

## 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 y sus prórrogas

### EL ESTADO DE ALARMA POR LA EPIDEMIA DEL CORONAVIRUS

Los Estados democráticos pueden pasar, y a veces pasan, por problemas y situaciones reales de anormalidad, provocadas por múltiples causas o fenómenos (desde atentados terroristas, intentos de golpes de Estado, crisis revolucionarias, etc., hasta calamidades públicas causadas por fenómenos naturales o por actividades humanas, grandes accidentes, crisis sanitarias o epidemias, etc.); muchas de las cuales están previstas, de forma general o más concreta, en los ordenamientos correspondientes, que suelen prever las circunstancias que avalan la declaración de la emergencia, las medidas a adoptar y las autoridades que las deben adoptar (aunque, a veces, las propias situaciones ni siquiera están previstas en ellos, como en la Constitución de los Estados Unidos), trayendo consigo la producción y aplicación del Derecho de necesidad o de emergencia (ÁLVAREZ GARCÍA, v. 1996: El concepto de necesidad en Derecho Público. Madrid: Ed. Civitas).

En España, los estados excepcionales o de emergencia se prevén en el **art. 116-CE**, que distingue tres tipos (los cuales reflejan una especie de escala o graduación de las situaciones de emergencia, cualitativamente distintas): el estado de alarma, a declarar por el Gobierno mediante Real Decreto acordado por el Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo, y que determinará el ámbito territorial al que se extienden los efectos de la declaración, y en relación con la graduación de los estados mencionada, a este le corresponden las situaciones de emergencia cuyo origen son catástrofes naturales (y de ahí, como veremos, que no se prevea la suspensión de derechos ni de libertades). El estado de excepción será declarado por el Gobierno de la Nación mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados; autorización y proclamación que deben determinar expresamente sus efectos, el ámbito territorial y su duración, que no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual, con los mismos requisitos; y le corresponden las crisis de orden público, previendo la suspensión de derechos y libertades. Y, en tercer lugar, el estado de sitio, que será declarado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno, y que determinará su ámbito territorial, duración y condiciones; correspondiéndole las crisis de supervivencia del Estado y del sistema constitucional, así como los conflictos armados y guerras (en general, ver ÁLVAREZ

GARCÍA, V.; ARIAS APARICIO, F. y HERNÁNDEZ DÍEZ, E. 2020: Lecciones jurídicas para la lucha contra una pandemia. Madrid: Ed. Iustel).

En desarrollo de este precepto, los estados de emergencia se regularon por la **Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio** (BOE del 5) [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-12774>], que establece algunos principios y disposiciones generales aplicables a los tres estados; concretamente, reafirma la excepcionalidad que justifica su declaración, al señalar que la misma procede, según cada caso, cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las autoridades competentes. A continuación, se establece una limitación material y temporal de las medidas a adoptar, de interpretación restrictiva, al prescribir que esas medidas, así como la duración de los estados, serán en cualquier caso las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad, y que su aplicación se realizará de forma proporcionada a las circunstancias. Además, tal como señala la CE (realzándose su importancia por ello), se reafirma que la declaración de los estados de alarma, excepción y sitio no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado. Finalmente, también de acuerdo con lo previsto también en la CE, se establece que los actos y disposiciones de la Administración pública adoptados durante la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio serán impugnables en vía jurisdiccional de conformidad con lo dispuesto en las leyes, y que quienes como consecuencia de la aplicación de los actos y disposiciones adoptadas durante la vigencia de estos estados sufran, de forma directa, o en su persona, derechos o bienes, daños o perjuicios por actos que no les sean imputables tendrán derecho a ser indemnizados de acuerdo con lo dispuesto en las leyes.

El primero de los estados excepcionales previstos es **el estado de alarma** (arts. 4 a 12-LOEAES), que el Gobierno podrá declararlo en todo o parte del territorio nacional cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad (debiendo resaltarse que en la tramitación de la Ley se suprimieron expresamente las alteraciones de orden público como causa justificativa de su declaración): catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud; crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves; paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos 28-2.º y 37-2.º-CE, concurra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo, y situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.

La declaración del estado de alarma le corresponde al Consejo de Ministros mediante Real Decreto, que fijará el ámbito territorial, que puede ser todo o parte del territorio nacional, su duración y sus efectos, y que no podrá exceder de 15 días; dando cuenta al Congreso de los Diputados de la declaración. Este estado solo se podrá prorrogar con autorización expresa del Congreso de los Diputados, que podrá establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga. Asimismo, el Gobierno

suministrará al Congreso la información que le sea requerida y dará cuenta al mismo de los decretos que dicte durante la vigencia del estado de alarma en relación con este.

En este estado, la autoridad competente será el Gobierno, aunque también puede serlo, por delegación, el presidente de la Comunidad Autónoma, cuando afecte a todo o parte del territorio de esta.

En relación con sus efectos, durante los debates de aprobación de la Constitución española se planteó la posibilidad de que durante su vigencia pudieran suspenderse derechos, a pesar de que en la misma no se prevea expresamente, cuestión que no fue adoptada; y, efectivamente, parece que esta es la interpretación adecuada, teniendo en cuenta que el art. 55-1.º-CE únicamente permite la suspensión de algunos derechos fundamentales y libertades públicas en los estados de excepción y de sitio.

Por lo demás, se establece que las autoridades civiles de la Administración pública del territorio afectado por la declaración, los integrantes de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, y los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas quedarán bajo las órdenes directas de la autoridad competente en cuanto sea necesario para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza.

Añadiéndose, también, que el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la autoridad competente será sancionado con arreglo a lo dispuesto en las leyes. Si estos actos fuesen cometidos por funcionarios, las autoridades podrán suspenderlos de inmediato en el ejercicio de sus cargos, pasando, en su caso, el tanto de culpa al juez, y se notificará al superior jerárquico, a los efectos del oportuno expediente disciplinario, y, si fuesen cometidos por autoridades, las facultades de estas que fuesen necesarias para el cumplimiento de las medidas acordadas en ejecución de la declaración de estado de alarma podrán ser asumidas por la autoridad competente durante su vigencia.

Asimismo, el Real Decreto de declaración del estado de alarma, o los sucesivos que se dicten, podrán acordar las medidas siguientes: limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos (pero no la suspensión de la libre circulación de personas, del art. 19-CE); practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias; intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ello a los ministerios interesados; 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 por situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad).

Además de estas medidas se podrán adoptar, en los casos de catástrofes y crisis sanitarias, las establecidas en las normas para la lucha contra las enfermedades infecciosas, la protección del medio ambiente, en materia de aguas y sobre incendios forestales, así como, en los casos de paralización de servicios esenciales y situaciones

de desabastecimiento, acordarse la intervención de empresas o servicios y la movilización de su personal, con el fin de asegurar su funcionamiento, de acuerdo con la normativa aplicable.

Por primera vez en nuestra historia constitucional, como es sabido, el 4 de diciembre de 2010 el Gobierno de la Nación de entonces declaró el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo, mediante el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre (BOE del mismo día 4) [<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-18683>]. Posteriormente, la Resolución de 16 de diciembre de 2010 del Congreso de los Diputados (BOE del 18) [<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-19453>] autorizó la prórroga del estado de alarma, que se materializó en el Real Decreto 1717/2010, de 17 de diciembre (BOE del 18) [<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-19462>], hasta el 15 de enero. Por otra parte, mediante el Real Decreto 1611/2010, de 3 de diciembre (BOE del 4) [<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-18652>], encomendó transitoriamente al Ministerio de Defensa las facultades de control del tránsito aéreo atribuidas a la entidad pública empresarial AENA; facultades de control que se dieron por finalizadas mediante el Real Decreto 28/2011, de 14 de enero (BOE del 15) [<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-737>]. Interpuestos los correspondientes recursos contra su declaración, primero el Auto del Tribunal Constitucional 7/2012, de 13 de enero [<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/22718>], y después la STC 83/2016, de 28 de abril [<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/24935>], desestimaron los mismos, avalando la constitucionalidad de la declaración del estado de alarma y su prórroga.

Debido a la epidemia del coronavirus, iniciada en China el 31 de diciembre de 2019 (aunque hay datos que nos llevan a meses antes), y con cierta improvisación y tardanza en adoptar medidas adecuadas [ver GARCÍA, J. 2020: La gran manipulación. Cómo la desinformación convirtió a España en el paraíso del coronavirus. 4.ª ed. Madrid: Ed. La Esfera de los Libros, y MERCADO MERINO, F. 2020: Una pandemia de errores. Cómo y por qué la mala gestión del Gobierno convirtió a España en campeona mundial del coronavirus. Barcelona: Ed. Deusto-Planeta], por segunda vez en nuestra historia constitucional el Gobierno aprobó 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 (BOE del mismo día 14), modificado por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo (BOE del 18) [texto consolidado: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3692>] [ver BLANQUER CRIADO, D. (coord.); FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (prólogo) y otros. 2020: COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá). Valencia: Ed. Tirant Lo Blanch; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2020: «El estado de alarma en España por la epidemia del coronavirus y sus problemas». Revista General de Derecho Constitucional (Iustel), 2020, n.º 33, [https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle\\_revista.asp?id=3&z=1](https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=3&z=1)]; VV. AA. 2020: El Cronista, marzo-abril, 2020, n.º 86-87 (monográfico sobre «Coronavirus... y otros problemas»), y VV. AA. 2020: Gabilex (Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha), 2020,

n.º 21, n.º extraordinario (monográfico sobre «Análisis jurídico derivado del estado de alarma por la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19»). El Real Decreto y la declaración del estado de alarma entraron en vigor en el mismo momento de su publicación en el Boletín Oficial del Estado (Disp. Final 3.ª).

De acuerdo con la Ley Orgánica citada, el Real Decreto declara el estado de alarma en todo el territorio nacional por un período de 15 días (arts. 1 a 3).

La autoridad competente será el Gobierno de la Nación, pero, para el ejercicio de las funciones que se prevén, el Real Decreto establece que, bajo la superior dirección del presidente del Gobierno, serán autoridades competentes delegadas, en sus respectivas áreas de responsabilidad, los ministros de Defensa, del Interior, de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y de Sanidad; considerándose este último la autoridad competente delegada en todas las áreas que no sean competencia de los otros tres ministros (art. 4). Posteriormente, mediante el art. 6-1.º del Real Decreto 555/2020, de 5 de junio, BOE del 6 (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-a-2020-5767#a6>), se designará como autoridad competente delegada al ministro de Sanidad y a los presidentes de las Comunidades Autónomas, desde el 7 de junio hasta finalizar el estado de alarma, el día 21, y después.

Los ministros designados como autoridades competentes delegadas quedan habilitados para dictar las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas que, en la esfera específica de su actuación, sean necesarios para garantizar la prestación de todos los servicios, ordinarios o extraordinarios, en orden a la protección de personas, bienes y lugares, mediante la adopción de cualquiera de las medidas previstas en el art. 11 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, y se prevé que esos actos, disposiciones y medidas podrán adoptarse de oficio o a solicitud motivada de las autoridades autonómicas y locales competentes, de acuerdo con la legislación aplicable en cada caso y deberán prestar atención a las personas vulnerables, y, para ello, no será precisa la tramitación de procedimiento administrativo alguno (art. 4).

El art. 5 del Real Decreto prevé el régimen de colaboración con las autoridades competentes delegadas, estableciendo que los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones locales quedarán bajo las órdenes directas del ministro del Interior, a los efectos del Real Decreto, en cuanto sea necesario para la protección de personas, bienes y lugares.

Además, se prescribe que los agentes de la autoridad podrán practicar las comprobaciones en las personas, bienes, vehículos, locales y establecimientos que sean necesarias para comprobar y, en su caso, impedir que se lleven a cabo los servicios y actividades suspendidas en este real decreto, salvo las expresamente exceptuadas, y, para ello, podrán dictar las órdenes y prohibiciones necesarias y suspender las actividades o servicios que se estén llevando a cabo. A tal fin, la ciudadanía tiene el deber de colaborar y no obstaculizar la labor de los agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones.

Los servicios de intervención y asistencia en emergencias de protección civil (definidos en el artículo 17 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, BOE del 10) [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-7730>] actuarán bajo la dependencia funcional del ministro del Interior; que asimismo podrá dictar las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones que considere necesarias a todos los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada (BOE del 5) [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-3649>].

Por otra parte, las autoridades competentes delegadas podrán requerir la actuación de las Fuerzas Armadas, de acuerdo con el artículo 15-3.º de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional (BOE del 18) [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2005-18933>]; confiriendo la Disp. Ad. 5.ª el carácter de agente de la autoridad de los miembros de las Fuerzas Armadas.

El Real Decreto (art. 6) establece que cada Administración conservará las competencias que le otorga la legislación vigente en la gestión ordinaria de sus servicios para adoptar las medidas que estime necesarias en el marco de las órdenes directas de la autoridad competente a los efectos del estado de alarma y sin perjuicio de lo establecido en los arts. 4 y 5.

A continuación, el Real Decreto establece (arts. 7 a 19) el contenido esencial de las medidas para hacer frente al coronavirus, y que constituyen el ámbito material del estado de alarma declarado (siendo asimismo las más problemáticas, por su afectación a los derechos fundamentales y libertades de los ciudadanos) [ver FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2020: «Los problemas de las medidas jurídicas contra el coronavirus: las dudas constitucionales sobre el Estado de Alarma y los excesos normativos». Diario La Ley (Grupo Wolters Kluwer), 18 de mayo de 2020, n.º 9634, 16 pp. (<https://diariolaley.laleynext.es/dll/2020/05/18/los-problemas-de-las-medidas-juridicas-contr-el-coronavirus-las-dudas-constitucionales-sobre-el-estado-de-alarma-y-los-excesos-normativos>)], y 2020: «El estado de alarma por la epidemia del coronavirus y sus problemas constitucionales y legales». *Ars Iuris Salmanticensis-AIS*, 2020, 8(1): 27-40 (<https://revistas.usal.es/index.php/ais/article/view/23850/22711>)].

Concretamente, se establece la limitación de la libertad de circulación de las personas (que es casi total, pues únicamente puede circularse por vías o espacios de uso público para realizar las actividades esenciales), y que constituye el precepto más problemático, pues es uno de los que más incide en los derechos y libertades (prácticamente los elimina), por lo que ha sido objeto de algunos de los recursos planteados contra la declaración del estado de alarma [FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2020: «El Estado de Alarma y las medidas contra el coronavirus ante jueces y tribunales». Diario La Ley (Grupo Wolters Kluwer), de 11 de junio de 2020, n.º 9651, 21 pp. (<https://diariolaley.laleynext.es/dll/2020/06/17/el-estado-de-alarma-y-las-medidas-contr-el-coronavirus-ante-jueces-y-tribunales>)].

A continuación, se van estableciendo diversas medidas que hacen referencia a la realización de requisas temporales y prestaciones personales obligatorias; medidas

de contención en el ámbito educativo y de la formación; medidas de contención, incluyendo la suspensión de apertura al público (con ciertas excepciones), en el ámbito de la actividad comercial, equipamientos culturales, establecimientos y actividades recreativas, actividades de hostelería y restauración, y otras adicionales (precisándose en el Anexo los equipamientos y actividades cuya apertura se suspende); medidas de contención en relación con los lugares de culto y con las ceremonias civiles y religiosas (que asimismo ha sido objeto de algunos recursos, por incidir en los correspondientes derechos fundamentales); medidas dirigidas a reforzar el Sistema Nacional de Salud en todo el territorio nacional; medidas para el aseguramiento del suministro de bienes y servicios necesarios para la protección de la salud pública; medidas en materia de transportes; medidas para garantizar el abastecimiento alimentario; medidas de garantía del tránsito aduanero; se prevé la garantía de suministro de energía eléctrica, productos derivados del petróleo y gas natural; medidas relativas a operadores críticos de servicios esenciales, y, finalmente, medidas sobre medios de comunicación de titularidad pública y privada.

El incumplimiento o la resistencia a las órdenes de las autoridades competentes en el estado de alarma se prevé (art. 20) que será sancionado con arreglo a las leyes, en los términos establecidos en el art. 10 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, citada; siendo las sanciones impuestas objeto de muchos recursos.

Además, en varias Disposiciones Adicionales, el Real Decreto establece el régimen del personal extranjero acreditado como miembro de las misiones diplomáticas; la suspensión de plazos procesales, de plazos administrativos y de plazos de prescripción y caducidad; la información que semanalmente el Gobierno de la Nación ha de remitir al Congreso de los Diputados sobre las medidas contenidas en el mismo, y se adoptan medidas sobre procesos electorales (en relación con el art. 7-1.º-bis, que los permite celebrar, como efectivamente ocurrió con las elecciones gallegas y vascas).

El Real Decreto de declaración del estado de alarma finaliza con varias previsiones más. La Disp. Final 1.ª ratifica todas las disposiciones y medidas adoptadas previamente por las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales con ocasión del coronavirus COVID-19, que continuarán vigentes y producirán los efectos previstos en ellas, siempre que resulten compatibles con el Real Decreto; sin perjuicio de la ratificación judicial prevista en el art. 8-6.º2.ª de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718>].

Y, finalmente, la Disp. Final 2.ª establece que, durante la vigencia del estado de alarma, el Gobierno de la Nación podrá dictar sucesivos decretos que modifiquen o amplíen las medidas establecidas en este, de los cuales habrá de dar cuenta al Congreso de los Diputados de acuerdo con lo previsto en el art. 8-2.º de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio.

Posteriormente, conforme a los correspondientes acuerdos del Congreso de los Diputados, el estado de alarma fue prorrogado hasta el 12 de abril mediante Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo (BOE del 28) [<https://www.boe.es/buscar/act>].

[php?id=BOE-A-2020-4155](https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4155)]; hasta el 26 de abril mediante Real Decreto 487/2020, de 10 de abril (BOE del 11) [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4413>]; hasta las 00:00 horas del 10 de mayo mediante el Real Decreto 492/2020, de 24 de abril (BOE del 25) [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4652>]; hasta las 00:00 horas del día 24 de mayo de 2020, por Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo (BOE del 9) [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4902>], y hasta las 00:00 horas del día 21 de junio, por Real Decreto 555/2020, de 5 de junio (BOE del 6) [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-5767>], previendo algunos de estas modificaciones del Real Decreto original, y estableciéndose en ellos el régimen jurídico del estado de alarma, su aplicación y sus efectos (aunque también deben tenerse en cuenta muchísimas otras normas, de diverso tipo y rango) [ver los 10 códigos electrónicos editados, hasta ahora, por el Boletín Oficial del Estado con toda la normativa relativa al COVID-19: [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/index.php?modo=1&tipo=C](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/index.php?modo=1&tipo=C)].

Dionisio FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ  
Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Salamanca  
[dgatta@usal.es](mailto:dgatta@usal.es)