

CORONAVIRUS Y DERECHO (XXXIII): UNA CRONOLOGÍA JURÍDICA COMENTADA DEL VIGENTE ESTADO DE ALARMA (LA CUARTA PRÓRROGA).

Los tres hitos procedimentales para la declaración de la cuarta prórroga del estado de alarma.

A) La solicitud de la prórroga por parte del Gobierno de la Nación: el Consejo de Ministros solicitó la cuarta prórroga del estado de alarma mediante Acuerdo de 5 de mayo de 2020 por un nuevo plazo de quince días, esto es, desde las cero horas del día 10 de mayo hasta las cero horas del día 24 de mayo de 2020.

B) La autorización parlamentaria de la prórroga: la Resolución de 6 de mayo de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

Esta prórroga fue autorizada por el Pleno de la Cámara Baja con un apoyo muy sensiblemente inferior al recibido por las solicitudes de prórrogas anteriores, puesto que fueron 178 los diputados que votaron a favor, mientras que 75 lo hicieron en contra y fueron 97 las abstenciones, en un Hemiciclo semivacío una vez más.

La Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados por la que se ordena publicar el Acuerdo parlamentario de autorización fue publicada oficialmente en el BOE (ordinario) núm. 129, del sábado 9 de mayo de 2020.

Las condiciones impuestas a las ya existentes hasta ese momento en la vigente normativa del estado de alarma se extienden: en primer término, a la validación por la Cámara Baja, mediante su inclusión en el Real Decreto de cuarta prórroga, del proceso de “cogobernanza” para la transición a la “nueva normalidad” ya

inaugurado el 3 de mayo de 2020 mediante una Orden del Ministerio de Sanidad¹; en segundo término, la aclaración de cuál es la situación en la que quedan los “enclaves”² para la fase de desescalada; en tercer término, la inclusión de un posible proceso de acuerdo (“codecisión”) entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas sobre las condiciones de desescalada, permitiendo la ejecución de las medidas acordadas por el Presidente de cada Administración Territorial autonómica; y, en cuarto término, la autorización para la celebración de los comicios autonómicos que quedaron pendientes con la declaración del estado de alarma.

La duración de esta cuarta prórroga se autoriza hasta las cero horas del día 24 de mayo de 2020.

C) El acuerdo gubernamental de la prórroga: el Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por 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.

Esta norma de rango legal fue también publicada por el BOE (ordinario) núm. 129, de 9 de mayo de 2020, entrando en vigor ese mismo día, y añadiendo las nuevas condiciones al vigente régimen jurídico rector del estado de alarma autorizadas por el Congreso de los Diputados, a las que nos hemos referido hace unos instantes y comentaremos a continuación.

En todo caso, este Real Decreto gubernamental reseñado, tras la obligada previa autorización parlamentaria, extiende la prórroga del estado de alarma por un

¹ Orden SND/387/2020, de 3 de mayo, por la que se regula el proceso de cogobernanza con las Comunidades Autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla para la transición a una nueva normalidad.

² Los enclaves son territorios de una provincia situados (“enclavados”) en su totalidad en el territorio de otra provincia (a veces perteneciente, incluso, a otra Comunidad Autónoma). Piénsese, por ejemplo, en el Rincón de Ademuz, enclave de la provincia de Valencia situado en la de Teruel (por tanto, en Aragón), o en el Condado de Treviño, enclave de la provincia de Burgos (Castilla y León), ubicado en la de Álava (País Vasco).

nuevo plazo de quince días; hasta, en concreto, las cero horas del día 24 de mayo de 2020.

Las nuevas medidas adoptadas por el Real Decreto de la cuarta prórroga del estado de alarma.

Este nuevo Real Decreto incluye, además de un largo preámbulo (carente de efectos normativos vinculantes), cuatro artículos, una disposición adicional y dos disposiciones finales.

La proclamación de la prórroga es objeto del art. 1, su duración lo es del art. 2 y la entrada en vigor está ordenada en la disposición final segunda. A nosotros nos interesa ahora dar cuenta de las medidas contenidas en sus restantes preceptos, que, a buen seguro, serán complementadas en los próximos días. Las medidas se pueden articular en torno a dos ejes que tienen en común la perspectiva de la desescalada:

a) El primer eje consiste en permitir durante la vigencia del estado de alarma el “desenvolvimiento y realización de las actuaciones electorales precisas para el desarrollo de las elecciones convocadas a Parlamentos de Comunidades Autónomas”. Recuérdese que, en el momento de activarse el estado de alarma, estaban convocados comicios autonómicos en Galicia y en el País Vasco. Esta previsión se ve complementada con la habilitación al Gobierno de la Nación para que, en el caso de que siga en vigor el estado de alarma, pueda disponer “lo oportuno para que el servicio público de correos, los fedatarios públicos y demás servicios de su responsabilidad coadyuven al mejor desenvolvimiento y realización de elecciones convocadas a Parlamentos de Comunidades Autónomas”. Esta cuestión está regulada en la disposición final primera del Real

Decreto de cuarta prórroga que modifica el originario Real Decreto de declaración del estado de alarma³.

b) El segundo eje tiene como finalidad el diseño jurídico para la integración de las Comunidades Autónomas en el proceso de desescalada, a través de dos técnicas jurídicas. A saber:

b.1) La “cogobernanza”⁴ que, dentro del “Plan para la desescalada de las medidas extraordinarias adoptadas para hacer frente a la pandemia de COVID-19”⁵, consiste en que el Ministro de Sanidad puede acordar, en el marco de sus competencias, las medidas de progresión (o, en su caso, de regresión) en dicha desescalada en un determinado ámbito territorial. La participación de las Comunidades Autónomas se constriñe a la realización de meras propuestas, que pueden ser aceptadas por el Ministro de Sanidad, pero también rechazadas⁶ (art. 3, párrafo primero).

Estas medidas de progresión en la desescalada se traducen en que las personas podrán desplazarse, respetando siempre las instrucciones de las autoridades sanitarias, dentro del territorio de la provincia, isla u otra unidad territorial que se determine a los efectos de la desescalada. Pueden existir excepciones que permitan la permeabilidad de desplazamientos entre estas zonas por una serie de causas relacionadas por el Real Decreto, cuya enumeración termina con una cláusula abierta (“o cualquier otra de análoga naturaleza”)⁷. Las previsiones de

³ 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.

⁴ Este término, que se usa en la referida Orden SND/387/2020, no se emplea, sin embargo, en el Real Decreto de cuarta prórroga, que se refiere a esta cuestión como “(P)rocedimiento para la desescalada” (art. 3).

⁵ Este Plan fue adoptado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de abril de 2020.

⁶ La Comunidad Autónoma de Extremadura solicitó el paso de sus dos provincias (Cáceres y Badajoz) desde la Fase 0 a la Fase 1 del Plan de desescalada, siendo aceptada esta propuesta por el Ministro de Sanidad; pero esta propuesta fue rechazada, sin embargo, por esta Autoridad para el caso de la Comunidad de Madrid.

⁷ El párrafo segundo del art. 3 del Real Decreto 514/2020, decretando la cuarta prórroga del estado de alarma, dispone: “En el marco de las decisiones que se adopten sobre la progresión de las medidas de desescalada, las personas podrán desplazarse por el territorio de la provincia, isla o unidad territorial de referencia que se determine a los efectos del proceso de desescalada, sin perjuicio de las excepciones que justifiquen el desplazamiento a otra parte del territorio nacional por motivos sanitarios, laborales, profesionales o empresariales, de retorno al lugar de residencia familiar, asistencia y cuidado de mayores,

este párrafo segundo del apartado 3 se completan con el tratamiento de los enclaves, que, a estos efectos, serán tratados como la provincia que les circunda (disposición adicional única).

b.2) La “codecisión” a través de Acuerdos entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas para el proceso de desescalada (art. 4). Ésta sí que supone una medida cualitativa y cuantitativa de primer orden en el proceso de recuperación de la esencia del Estado Autonómico español, que parece ha sido impulsada tanto por el Partido Nacionalista Vasco (PNV) como por Ciudadanos para arrancar su compromiso de votar a favor de la nueva prórroga del estado de alarma.

Sea como fuere, dentro de esta medida deben tenerse en cuenta dos elementos: por un lado, la suscripción de los “acuerdos conjuntos” entre Administración General del Estado y Comunidades Autónomas (que versarán sobre cuestiones tales como: en primer término, la determinación de las unidades territoriales de actuación y las limitaciones sobre la libertad de circulación; en segundo término, las medidas de contención; y en tercer término, las actuaciones de aseguramiento de bienes, servicios, transportes y abastecimientos); y, por otro lado, la ejecución de dichos acuerdos por los Presidentes autonómicos, en tanto que representantes ordinarios del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma.

Debe reseñarse de manera complementaria que ni dentro del articulado del Real Decreto de cuarta prórroga ni en su preámbulo se señala en qué supuestos se recurrirá a la “cogobernanza” ni en qué otros a la “codecisión”. Seguro que no tardará en despejarse esa duda en fechas venideras.

dependientes o personas con discapacidad, causa de fuerza mayor o situación de necesidad o cualquier otra de análoga naturaleza. En todo caso, en cualquier desplazamiento deberán respetarse las instrucciones dictadas por las autoridades sanitarias”.

La justificación en el Real Decreto de cuarta prórroga tanto de su procedencia como del respeto del principio de proporcionalidad por parte de las concretas medidas de necesidad.

Como ya sucedió en la tercera prórroga, el preámbulo del Real Decreto para esta cuarta cuenta con una notable extensión destinada al doble objetivo de, por un lado, justificar la necesidad de esta nueva prolongación; y de, por otro, demostrar la proporcionalidad de las medidas de necesidad en él contenidas.

a) En primer término, el preámbulo del Real Decreto considera que, “a la luz de los datos disponibles y de los informes de evaluación elaborados por las autoridades competentes delegadas, *se estima imprescindible prorrogar de nuevo el estado de alarma*”.

Para llegar a esta conclusión, y tras afirmar que los datos de la tercera prórroga evidencian una contención significativa en la progresión de la enfermedad, considera el preámbulo, sin embargo, que los datos de personas hospitalizadas y de detección de nuevos casos aconsejan “mantener el instrumento que ha contribuido a gestionar eficazmente esta emergencia sanitaria”. Este instrumento jurídico es, naturalmente, el estado constitucional de alarma.

Dice, asimismo, esta exposición de motivos que, a pesar de la necesidad de mantener la prórroga del estado de alarma, “se considera oportuno avanzar en la desescalada gradual de las medidas extraordinarias de restricción de la movilidad y del contacto social, y facilitar una recuperación, lo más rápida posible, de la actividad social y económica”.

Con esta finalidad se pretende aplicar el Plan de desescalada aprobado por el Consejo de Ministros de 28 de abril de 2020, cuyo objetivo fundamental consiste en “conseguir que, manteniendo como referencia 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”.

La realización de este objetivo requiere el establecimiento de una serie de parámetros (o valores) para avanzar en la desescalada (en ámbitos como la salud pública, la movilidad en el interior y en el exterior del país, el impacto social de la enfermedad o el impacto económico). Estos parámetros, que habrán de plasmarse en un panel integral de indicadores, permitirán avanzar (o retroceder) dentro de cuatro fases: desde la fase cero o preliminar hasta la fase III (“en la que se pondrá fin a las medidas de contención, pero se mantendrá la vigilancia epidemiológica, la capacidad reforzada del sistema sanitario y las medidas de autoprotección de la ciudadanía”); progresando de fase en función de los indicadores ofrecidos por los diferentes territorios del país.

b) En segundo término, una amplia parte de la exposición de motivos se dedica a la justificación del carácter legítimo de las medidas de necesidad acordadas, así como de su proporcionalidad, apelando a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre este principio (en particular a la STC 99/2019, de 18 de julio, y al reciente ATC de 30 de abril de 2020).

El preámbulo subraya, en este orden de ideas, la proporcionalidad de las medidas de limitación de la libertad deambulatoria y de las dirigidas a evitar aglomeraciones o el contacto interpersonal, que no sólo se habrían mostrado como adecuadas para contener la pandemia, sino que también “son las únicas que se han averado eficaces” para limitar la progresión de la enfermedad. Vale la pena, por último, reproducir la filosofía gubernamental a la hora de justificar la prórroga del estado de alarma con estas palabras contenidas en el preámbulo del Real Decreto de cuarta prórroga del estado de alarma:

“(…) sólo manteniendo la limitación a la libertad deambulatoria en todo el territorio nacional será posible controlar la pandemia y esta limitación, de alcance general a todo el territorio, sólo puede establecerse en el marco del estado de alarma. Dicho en términos inversos, sólo mediante el mantenimiento del estado de alarma es posible continuar limitando la libertad deambulatoria en el conjunto del territorio nacional,

limitaciones que permitirán contener la pandemia. En suma, no existe alternativa jurídica que permita limitar a nivel nacional el derecho fundamental contenido en el artículo 19 de la Constitución Española, toda vez que la legislación ordinaria resulta insuficiente por sí sola para restringir este derecho fundamental”.

En Cáceres, a 10 de mayo de 2020.

Vicente Álvarez García
Catedrático de Derecho
Administrativo

Flor Arias Aparicio
Profesora Contratada
Doctora

Enrique Hernández-Diez
Personal Científico e
Investigador