-estado-alarma-desescalada_2534664/

⁸ <http://www.aepda.es/AEPDAEntrada-2765-Coronavirus-y-derecho.aspx>

⁹ Álvarez García, Vicente: <http://www.elcronista.es/El-Cronista-n%C3%BAmero-86-87-Coronavirus.pdf>

Y así se produjo la declaración del estado constitucional de alarma, como medida jurídica pertinente y simbólicamente necesaria. El 14 de marzo de 2020 ya estaba España en un escenario comprometido: la guerra sin cuartel frente a una epidemia que amenazaba muy seriamente la vida de las personas y el colapso absoluto del funcionamiento del Estado.¹⁰

Hay consenso en la doctrina española respecto a que para la lucha contra las crisis sanitarias el estado excepcional apropiado es el de alarma, porque así lo establece la LOAES (que es la que realmente regula su contenido), y no por lo que diga la Constitución. Téngase en cuenta que la tipificación efectuada en esta última norma legal obedece preferentemente no tanto a cuestiones de intensidad en la gravedad de la situación (o, en otros términos, a niveles cuantitativos), como al intento de ofrecer una respuesta diferenciada a situaciones de crisis de una distinta naturaleza (esto es, a cuestiones cualitativas). El estado de alarma es el orientado materialmente a hacer frente a las epidemias. Sólo si estas emergencias (ahora sanitarias) derivasen en el futuro en gravísimas perturbaciones del orden público podría recurrirse a la declaración del estado de excepción o, en caso realmente extremo, del estado de sitio.¹¹

A diferencia de los estados de excepción y de sitio, la declaración del estado de alarma no permite la suspensión de ningún derecho o libertad fundamental (art. 55.1 CE sensu contrario) y por eso el preámbulo del real decreto asevera que las medidas que contiene «no suponen la suspensión de ningún derecho fundamental». Pero sí se permite, como ha declarado el Tribunal Constitucional, «la adopción de medidas que puedan suponer limitaciones o restricciones a su ejercicio» (STC 83/2016)¹².

El estado de alarma permite, sobre el papel, poner a los cuerpos policiales, nacionales y autonómicos, bajo las órdenes directas del Gobierno. Aunque, en principio, esta situación no afecta a la vigencia de los derechos fundamentales recogidos en la Constitución, algunas libertades sí se pueden ver afectadas.¹³

La LOAES faculta al Gobierno a limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos. También se pueden practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias, así como «intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados».

Es posible asimismo limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad, e impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados. Ante crisis sanitarias, la ley especifica que el Gobierno podrá adoptar todas las normas establecidas para la lucha contra las enfermedades infecciosas.

El estado de alarma puede ser aplicado directamente por el Gobierno mediante decreto por un plazo máximo de 15 días, aunque el Ejecutivo debe «dar cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto». Cualquier prórroga de la medida sí deberá ser ya aprobada por la Cámara baja (Congreso de los Diputados), que en este caso podrá establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga.

¹⁰ <http://www.aepda.es/AEPDAEntrada-2765-Coronavirus-y-derecho.aspx>

¹¹ Álvarez García, Vicente: <http://www.elcronista.es/El-Cronista-n%C3%BAmero-86-87-Coronavirus.pdf>

¹² Álvarez García, Vicente: <http://www.elcronista.es/El-Cronista-n%C3%BAmero-86-87-Coronavirus.pdf>

¹³ <https://www.elperiodico.com/es/politica/20200313/estado-de-alarma-que-es-coronavirus-7888430>

Con la declaración del estado de alarma, se centralizan en manos de la Administración General del Estado los poderes necesarios para la lucha contra el coronavirus y se limita sustancialmente la libertad de circulación de las personas. En ese afán previsor del Derecho de las crisis, hay, no obstante, otra segunda idea: ante los peligros para una sociedad, el Derecho de necesidad otorga grandes poderes a los sujetos que las dirigen (los necesarios para superarlos), porque, de lo contrario, no resultaría posible salir de la crisis y el grupo social se vería amenazado, pero esos sujetos no deben poder abusar de esos grandes poderes. Es necesario limitarlos, siendo el Derecho de necesidad clave para esta finalidad. Así, los gobernantes no pueden, por ejemplo, utilizarlos indefinidamente, sino tan sólo mientras dure la crisis. En términos concretos, el estado de alarma para la lucha frente a la epidemia de coronavirus permite obligar a que la mayor parte de la población quede confinada en sus casas, pero esta restricción de la libertad fundamental de circulación únicamente puede existir en tanto dure la crisis sanitaria, pero no puede extenderse más allá, indefinidamente.¹⁴

II. CONTENIDO ESENCIAL DEL DECRETO DE ESTADO DE ALARMA

El Decreto en su parte motiva destaca la declaración del 11 de marzo de 2020 de la Organización Mundial de la Salud que elevó la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19 a pandemia internacional. Insiste el Decreto en esta motivación en la rapidez en la evolución de los hechos, a escala nacional e internacional, requiere la adopción de medidas inmediatas y eficaces para hacer frente a esta coyuntura. Cierra esta inicial declaración el documento insistiendo en las circunstancias extraordinarias que concurren y que constituyen una crisis sanitaria sin precedentes y de enorme magnitud tanto por el muy elevado número de ciudadanos afectados como por el extraordinario riesgo para sus derechos.¹⁵

Desde el punto de vista jurídico invoca el documento el artículo cuarto, apartado b), de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, que habilita al Gobierno para, en el ejercicio de las facultades que le atribuye el artículo 116.2 de la Constitución, declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzcan crisis sanitarias que supongan alteraciones graves de la normalidad.¹⁶

Concluye esta declaración inicial o preámbulo advirtiendo que las medidas previstas en el Decreto se encuadran en la acción decidida del Gobierno para proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública. Con estos prenotando, se considera que para hacer frente a esta situación, grave y excepcional, es indispensable proceder a la declaración del estado de alarma¹⁷.

Importante es la declaración que cierra este preámbulo sobre la proporcionalidad de las medidas que se contienen en el decreto como imprescindibles para hacer frente a la situación, resultan proporcionadas a la extrema gravedad de la misma y no suponen la suspensión de ningún derecho fundamental, tal y como prevé el artículo 55 de la Constitución.¹⁸

¹⁴ Álvarez García, Vicente: Una introducción mínima al Derecho de necesidad. Foro de Ciencias Sociales y Jurídicas. Universidad de Extremadura file:///C:/Users/Portatil/Documents/JLVM/1.%20Coronavirus%20y%20Derecho%20(I).pdf

¹⁵ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3692.

¹⁶ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3692.

¹⁷ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3692.

¹⁸ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3692.

De manera sucinta describimos los contenidos fundamentales del Real Decreto¹⁹ así:

Limitación de la libertad de circulación de las personas. Dado el impacto de esta medida sobre la sociedad, creemos conveniente señalar exactamente su contenido regulatorio para que se observe la rigurosidad y detalle de esta limitación.

1. Durante la vigencia del estado de alarma las personas únicamente podrán circular por las vías de uso público para la realización de las siguientes actividades:

- a) Adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad.
- b) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios.
- c) Desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial.
- d) Retorno al lugar de residencia habitual.
- e) Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.
- f) Desplazamiento a entidades financieras y de seguros.
- g) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.
- h) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza que habrá de hacerse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad o por otra causa justificada.

El artículo 8 establece la facultad de las autoridades competentes de realizar Requisas temporales y prestaciones personales obligatorias.

Especial relevancia tiene el Artículo 9 al establecer las medidas de contención en el ámbito educativo y de la formación, redactado así:

1. Se suspende la actividad educativa presencial en todos los centros y etapas, ciclos, grados, cursos y niveles de enseñanza contemplados en el artículo 3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, incluida la enseñanza universitaria, así como cualesquiera otras actividades educativas o de formación impartidas en otros centros públicos o privados.

2. Durante el período de suspensión se mantendrán las actividades educativas a través de las modalidades a distancia y «on line», siempre que resulte posible

El Artículo 10 establece las medidas de contención en el ámbito de la actividad comercial, equipamientos culturales, establecimientos y actividades recreativas, actividades de hostelería y restauración, y otras adicionales, suspendiendo principalmente la apertura al público de los locales y establecimientos minoristas, a excepción de los establecimientos comerciales minoristas de 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. Se suspende cualquier otra actividad o establecimiento que a juicio de la autoridad competente pueda suponer un riesgo de contagio.

El Artículo 11 contiene Medidas de contención en relación con los lugares de culto y con las ceremonias civiles y religiosas. El Artículo 12 refiere las Medidas dirigidas a reforzar el Sistema Nacional de Salud en todo el territorio nacional. El Artículo 13 recoge medidas para el aseguramiento del suministro de bienes y servicios necesarios para la protección de la salud pública, con poderes especiales para el Ministro de Sanidad.

¹⁹ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3692.

El Artículo 14 se refiere a las Medidas en materia de transportes, estableciendo que El Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana queda habilitado para dictar los actos y disposiciones que, en la esfera específica de su actuación, sean necesarios para establecer condiciones a los servicios de movilidad, ordinarios o extraordinarios, en orden a la protección de personas, bienes y lugares.

Destacamos la disposición de este artículo referido a:

a) En los servicios de transporte público de viajeros por carretera, ferroviarios, aéreo y marítimo que no están sometidos a contrato público u obligaciones de servicio público (OSP), los operadores de transporte reducirán la oferta total de operaciones en, al menos, un 50 %. Por resolución del Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana se podrá modificar este porcentaje y establecer condiciones específicas al respecto.

b) Los servicios de transporte público de viajeros por carretera, ferroviarios, aéreo y marítimo de competencia estatal que están sometidos a contrato público u OSP reducirán su oferta total de operaciones en, al menos, los siguientes porcentajes:

- i. Servicios ferroviarios de media distancia: 50 %.
- ii. Servicios ferroviarios media distancia-AVANT: 50 %.
- iii. Servicios regulares de transporte de viajeros por carretera: 50 %.
- iv. Servicios de transporte aéreo sometidos a OSP: 50 %.
- v. Servicios de transporte marítimo sometidos a contrato de navegación: 50 %.

Los servicios ferroviarios de cercanías mantendrán su oferta de servicios.

El Artículo 15 contempla unas importantes medidas para que la Administración garantice el abastecimiento alimentario en los lugares de consumo y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción, permitiendo la distribución de alimentos desde el origen hasta los establecimientos comerciales de venta al consumidor, incluyendo almacenes, centros logísticos y mercados en destino. En particular, cuando resultara necesario por razones de seguridad, se podrá acordar el acompañamiento de los vehículos que realicen el transporte de los bienes mencionados.

El abastecimiento ha estado inmejorablemente garantizado por las empresas de distribución españolas, lo que ha evitado la necesidad de proceder a cualquier tipo de restricciones en el consumo. Esta situación hay que destacarla en el escenario de lo que ha hecho bien la sociedad española en la lucha contra la pandemia de coronavirus²⁰.

El Artículo 16 refiere lo relativo al Tránsito aduanero, destacando que se atenderá de manera prioritaria los productos que sean de primera necesidad. El Artículo 17 establece que las autoridades competentes delegadas podrán adoptar las medidas necesarias para garantizar el suministro de energía eléctrica, de productos derivados del petróleo, así como de gas natural. El Artículo 19 establece que los medios de comunicación social de titularidad pública y privada quedan obligados a la inserción de mensajes, anuncios y comunicaciones que las autoridades competentes delegadas, así como las administraciones autonómicas y locales, consideren necesario emitir.

El Artículo 20 se refiere al Régimen sancionador, estableciendo de manera general que el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de las autoridades competentes en el estado de alarma será sancionado con arreglo a las leyes, en los términos establecidos en el artículo diez de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio. Es decir, no se establece un sistema propio de sanciones en el Decreto.

²⁰ file:///C:/Users/Portatil/Documents/JLVM/23.%20Coronavirus%20y%20Derecho%20(XXIII).pdf

La Disposición adicional segunda se refiere a la Suspensión de plazos procesales. Dada su incidencia en el ordenamiento jurídico, la referimos con exactitud:

1. Se suspenden términos y se suspenden e interrumpen los plazos previstos en las leyes procesales para todos los órdenes jurisdiccionales. El cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el presente real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo.

2. 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.

Asimismo, en fase de instrucción, el juez o tribunal competente podrá acordar la práctica de aquellas actuaciones que, por su carácter urgente, sean inaplazables.

3. En relación con el resto de órdenes jurisdiccionales la interrupción a la que se refiere el apartado primero no será de aplicación a los siguientes supuestos:

- a) El procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona previsto en los artículos 114 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, ni a la tramitación de las autorizaciones o ratificaciones judiciales previstas en el artículo 8.6 de la citada ley.
- b) Los procedimientos de conflicto colectivo y para la tutela de los derechos fundamentales y libertades públicas regulados en la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.
- c) La autorización judicial para el internamiento no voluntario por razón de trastorno psíquico prevista en el artículo 763 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.
- d) La adopción de medidas o disposiciones de protección del menor previstas en el artículo 158 del Código Civil.

La Disposición adicional tercera establece la Suspensión de plazos administrativos de la siguiente manera:

1. Se suspenden términos y se interrumpen los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público. El cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el presente real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo.
2. La suspensión de términos y la interrupción de plazos se aplicará a todo el sector público definido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
3. No obstante lo anterior, el órgano competente podrá acordar, mediante resolución motivada, las medidas de ordenación e instrucción estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado en el procedimiento y siempre que éste manifieste su conformidad, o cuando el interesado manifieste su conformidad con que no se suspenda el plazo.
4. La presente disposición no afectará a los procedimientos y resoluciones a los que hace referencia el apartado primero, cuando estos vengán referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma.

La Disposición adicional cuarta establece la Suspensión de plazos de prescripción y caducidad de cualesquiera acciones y derechos, que quedarán suspendidos durante el plazo de vigencia del estado de alarma y, en su caso, de las prórrogas que se adoptaren.

III. REGULACIÓN ADMINISTRATIVA

Como ha expresado Amoedo-Souto²¹ se ha diseñado un experimento administrativo de disciplina social sin precedentes en España para afrontar la crisis originada por la pandemia. Así podemos destacar las siguientes notas relevantes de este experimento:

- Es la primera vez que el cumplimiento de las restricciones establecidas en el Estado de Alarma, se garantizan con medidas sancionadoras de eficacia general. (en el único precedente de Estado de Alarma de 04-12-2010, no se establecieron sanciones, sólo la militarización de los controladores aéreos).
- La finalidad del confinamiento domiciliario masivo e inmediato de la población, entraña de por sí un difícil desafío para un Estado de Derecho democrático, por el sacrificio de derechos fundamentales.
- Se articula un mix de disciplina social con todas las herramientas disponibles del intervencionismo administrativo para que la gente no salga de casa:
 - Hashtags: #yomequedo en casa
 - Confinamiento domiciliario general.
 - Uso de medios de comunicación.
 - Patrullaje urbano de las fuerzas de seguridad.
 - Prohibición de libertad de circulación.

La crisis del coronavirus ha generado un intenso debate jurídico²² en torno a las medidas que contempla el derecho español para hacer frente a las situaciones de emergencia y su

²¹ Amoedo-Souto, Carlos Alberto: “Vigilar y castigar el confinamiento forzoso. Problemas de la potestad sancionadora al servicio del estado de alarma sanitaria”. https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=16&numero=86

²² Villar Ezcurra, José Luis, sobre Medidas extraordinarias para las concesiones de servicios y obras en el R.D.Ley 18/2020. Presno Linera, Miguel, Estado de alarma por el coronavirus: escenario teórico y práctico. Vera Santos, José Manuel, sobre Estado de Alarma: tarde y mal, en Arbós Marín, Xavier, sobre Autonomías y Estado de Alarma en Magro Servet, Vicente: Consecuencias penales del coronavirus. Gómez Fernández, Diego, La suspensión de los plazos administrativos por la crisis del COVID-19 (RD 463/2020 y RD 465/2020) Alamillo Domingo, Ignacio y Valero Torrijos, Julián. La continuidad del gobierno municipal y la administración electrónica como medida de contingencia en la crisis del SARS-CoV-2/COVID-19. -Confinar el coronavirus. Entre el viejo Derecho sectorial y el Derecho de excepción. Nogueira López, Alba. La crisis sanitaria COVID-19 y su incidencia en la contratación pública. Gimeno Feliu, José María. Vigilar y castigar el confinamiento forzoso. Problemas de la potestad sancionadora al servicio del estado de alarma sanitaria. Amoedo-Souto, Carlos-Alberto. Estado de alarma y distribución territorial del poder. Velasco Caballero, Francisco. Los derechos fundamentales en tiempos del coronavirus. Régimen general y garantías y especial atención a las restricciones de excepcionalidad ordinaria. Cotino Hueso, Lorenzo. Responsabilidad patrimonial del Estado por la gestión de la crisis del COVID-19. Doménech Pascual, Gabriel. Asimismo el excelente y completo Análisis jurídico del Estado de Alarma, en la Revista Jurídica del Gabinete jurídico de Castilla-La Mancha, Gabilex, nº 21, 2020. Breve estudio de las medidas adoptadas durante el Estado de alarma. Gómez Zamora, Leopoldo J. El control del Congreso de los Diputados al Gobierno y la actividad parlamentaria durante el Estado de Alarma. Alonso Prada, Víctor Ernesto. RR.DD. De declaración y prórroga de estado de alarma: naturaleza jurídica, control jurisdiccional y responsabilidad patrimonial. D. González López. Juan José; Pintos Santiago, Jaime y Pérez Bravo, Jorge. Análisis de urgencia del régimen sancionador en caso de incumplimiento de las obligaciones y mandatos del Estado de Alarma en virtud del R.D.463/2020. López Donaire, Belén; La suspensión de los plazos durante la declaración del Estado de Alarma. Fernando Nuñez Sánchez

concreta aplicación. Como señala Tomás Cano²³, el debate se ha centrado en dos frentes: si, a la vista del grado de incidencia de las medidas adoptadas en los derechos fundamentales, lo procedente era declarar el estado de alarma o el de excepción; y si, dado el gran número de personas a que afecta, al régimen sancionador que, supuestamente, contempla 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 que no hace más que reproducir lo que al respecto contempla la propia Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio .

En este punto destacaremos de las regulaciones del Estado de Alarma, algunos aspectos fundamentales vinculados al Derecho Administrativo, tales como:

IV. RÉGIMEN SANCIONADOR

El artículo 20 del real decreto establece que el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de las autoridades competentes en el estado de alarma será sancionado con arreglo a las leyes, reproduciendo así lo que dice el artículo 10 de la Ley Orgánica 4/1981. Ha de acudirse, por tanto, a la legislación sectorial aplicable en cada caso para determinar el reproche punitivo de los incumplimientos. Entre estas leyes sectoriales que pueden aplicarse para determinar el reproche punitivo, cabe destacar la Ley Orgánica 4/2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana; la Ley 17/2015, del Sistema Nacional de Protección Civil, y la Ley 33/2011, de Salud Pública. Las conductas más graves podrán ser constitutivas de delitos, como ocurriría en el caso de resistencia violenta a la autoridad, a sus agentes y a funcionarios públicos (arts. 550 y 551 del Código Penal).²⁴

El Gobierno español ha recurrido a la Ley de Seguridad Ciudadana (conocida como ley mordaza) para sancionar a quienes violan el confinamiento establecido en el Decreto de Estado de Alarma. Según los datos publicados por el Ministerio del Interior, las fuerzas policiales han propuesto más de un millón de multas desde que se decretó el estado de alarma por el coronavirus. Esa cifra supone un volumen prácticamente similar a las impuestas durante los primeros cuatro años de vida de la polémica ley, que empezó a aplicarse a mediados de 2015. A esto se suma el número de nueve mil detenidos.²⁵

Este es el listado de multas por la violación del confinamiento difundidas ampliamente por el Ministerio del Interior:²⁶

- Desplazamiento no autorizado (sin circunstancias concurrentes): **601 euros**.
- Actitud inapropiada del infractor: menosprecio (**2.000 euros**); intimidación, cuando no constituya infracción penal (**3.000 euros**); violencia o amenaza, cuando no constituya infracción penal (**10.400 euros**).
- Persistencia referida a restricciones a la libre circulación: **1.200 euros**.

²³ Cano Campos, Tomás: Estado de Alarma, sanciones administrativas y desobediencia a la autoridad. <https://seguridadpublicasite.wordpress.com/2020/05/08/estado-de-alarma-sanciones-administrativas-y-desobediencia-a-la-autoridad/>

²⁴ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3692.

²⁵ <https://elpais.com/espana/2020-04-25/tantas-multas-propuestas-en-el-confinamiento-como-impuestas-en-cuatro-anos-de-ley-mordaza.html>.

²⁶ https://www.ondacero.es/noticias/sociedad/lista-completa-multas-saltarse-confinamiento_202004175e999a1dea9fed0001c39503.html.

- Persistencia referida a la realización de actividades no permitidas en establecimientos comerciales o industriales: **2.000 euros**.
- Presencia de menores, personas con discapacidad o en situación de vulnerabilidad, en especial en el vehículo sin causa justificada: **1.500 euros**.
- Desplazamiento no autorizado, junto a otras personas: **1.500 euros**.
- No identificación inicial debido a dificultades propiciadas por la persona infractora: **700 euros**.
- Actuación deliberada del infractor para evitar o dificultar su identificación: **1.500 euros**.
- Organización o participación en actividades en, festejos, celebraciones, etc.: **10.400 euros**.

En el caso de recibir una sanción y no recurrirla, los denunciados tienen dos opciones para realizar el pago de la misma. La primera es el abono de la cantidad en el plazo de 15 días desde su notificación, obteniendo un 50% de reducción de la cuantía. Y la segunda es pagar después de haberse cumplido los 15 días desde la notificación, situación en la que hay una reducción de 20%. Si se opta por presentar defensas y alegatos, estas deberán enviarse junto a las pruebas que considere el denunciado en el plazo de 15 días hábiles desde la notificación.

Los escritos podrán presentarse a Delegación del Gobierno, oficinas de Correos y órganos de la Administración General del Estado, Comunidades autónomas y Administraciones Locales.²⁷

V. SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS Y PLAZOS DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

En sus disposiciones adicionales segunda y tercera, el Real Decreto regula, respectivamente, la suspensión de plazos procesales –con las excepciones que enuncia– y la suspensión de plazos administrativos. En su número 1, la disposición adicional segunda declara que «se suspenden los términos y se interrumpen los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público. El cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el presente real decreto o, en su caso, sus prorrogas». La suspensión de los términos y la interrupción de los plazos se aplicará a todo el sector público definido en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.²⁸

Esta crisis sanitaria, ha puesto al descubierto algunas carencias en el Derecho español para hacer frente a situaciones de emergencia como la actual. La doctrina se ha planteado que es necesaria una nueva Ley orgánica que regule más adecuadamente los diferentes estados que contempla el art. 116 de la CE. Pero, también, que los Reales Decretos que regulan el estado de alarma se pueden hacer mejor, pues, en lo que al régimen sancionador se refiere, no resulta de recibo que se limite a reproducir un precepto de la LOAES que no establece más que una genérica remisión y, menos admisible resulta aún, que las autoridades encargadas de aplicarlo fueren la interpretación de la legislación de protección de la seguridad ciudadana e

²⁷ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3692.

²⁸ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3692.

imputen a más de un millón de ciudadanos ilícitos que realmente no han cometido y le impongan su desproporcionada sanción.²⁹

Es impresionante la batería de normas que en desarrollo del Estado de Alarma se han dictado en España.³⁰ Desde las instrucciones de cumplimiento del estado de alarma por los poderes públicos a las medidas urgentes referidas al impacto sobre tejido socioeconómico. Las referidas al Régimen sancionador y punitivo de conductas contrarias a las previsiones del estado de alarma, el impacto sobre plazos, etc.

VI. VALORACIÓN DEL COMPORTAMIENTO DE LA SOCIEDAD

Según una encuesta realizada por FUNCAS³¹, cuando se pregunta si el conjunto de la sociedad española ha estado a la altura de las circunstancias en esta crisis, este es el resultado: así lo piensan casi nueve de cada diez mujeres y hombres (88%). Por tanto, la valoración que cada miembro de la sociedad concede a la propia sociedad, aventaja claramente a la que otorga a las instituciones políticas y los interlocutores sociales.

Los datos sugieren que la crisis ha reforzado la confianza de la sociedad en sí misma y, probablemente también, la conciencia de su superioridad respecto a las instituciones y sus representantes.

VII. PLAN PARA LA TRANSICIÓN HACIA UNA NUEVA NORMALIDAD

Después de la publicación de la Comunicación “Hoja de ruta común europea para el levantamiento de las medidas de contención de la COVID-19”³², presentada el 15 de abril de 2020 por la Presidenta de la Comisión Europea y el Presidente del Consejo Europeo, los distintos Estados miembros de la Unión Europea comenzaron a planificar las distintas fases que permitan reanudar las actividades económicas y sociales, de modo que se minimice cualquier repercusión sobre la salud de las personas y no se sobrecarguen los sistemas sanitarios, atendiendo a las orientaciones de la Organización Mundial de la Salud.

En ese contexto, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de abril de 2020, se aprobó en España el llamado “Plan para la Transición hacia una Nueva Normalidad”³³, que concibe el levantamiento de las medidas de contención de modo gradual, asimétrico, coordinado con las comunidades autónomas y adaptable a los cambios de orientación necesarios en función de la evolución de los datos epidemiológicos y del impacto de las medidas adoptadas.

El Plan, que fue remitido al Congreso de los Diputados el 29 de abril de 2020 en cumplimiento de lo previsto por la disposición adicional sexta del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, tiene como objetivo fundamental conseguir que, manteniendo como referencia

²⁹ Cano, Tomás: Estado de alarma, sanciones administrativas y desobediencia a la autoridad. <https://seguridadpublicasite.wordpress.com/2020/05/08/estado-de-alarma-sanciones-administrativas-y-de-sobediencia-a-la-autoridad/>

³⁰ Chaves, JR: <https://delajusticia.com/2020/03/18/derecho-y-coronavirus-normas-instrucciones-e-implicaciones/>

³¹ <https://www.funcas.es/covid-19/IV-ola-de-la-Encuesta-Funcas-sobre-el-Coronavirus>.

³² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint_eu_roadmap_lifting_covid19_containment_measures_es.pdf

³³ <https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov-China/planDesescalada.htm>

fundamental la protección de la salud pública, se recupere paulatinamente la vida cotidiana y la actividad económica, minimizando el riesgo que representa la epidemia para la salud de la población y evitando que las capacidades del Sistema Nacional de Salud se puedan desbordar.³⁴

Este Plan establece los principales parámetros e instrumentos para la adaptación del conjunto de la sociedad a la nueva normalidad, con las máximas garantías de seguridad.

Este documento deja claro que la desescalada no es un proceso matemático ni automático, ya que no hay certeza de cuándo un territorio podrá pasar de una fase a otra. El avance a las fases siguientes dependerá de cómo progresen tanto la epidemia como sus capacidades sanitarias, dentro del marco de indicadores que reflejará el panel de indicadores. Cuanto mejor evolucionen los datos, más rápido será el avance, pero no se puede ignorar la posibilidad de que los datos empeoren y haya que dar pasos hacia atrás, una opción nada deseable, por lo que el paso de una fase a otra debe hacerse con todas las garantías.³⁵

A modo de resumen, la descripción de las fases³⁶ sería la siguiente:

- **Fase 0 o de preparación de la desescalada.** Es la situación a fecha de hoy, caracterizada por el establecimiento de medidas de alivio comunes para todo el país una vez doblegada la curva de contagios, permitiendo la movilidad fuera del domicilio, fundamentalmente en el ámbito privado, y medidas con un riesgo asociado de contagio muy bajo o nulo, siempre que se cumplan las indicaciones de seguridad, en base a la responsabilidad y autoprotección de los ciudadanos (actividad deportiva individual sin contacto y paseos, atención de huertos familiares, algunas actividades económicas con control de aforo, etc.). Durante esta fase se podrán adoptar medidas que afecten exclusivamente a determinados territorios. En particular, islas sin movilidad exterior y con tasas de contagio prácticamente nulas.
- **Fase I o inicial.** En función del cumplimiento de los indicadores del panel de indicadores en los diferentes territorios, se permitirá la apertura parcial de actividades, en particular, actividades económicas como pudieran ser la apertura del pequeño comercio con cita previa o servicio en mostrador, restaurantes y cafeterías con entrega para llevar, actividades en el ámbito agrario, actividades deportivas 28 profesionales, alojamientos turísticos sin utilización de zonas comunes y con restricciones, entre otras actividades.
- **Fase II o intermedia.** En esta fase se plantea la apertura parcial de actividades que se mantienen restringidas en la fase I, con limitaciones de aforo, como restaurantes con servicio de mesa y terrazas, zonas comunes de alojamientos turísticos, grandes superficies comerciales, etc.
- **Fase III o avanzada.** En esta fase se prevé la apertura de todas las actividades, pero siempre manteniendo las medidas oportunas de seguridad y distancia. Entre las medidas a contemplar en esta fase, la apertura del comercio minorista que no hubiera abierto con anterioridad, con limitación de aforo, bares y discotecas con aforo muy limitado, museos y espectáculos culturales, también con asistencia limitada, etc.

³⁴ <https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov-China/planDesescalada.htm>

³⁵ <http://www.aepda.es/AEPDAEntrada-2806-Una-nota-sobre-el-estado-de-alarma-y-los-cambios-de-fase.aspx>

³⁶ <https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov-China/planDesescalada.htm>

- **Nueva normalidad.** Terminan las restricciones sociales y económicas, pero se mantiene la vigilancia epidemiológica, la capacidad reforzada del sistema sanitario y la autoprotección de la ciudadanía.

VIII. NUEVO ESCENARIO POST ESTADO DE ALARMA

Cuando expiraba el Estado de Alarma fue aprobado el Real Decreto-ley 21/2020, de 9 junio, que establece medidas que se aplicarán también tras su levantamiento³⁷. Durante el estado de alarma se han aprobado otros 15 Reales Decretos-leyes.³⁸

Este Real Decreto-ley 21/2020 establece obligaciones que indudablemente limitan la libertad de los ciudadanos (por ejemplo, el uso de mascarillas) e incluso tipifica infracciones y sanciones (como la multa por un máximo de 100 euros por incumplir la obligación de uso de la mascarilla).

Esta norma parte del supuesto de que ante los posibles riesgos que pudieran derivarse de la pérdida de vigencia automática de dichas medidas para la favorable evolución en el logro de los objetivos de contención de la pandemia, por la aparición de nuevos brotes epidemiológicos y nuevas cadenas de transmisión no identificadas que comprometieran la garantía de la integridad física y la salud de las personas y que situasen de nuevo bajo una enorme presión asistencial los recursos sanitarios disponibles, desde la óptica del deber constitucional de los poderes públicos de organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas, se hace urgente y necesaria la adopción de dichas medidas preventivas, mientras no sea declarada oficialmente la finalización de la situación de crisis sanitaria.³⁹

A ese fin responde el real decreto-ley con el establecimiento de un deber general de cautela y protección que afiance comportamientos de prevención en el conjunto de la población, y con la adopción de una serie de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación, dirigidas a garantizar el derecho a la vida y a la protección de salud mientras perdure la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, una vez expirada la vigencia del estado de alarma y de las medidas extraordinarias de contención, incluidas las limitativas de la libertad de circulación, establecidas al amparo de aquel.⁴⁰

En síntesis, las medidas esenciales son: la obligación de la mascarilla, la fijación de la distancia de seguridad en 1,5 metros y la higiene reforzada en espacios públicos y privados.

El Real Decreto-ley⁴¹ se estructura en siete capítulos, que de manera general contienen las siguientes regulaciones:

- El capítulo I, artículos 1 a 5, recoge las disposiciones generales, esto es, el objeto y el ámbito de aplicación del real decreto-ley, los órganos competentes, así como las medidas que se deben adoptar para evitar la generación de riesgos de propagación de la enferme-

³⁷ <https://www.arpa.es/r-d-ley-21-2020-de-medidas-urgentes-de-prevencion-contencion-y-coordinacion-para-hacer-frente-a-la-crisis-del-covid-19/>

³⁸ <https://almacendederecho.org/estado-de-alarma-en-el-pais-de-los-decretos-leyes>

³⁹ <https://www.arpa.es/r-d-ley-21-2020-de-medidas-urgentes-de-prevencion-contencion-y-coordinacion-para-hacer-frente-a-la-crisis-del-covid-19/>.

⁴⁰ <https://www.arpa.es/r-d-ley-21-2020-de-medidas-urgentes-de-prevencion-contencion-y-coordinacion-para-hacer-frente-a-la-crisis-del-covid-19/>.

⁴¹ <https://www.arpa.es/r-d-ley-21-2020-de-medidas-urgentes-de-prevencion-contencion-y-coordinacion-para-hacer-frente-a-la-crisis-del-covid-19/>.

dad COVID-19. Asimismo, se prevé la adopción de planes y estrategias de actuación para afrontar emergencias sanitarias, mediante actuaciones coordinadas en salud pública, para el desarrollo de las distintas actividades que se contemplan en los capítulos siguientes.

- El capítulo II está integrado por los artículos 6 a 16 y recoge el mantenimiento de determinadas medidas de prevención e higiene, como son el uso obligatorio de mascarillas en la vía pública, en espacios al aire libre y en espacios cerrados de uso público o que se encuentren abiertos al público, así como en los transportes. Asimismo, a este respecto, se contempla la posibilidad de que las mascarillas puedan ser adquiridas de manera unitaria en las oficinas de farmacia, lo que facilita su acceso a la población. Esta medida, junto con la modificación establecida en el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, permite que el acceso a las mascarillas pueda realizarse en condiciones económicas no abusivas. Igualmente, en este capítulo se contempla la adopción de determinadas medidas de prevención en el entorno de trabajo, tales como la ordenación de los puestos de trabajo o la organización de los turnos para evitar aglomeraciones, así como el mantenimiento de medidas de prevención e higiene básicas en los establecimientos comerciales, en los centros residenciales de carácter social, en los hoteles y alojamientos turísticos o en las actividades de hostelería y restauración, entre otras. En el ámbito deportivo, por su parte, se reconoce la competencia del Consejo Superior de Deportes para aplicar estas medidas en determinadas competiciones profesionales, una vez oído el organizador, el Ministerio de Sanidad y las comunidades autónomas; y en función de las circunstancias concurrentes y la necesaria protección de deportistas y público.
- El capítulo III, artículos 17 y 18, recoge diversas disposiciones que habilitan para regular la oferta de plazas y el volumen de ocupación en los servicios de transporte de viajeros por vía marítima, por ferrocarril y por carretera, todos ellos de competencia estatal. Los operadores de transporte con número de asiento preasignado deberán conservar, a disposición de las autoridades de salud pública, la información de contacto de los pasajeros durante un mínimo de cuatro semanas, con la finalidad de realizar la trazabilidad de los contactos. Asimismo, se habilita al titular de la Dirección General de la Marina Mercante para ordenar, a propuesta del Ministerio de Sanidad, la adopción de medidas sanitarias para el control de buques, incluidos los de tipo crucero, que realicen viajes internacionales y naveguen por aguas del mar territorial con objeto de entrar en puertos españoles.
- El capítulo IV, artículos 19 a 21, contiene medidas relativas a medicamentos, productos sanitarios y productos necesarios para la protección de la salud. Entre otros aspectos, cabe señalar, en materia de medicamentos, la necesidad de dar continuidad a las medidas de suministro de información, abastecimiento y fabricación de aquellos considerados esenciales para la gestión sanitaria del COVID-19. Igualmente, para proteger la salud pública, se debe garantizar su abastecimiento en centros y servicios sanitarios, y ello requiere una distribución capaz de cubrir el consumo con la agilidad necesaria. Por lo que respecta a los productos sanitarios y a los biocidas, se incorporan las medidas imprescindibles para garantizar la fabricación y puesta a disposición de mascarillas quirúrgicas, batas quirúrgicas, soluciones y geles hidroalcohólicos para la desinfección de manos y antisépticos de piel sana a un ritmo adecuado para atender el considerable volumen de demanda existente.
- El capítulo V, artículos 22 a 27, prevé medidas para la detección precoz de la enfermedad y el control de las fuentes de infección y vigilancia epidemiológica. De este modo, se señala de manera específica que el COVID-19, enfermedad producida por la infección por el virus SARS-CoV-2, es una enfermedad de declaración obligatoria urgente, calificación que en la práctica ya tenía por ser un subtipo de la familia SARS (Síndrome Respiratorio Agudo Grave), y estar prevista en los anexos I. 48 y II.1.B del Real Decreto 2210/1995, de 28 de diciembre, por el que se crea la red nacional de vigilancia epidemiológica. Asimismo, se da continuidad a una serie de obligaciones de recogida, tratamiento y remisión de información, de los datos de relevancia epidemiológica y sanitaria que sean pertinentes, siempre salvaguardando los derechos de protección de datos perso-

nales, así como al sistema establecido con los laboratorios para la recogida y remisión de información con el resultado de pruebas diagnósticas por PCR (Reacción en Cadena de la Polimerasa) en España como complemento al sistema de vigilancia individualizada de los casos de COVID-19.

- El capítulo VI, artículos 28 a 30, dispone una serie de medidas para garantizar las capacidades del sistema sanitario en materia de recursos humanos, planes de contingencia y obligaciones de información.
- El capítulo VII, que se integra por el artículo 31, regula el régimen sancionador aplicable al incumplimiento de las medidas de prevención y de las obligaciones establecidas en este real decreto-ley.
- La disposición adicional primera contiene previsiones específicas en relación con los controles sanitarios y operativos en aeropuertos gestionados por AENA, mientras que la disposición adicional segunda incorpora las previsiones en materia de sanidad exterior en puertos de interés general.

Estas medidas aprobadas por el Gobierno son efectivas desde el 10 de junio, aunque el Decreto tenía que pasar en el plazo de un mes por el Congreso para su convalidación.⁴² Es así como el 25 de junio de 2020, se llevó a cabo el debate sobre esta nueva norma, obteniendo el Gobierno el respaldo inequívoco de la mayoría absoluta de los partidos políticos al Real Decreto ley que regula ya la vida de los ciudadanos después de la caída del estado de alarma. Por tanto, el Gobierno saca adelante la primera norma poscovid.⁴³ Esta mayoría, con el apoyo del principal partido de la oposición, fue a cambio de que el texto se tramite como proyecto de ley, por lo que tendrá que comenzar su debate en las dos Cámaras y podrán incorporarse enmiendas. Esta permite que se añadan las “aportaciones de todos los grupos parlamentarios”, aunque el Ministro de Sanidad pidió que la tramitación se haga de forma “ágil y urgente”, para tener cuanto antes “un marco para hacer frente a los posibles brotes”.⁴⁴

CONCLUSIÓN

España deja atrás el estado de alarma decretado el 14 de marzo tras 100 días sumida en las inéditas medidas de confinamiento y restricción de la actividad impulsadas para tratar de contener la pandemia. Una suerte de letargo económico y social del que el país despierta en condiciones muy diferentes a las que entró. Tras unas semanas de descompresión, en el marco del plan de desescalada de esta excepcionalidad, los ciudadanos pasan ahora a vivir en la llamada “nueva normalidad”, que regirá hasta que haya cura para el virus, libres ya de restricciones de movilidad y sujetos solo a las prevenciones que determine cada Gobierno Autonómico. Sin embargo, tras empezar el año con un crecimiento que perdía velocidad y sufrir en estos meses la caída más vertical de su historia, la economía española proseguirá ahora inmersa en su propio estado de alarma particular, que costará años superar.⁴⁵

⁴² <https://www.elmundo.es/espana/2020/06/10/5ee07ea121efa0da498b468c.html>

⁴³ https://www.elconfidencial.com/espana/2020-06-25/convalidacion-real-decreto-ley-nueva-normalidad-congreso_2655159/

⁴⁴ https://www.elconfidencial.com/espana/2020-06-25/convalidacion-real-decreto-ley-nueva-normalidad-congreso_2655159/

⁴⁵ https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/06/19/economia/1592590805_907643.html

Este país deja atrás la peor crisis sanitaria de su historia reciente para enfrentarse ahora a sus secuelas: un ambiente político de máxima crispación, una economía renqueante y una de las cifras de muertos más alta del continente.⁴⁶

⁴⁶ <https://www.salamanca24horas.com/texto-diario/mostrar/1998783/junio-99-dias-nos-cambiaron-vida-cronologia-estado-alarma-salamanca>