

Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2
«BOE» núm. 282, de 25 de octubre de 2020 [BOE-A-2020-12898]

DE NUEVO EL ESTADO DE ALARMA... Y CON PRÓRROGA

El 25 de octubre de 2020 se declaró un nuevo estado de alarma en España, por cuarta vez en nuestra historia constitucional, y la tercera por el mismo Gobierno de la Nación, una vez finalizado, el día 24 de octubre, el declarado exclusivamente sobre Madrid y otras ciudades de la Comunidad; si bien, en ningún momento se ha intentado prorrogar el ya declarado sobre Madrid, modificándolo para hacer frente a la nueva situación (si es que la había en ese momento, o era la misma, ya conocida), con la necesaria intervención del Congreso de los Diputados, para evaluar la situación, y adoptar, con las modificaciones oportunas, las medidas más apropiadas; cuestión que efectivamente debería haberse intentado, ya que el carácter excepcional del estado de alarma provoca su necesario uso de forma prudente, sin realizar en lo posible declaraciones sucesivas del mismo, teniendo en cuenta que la situación que en su caso lo justifica es la evolución de la epidemia. Aunque, en sentido contrario, lo que pone de manifiesto el nuevo estado de alarma es la innecesariedad del declarado sobre Madrid exclusivamente, teniendo en cuenta que la epidemia es, a efectos internos, de carácter nacional; que no se reducía a las ciudades de la Comunidad de Madrid cerradas perimetralmente, y que los datos de la evolución de los contagios y fallecimientos bajaban en esta Comunidad.

No obstante, dada la situación de la epidemia en España en esos meses, bien conocida, y preocupante por otra parte, que se refleja en la monótona y larga Exposición de Motivos del Real Decreto de declaración, y sin haberse realizado los necesarios cambios normativos en la legislación sanitaria de 1986, a pesar de haber tenido tiempo suficiente para aprobarlos desde el final de la última prórroga del estado de alarma de marzo, si se hubieran redactado los proyectos de leyes y se hubieran remitido a las Cortes Generales, y de las promesas de algunos miembros del Gobierno, que podrían haber evitado tener que recurrir de nuevo a los estados excepcionales, se aprobó el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 (BOE del mismo día 25) [<https://www.boe.es/boe/dias/2020/10/25/pdfs/BOE-A-2020-12898.pdf>], al amparo de lo dispuesto en el art. 4-b de 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/pdf/1981/BOE-A-1981-12774-consolidado.pdf>]. Pocos días después, mediante Acuerdo del Congreso de los Diputados de 29 de octubre de 2020 (BOE de 4 de

noviembre) [<https://www.boe.es/boe/dias/2020/11/04/pdfs/BOE-A-2020-13492.pdf>], debiendo resaltarse que a solo 4 días después de la declaración, sin tiempo para ver si las medidas del estado de alarma están siendo efectivas, y que no está exento de polémica, se autoriza la prórroga del estado de alarma desde las 00:00 horas del 9 de noviembre de 2020 hasta... nada menos... que las 00:00 de día 9 de mayo de 2021 (es decir, 6 meses más), y además se acuerda la modificación por el Gobierno de la Nación de los arts. 9 a 11 y se añade una Disposición Adicional. Finalmente, por ahora, el Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre (BOE del 4) [<https://www.boe.es/boe/dias/2020/11/04/pdfs/BOE-A-2020-13494.pdf>], en vigor desde el 9 de noviembre, prorroga el estado de alarma declarado, y modifica el Real Decreto original, aprobado en octubre [en general, ver ALONSO TIMÓN, A. J. (coord.) y otros. 2021: Visión crítica de la gestión del COVID-19 por la Administración. Madrid: Ed. Francis Lefebvre-El Derecho; ÁLVAREZ GARCÍA, V. 2021: 2020, el año de la pandemia de la COVID-19 (Estudios jurídicos). Madrid: Ed. Iustel; ÁLVAREZ GARCÍA, V.; ARIAS APARICIO, F. y HERNÁNDEZ DÍEZ, E. 2020: Lecciones jurídicas para la lucha contra una pandemia. Madrid: Ed. Iustel; 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), octubre, 2020, n.º 33, 55 pp., y 2020: «El Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre del estado de alarma de Madrid y el desbarajuste jurídico-administrativo de las medidas contra el coronavirus a otro estado de alarma, con prórroga..., de nuevo con problemas constitucionales». Diario La Ley (Grupo Wolters Kluwer), 23 de noviembre de 2020, n.º 9741, 37 pp. (<https://diariolaley.laleynext.es/dll/2020/11/23/el-real-decreto-926-2020-de-25-de-octubre-del-estado-de-alarma-de-madrid-y-el-desbarajuste-juridico-administrativo-de-las-medidas-contr-el-coronavirus-a-otro-estado-de-alarma-con-prorroga-de-nuevo-con-problemas-constitucionales>), y MOROTE SARRIÓN, J. V. (dir.); DEL SAZ CORDERO, S. (coord.) y otros. 2020: El impacto del COVID-19 en las Instituciones de Derecho Administrativo. Valencia: Ed. Tirant Lo Blanch-ANDERSEN].

El nuevo Real Decreto declara el estado de alarma, que afecta a todo el territorio nacional, con el fin de contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 (arts. 1 y 3). Dada la evolución de la epidemia, y su propagación por toda España, que describe la Exposición de Motivos (aunque, quizás sea peor), es evidente que el estado de alarma debe afectar a todo el territorio nacional; lo que justifica que la autoridad competente del estado de alarma sea el Gobierno de la Nación (art. 2-1.º), en el marco de la Constitución española y de la Ley Orgánica de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio (LOEAS), de 1981.

Sin embargo, los problemas constitucionales de este estado de alarma comienzan con el art. 2-2.º y 3.º, al establecer que en las comunidades y ciudades autónomas la autoridad competente delegada será el presidente de las mismas, y que dichas autoridades delegadas quedan habilitadas para dictar, por delegación del Gobierno de la

Nación, las órdenes, resoluciones y disposiciones para la aplicación de lo previsto en los artículos 5 a 11 del Real Decreto de declaración, y que para ello no será precisa la tramitación de procedimiento administrativo alguno ni será de aplicación lo previsto en el segundo párrafo del artículo 8-6.º y en el artículo 10-8.º de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998.

Esta designación de los presidentes de las comunidades y ciudades autónomas, con carácter general, como autoridades delegadas en el estado de alarma, en un intento, por parte del Gobierno de la Nación actual, de llevar a cabo una gestión cuasifederal práctica de la situación derivada de la epidemia, es inconstitucional, contraria al bloque de constitucionalidad, constituido por el art. 116-CE y la LOEAES.

En efecto, el art. 7-LOEAES establece, claramente, que en el estado de alarma la autoridad competente será el Gobierno o, por delegación de este, el presidente de la comunidad autónoma «cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una Comunidad»; precepto que está en consonancia con el art. 5-LOEAES, que prevé que, cuando los supuestos que justifican el estado de alarma «afecten exclusivamente a todo, o parte del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma», el presidente de la misma podrá solicitar del Gobierno la declaración de estado de alarma; y lo confirma la STC 83/2016, de 28 de abril. En ambos preceptos, en particular en el art. 7, se prevé que la solicitud de la alarma o la designación como autoridad competente delegada recaiga en los presidentes de las comunidades autónomas cuando la declaración o los hechos que justifican el estado de alarma afecten exclusivamente a todo o parte del ámbito territorial de la comunidad correspondiente; en ningún caso se prevé que, siendo una epidemia como la actual, que afecta a toda España (mejor dicho, a todo el mundo), se pueda designar como autoridades competentes delegadas a los 17 presidentes regionales. Dados los problemas, en este caso de salud y sanitarios por la epidemia (que, obviamente, no se detiene en la línea geográfico-administrativa que separa unas CC. AA. de otras), que justifican el estado de alarma, la LOEAES pregona la dirección de la crisis centralizada en el Gobierno de la Nación, y solo en el caso previsto puede dar lugar a la intervención del correspondiente presidente autonómico. Además, como sabemos, el art. 7-LOEAES permite la designación del presidente regional como autoridad competente delegada «cuando la declaración» afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una comunidad, pero en el estado de alarma actual (Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, art. 3) la declaración «afecta a todo el territorio nacional». Parece claro, pues, que no es posible constitucionalmente designar a los 17 presidentes autonómicos como autoridades competentes delegadas.

Por otra parte, la designación como tales autoridades competentes delegadas a los presidentes autonómicos conlleva el otorgamiento de poderes no precisamente de menor importancia, pues el art. 2-3.º-Real Decreto 926/2020 les habilita para dictar, por delegación del Gobierno de la Nación, las órdenes, resoluciones y disposiciones para la aplicación de lo previsto en los artículos 5 a 11 (que son, como veremos, los que implican limitaciones a derechos y libertades), y, lo que es más importante, para ello, no será precisa la tramitación de procedimiento administrativo alguno ni es de

aplicación el régimen de ratificación judicial de medidas, previsto en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. De esta forma, se les concede un importante poder real a tales autoridades competentes delegadas, nunca conocido, y eliminando un importante sistema de control judicial, por lo que es posible que aumente, aún más, el desbarajuste normativo regional existente.

Además, por si lo anterior fuera poco, el art. 11-Real Decreto 926/2020 permite, de acuerdo con el art. 11-b-LOEAES, que las autoridades competentes delegadas podrán imponer en su ámbito territorial la realización de las prestaciones personales obligatorias que resulten imprescindibles en el ámbito de sus sistemas sanitarios y sociosanitarios para responder a la situación de emergencia sanitaria actual.

No obstante, a pesar del reforzamiento competencial y funcional de las CC. AA., y como no podía ser de otra forma, el art. 12-Real Decreto 926/2020 establece que cada Administración Pública conservará las competencias que le otorga la legislación vigente, así como la gestión de sus servicios y de su personal, para adoptar las medidas que estime necesarias, pero salvando lo establecido en el propio Real Decreto de alarma; resaltando así la trascendencia de las medidas que pueden adoptar las CC. AA.

En cuanto a la duración del estado de alarma (art. 4), su declaración surtió efectos desde la publicación del Real Decreto 926/2020 en el Boletín Oficial del Estado, que se produjo el mismo domingo, día 25 de octubre, y finalizará a las 00:00 horas del día 9 de noviembre de 2020, sin perjuicio de las prórrogas que puedan establecerse; y ha sido prorrogado hasta el 9 de mayo de 2021, nada menos, mediante el Real Decreto 956/2020, citado.

La parte esencial del Real Decreto de alarma, también con problemas de constitucionalidad, está constituida, sin duda, por los arts. 5 a 10, referidos a algunas limitaciones a ciertos derechos y libertades de los ciudadanos.

En primer término, se limita la libertad de circulación de las personas en horario nocturno (en toda España, salvo en las Islas Canarias, que lo decidirá el presidente de la comunidad, con ciertos requisitos y condiciones), al establecerse que, en el periodo entre las 23:00 y las 6:00 horas, las personas únicamente podrán circular por las vías o espacios de uso público para realizar ciertas actividades, y solo esas (adquisición de medicamentos, productos sanitarios y otros bienes de primera necesidad; asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios y a centros de atención veterinaria por motivos de urgencia; cumplimiento de obligaciones laborales, profesionales, empresariales, institucionales o legales; retorno al lugar de residencia habitual tras realizar algunas de las actividades señaladas; asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables; por causa de fuerza mayor o situación de necesidad; cualquier otra actividad de análoga naturaleza, debidamente acreditada; repostaje en gasolineras o estaciones de servicio, cuando resulte necesario para la realización de las actividades señaladas). No obstante, la autoridad competente delegada correspondiente, es decir, cada presidente de las comunidades y ciudades autónomas podrá determinar, en su ámbito territorial, que la hora de comienzo de la limitación prevista en este artículo sea entre las 22:00 y las

00:00 horas y la hora de finalización de dicha limitación sea entre las 5:00 y las 7:00 horas (arts. 5 y 10-Real Decreto 926/2020). Esta medida de limitación de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno conservará su eficacia, en los términos previstos con anterioridad al comienzo de la prórroga autorizada, en tanto que la autoridad competente delegada que corresponda no determine, de acuerdo con el artículo 10, su modulación, flexibilización o suspensión (Disp. Transit. única-Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre).

A continuación, se limita la entrada y salida en las comunidades y ciudades autónomas (art. 6-Real Decreto 926/2020), al restringirse la entrada y salida de personas del territorio de cada una de ellas salvo para aquellos desplazamientos, adecuadamente justificados, que se produzcan por algunos motivos, y únicamente esos (asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios; cumplimiento de obligaciones laborales, profesionales, empresariales, institucionales o legales; asistencia a centros universitarios, docentes y educativos, incluidas las escuelas de educación infantil; retorno al lugar de residencia habitual o familiar; asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables; desplazamiento a entidades financieras y de seguros o estaciones de repostaje en territorios limítrofes; actuaciones requeridas o urgentes ante los órganos públicos, judiciales o notariales; renovaciones de permisos y documentación oficial, así como otros trámites administrativos inaplazables; realización de exámenes o pruebas oficiales inaplazables; por causa de fuerza mayor o situación de necesidad, y cualquier otra actividad de análoga naturaleza, debidamente acreditada). Además, los presidentes de las comunidades y ciudades autónomas, como autoridades competentes delegadas, podrán, adicionalmente, limitar la entrada y salida de personas en ámbitos territoriales de carácter geográficamente inferior a la comunidad y ciudad autónoma correspondiente, con las mismas excepciones previstas. Sin embargo, no se somete a restricción alguna la circulación en tránsito a través de los ámbitos territoriales en que resulten de aplicación las limitaciones señaladas.

Medida esta que no afecta al régimen de fronteras; aunque, en el caso de que lo haga a un territorio con frontera terrestre con un tercer Estado, la autoridad competente delegada lo comunicará con carácter previo al Ministerio del Interior y al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

El art. 7-Real Decreto 926/2020 establece, con importantes problemas constitucionales, ciertas limitaciones de la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados. En concreto, se limita la permanencia de grupos de personas en espacios de uso público, tanto cerrados como al aire libre, a un máximo de 6 personas, salvo que se trate de convivientes y sin perjuicio de las excepciones que se establezcan en relación a dependencias, instalaciones y establecimientos abiertos al público, y en espacios de uso privado se establece un límite máximo de 6 personas, salvo que se trate de convivientes. En el supuesto de agrupaciones de personas convivientes y no convivientes el límite son 6 personas. No obstante, los presidentes de comunidades y ciudades autónomas pueden fijar en menos de 6 personas el límite de

los casos anteriores, de acuerdo con ciertos indicadores (sanitarios, epidemiológicos, etc.), y mediante el procedimiento establecido, con comunicación al Ministerio de Sanidad. Finalmente, los mismos presidentes citados pueden, en su ámbito territorial, y conforme al art. 10 (sobre flexibilización y suspensión de las limitaciones), establecer excepciones respecto a personas menores o dependientes, así como cualquier otra flexibilización de la limitación prevista.

Con bastantes problemas constitucionales, el art. 7-3.º establece que las reuniones en lugares de tránsito público y las manifestaciones realizadas en ejercicio del derecho fundamental regulado en el art. 21-CE podrán «limitarse, condicionarse o prohibirse» cuando en la previa comunicación presentada por los promotores no quede garantizada la distancia personal necesaria para impedir los contagios.

Para finalizar, el precepto excluye de las limitaciones anteriores las actividades laborales e institucionales y aquellas para las que se establezcan medidas específicas en la normativa aplicable.

Seguidamente, el art. 8-Real Decreto 926/2020 limita la permanencia de personas en lugares de culto, estableciendo que el presidente de la comunidad o ciudad autónoma correspondiente fijará aforos para las reuniones, celebraciones y encuentros religiosos, atendiendo al riesgo de transmisión que pudiera resultar de los encuentros colectivos; si bien, dicha limitación no podrá afectar en ningún caso al ejercicio privado e individual de la libertad religiosa.

No obstante, el art. 9, en su redacción original, estableció que las medidas de los arts. 6, 7 y 8 serán eficaces en el territorio de cada comunidad o ciudad autónoma cuando su presidente, como autoridad competente delegada, lo determine, teniendo en cuenta la evolución de ciertos indicadores (sanitarios, epidemiológicos, etc.), con comunicación al Ministerio de Sanidad y de acuerdo con lo previsto en el art. 13 (sobre la coordinación del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud); eficacia de la medida que no podrá ser inferior a siete días naturales. Además, como ya hemos señalado, la limitación de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno se excepciona para la Comunidad de Canarias. Posteriormente, el Real Decreto 956/2020 incorpora a este régimen general sobre la eficacia de las limitaciones al art. 5 (sobre limitación de la circulación de personas en horario nocturno), suprimiendo las referencias a las Islas Canarias, al no ser ya necesarias, pues el régimen general puede ser aplicado en cualquier comunidad o ciudad autónoma.

Por su parte, el art. 10 prevé que el presidente de las comunidades y ciudades autónomas, como autoridad competente delegada en ellas, en su ámbito territorial, de acuerdo con ciertos indicadores (sanitarios, epidemiológicos, etc.), con comunicación al Ministerio de Sanidad y de acuerdo el procedimiento del artículo 13, podrá modular, flexibilizar y suspender la aplicación de las medidas previstas en los arts. 6, 7 y 8, con el alcance y ámbito territorial que determine; y la regresión de las medidas hasta las previstas en dichos artículos se hará, en su caso, siguiendo el mismo procedimiento. Asimismo, el Real Decreto 956/2020 incorpora a este régimen de flexibilización y

suspensión de las limitaciones al art. 2 (Disposición transitoria única sobre limitación de la circulación de personas en horario nocturno).

La coordinación de las medidas y decisiones le corresponde al Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, que preside el ministro de Sanidad, pudiendo adoptar para ello los acuerdos que procedan, incluyendo, en su caso, el establecimiento de indicadores de referencia y criterios de valoración del riesgo.

En relación con la rendición de cuentas en este estado de alarma, el art. 14, en su redacción original, establecía que, en caso de prórroga, el ministro de Sanidad comparecerá quincenalmente ante la Comisión de Sanidad y Consumo del Congreso de los Diputados para dar cuenta de la aplicación de las medidas previstas.

Posteriormente, el Real Decreto 956/2020 modificó completamente el texto anterior, en materia de rendición de cuentas, estableciendo que el presidente del Gobierno solicitará su comparecencia ante el Pleno del Congreso de los Diputados, cada dos meses, para dar cuenta de los datos y gestiones del Gobierno de España en relación a la aplicación del estado de alarma; por su parte, el ministro de Sanidad solicitará su comparecencia ante la Comisión de Sanidad y Consumo del Congreso de los Diputados, con periodicidad mensual, para dar cuenta de los datos y gestiones correspondientes a su departamento en relación con el mismo, y se prevé, asimismo, que, transcurridos cuatro meses de vigencia del mismo, la Conferencia de Presidentes Autonómicos podrá formular al Gobierno una propuesta de levantamiento del estado de alarma, previo acuerdo favorable del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud a la vista de la evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales y económicos.

A pesar de los problemas generados en la aplicación del régimen sancionador durante el estado de alarma de marzo, el art. 15-Real Decreto 926/2020, con una redacción casi idéntica a la de aquel, prevé que el incumplimiento del propio Real Decreto o la resistencia a las órdenes de las autoridades competentes será sancionado con arreglo a las leyes, en los términos establecidos en el art. 10-LOEAEs.

El Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, modificado por Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, finaliza con la Disp. Ad. 1.^a, que permite la posibilidad de celebrar elecciones autonómicas y realizar actividades electorales durante el estado de alarma (sin duda, pensando en las futuras elecciones catalanas), la Disp. Ad. 2.^a, que prevé que, durante el estado de alarma, aquellos municipios que constituyen enclaves (p. ej., el Condado de Treviño) recibirán el tratamiento propio de la provincia que les circunda, sin que sea obstáculo que esta pertenezca a comunidad autónoma distinta a la de aquellos, y la Disp. Final 1.^a, que, también durante la vigencia del estado de alarma declarado, habilita al Gobierno para dictar sucesivos reales decretos que modifiquen lo establecido en el de declaración, de los cuales habrá de dar cuenta al Congreso de los Diputados, de acuerdo con lo previsto en el art. 8-2.^o-LOEAEs.

Los problemas constitucionales del actual estado de alarma provienen, en primer término, de su clara afectación a algunos derechos fundamentales (principalmente, los arts. 16, 19 y 21-CE). Así, en concreto, su art. 5, sobre la limitación de la libertad

de circulación de las personas en horario nocturno; su art. 6, relativo a las limitaciones de entrada y salida de las comunidades y ciudades autónomas; el art. 7, sobre la limitación de la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados, y especialmente porque este precepto permite limitar, condicionar y prohibir el derecho de reunión y manifestación, y el art. 8, relativo a la limitación de la permanencia de personas en lugares de culto.

El otro gran problema constitucional actual es precisamente la prórroga del estado de alarma.

Esta cuestión no surgió en el Real Decreto de alarma de marzo, aunque un cierto debate indirecto sí se produjo, y se prorrogó hasta el 21 de junio en sucesivos periodos de 15 días, pero en el estado de alarma actual se reflejó claramente la intención del Gobierno de la Nación de adoptar una prórroga mayor a la prevista (de hecho, mucho mayor), en la propia Exposición de Motivos del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, bien es verdad que con poca justificación, al señalarse que

[l]as medidas temporales de carácter extraordinario que ya se han adoptado por todos los niveles de gobierno deben ahora intensificarse sin demora a la vista de la evolución de la epidemia para prevenir y contener los contagios y mitigar el impacto sanitario, social y económico. Resulta por ello preciso ofrecer una respuesta inmediata, ajustada y proporcional, en un marco de cogobernanza, que permita afrontar la gravedad de la situación con las máximas garantías constitucionales durante un periodo que necesariamente deberá ser superior al plazo de quince días establecido para la vigencia de este real decreto, por lo que resultará imprescindible prorrogar esta norma por un periodo estimado de seis meses (el subrayado es nuestro).

No obstante lo anterior, el art. 4 del Real Decreto 926/2020, en su redacción original, establecía, sin problema alguno, que «[e]l estado de alarma declarado por el presente real decreto finalizará a las 00:00 horas del día 9 de noviembre de 2020, sin perjuicio de las prórrogas que puedan establecerse», y, en relación a la rendición de cuentas, su art. 14 estableció, también en su redacción original, que «[e]n caso de prórroga, el Ministro de Sanidad [sin preverse, por tanto, la intervención del presidente del Gobierno] comparecerá quincenalmente ante la Comisión de Sanidad y Consumo del Congreso de los Diputados para dar cuenta de la aplicación de las medidas previstas en este real decreto».

Sin embargo, la situación cambiaría con la solicitud por el Gobierno de la Nación de la prórroga de la declaración del estado de alarma hasta el 9 de mayo de 2021..., es decir, nada menos que 6 meses y dos semanas. El acuerdo del Congreso de los Diputados de autorización de esta prórroga, y de otras modificaciones del Real Decreto original, se produjo el 29 de octubre (Resolución del Congreso de los Diputados de la misma fecha, BOE de 4 de noviembre), debiendo resaltarse que se adoptó solo 4 días después de la declaración, sin tiempo para ver si las medidas del estado de alarma están siendo efectivas. Finalmente, se aprobó el Real Decreto 956/2020, de 3

de noviembre (BOE del 4), por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre.

Como justificación de la nueva y extensa prórroga, la Exposición de Motivos del Real Decreto 956/2020 señala que

dada la tendencia ascendente en el número de casos, la evolución esperada en los próximos meses, con una climatología adversa que reduce la posibilidad de desempeñar actividades en espacios abiertos, y la situación de posible sobrecarga del sistema asistencial, que podría llegar hasta bien entrada la primavera si no se actúa con instrumentos apropiados para frenar la propagación de la enfermedad, se considera necesario y proporcionado extender la aplicación de medidas que han demostrado ser eficaces para reducir situaciones de riesgo de transmisión y frenar los contagios, como las contenidas en el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, durante un periodo de seis meses, al estimar que este plazo de tiempo ofrece la mayor seguridad posible para poder proteger adecuadamente la salud de la población con la información disponible en estos momentos.

En efecto, el Real Decreto 956/2020 procede a prorrogar el estado de alarma declarado, que «se extenderá desde las 00:00 horas del día 9 de noviembre de 2020 hasta las 00:00 horas del día 9 de mayo de 2021», y se someterá a las condiciones establecidas en el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, y en los decretos que, en su caso, se adopten en uso de la habilitación conferida por su Disp. Final 1.^a (arts. 1 y 2). Además, se modifica (Disp. Final 1.^a), entre otros, el art. 14 del Real Decreto 926/2020, sobre rendición de cuentas.

De esta forma, se aumenta considerablemente (como nunca antes se había visto) la prórroga del estado de alarma y se alarga considerablemente (cada 2 meses) la intervención del presidente del Gobierno para dar cuenta de la aplicación del estado de alarma, dejando al ministro de Sanidad la obligación ordinaria, con periodicidad mensual, de facilitar esa información en la correspondiente Comisión del Congreso de los Diputados, y se prevé que pasados 4 meses del estado de alarma la Conferencia de Presidentes Autonómicos pueda formular al Gobierno de la Nación una propuesta de levantamiento del estado de alarma, a la vista de la evolución de la epidemia.

Ciertamente, la extensión de la prórroga, de más de 6 meses, genera dudas sobre su adecuación a la Constitución española y a la Ley Orgánica de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio.

Es verdad que ni la CE ni la LOEAES establecen la duración de la prórroga; correspondiendo al Congreso de los Diputados su fijación en el acuerdo de autorización de la propia prórroga (art. 116-2.º-CE); y el único antecedente es el relativo a la prórroga del estado de alarma declarado por el asunto de los controladores aéreos que tuvo una duración desde el 18 de diciembre de 2010 hasta el 15 de enero de 2011 (Real Decreto 1717/2010, de 17 de diciembre, BOE del 18).

Sin embargo, hay algunos datos que ponen en duda la constitucionalidad de una prórroga tan extensa en el estado de alarma y, como veremos, con un sistema de control político-parlamentario demasiado ligero.

El Derecho de necesidad o de emergencia permite, como sabemos, en los Estados democráticos afrontar problemas de cierta gravedad, o de gravedad extrema como actualmente, con instrumentos jurídico-constitucionales y administrativos (en particular, la declaración de los estados excepcionales o el reconocimiento de potestades exorbitantes a las Administraciones Públicas), principalmente, de carácter excepcional, muy distintos a los utilizados en la dirección de las sociedades correspondientes en situaciones ordinarias. El hecho de que puedan utilizarse tales instrumentos extraordinarios, y para no incidir negativamente en el sistema democrático, surge de los hechos (actualmente, la epidemia y la situación sanitaria) que justifican su declaración y su mantenimiento en el tiempo, pero, por su carácter verdaderamente excepcional, los mismos exclusivamente pueden utilizarse en las circunstancias y durante el tiempo precisos para hacer frente a las situaciones que motivaron dicha declaración.

La LOEAES juridifica estas ideas como principios de su regulación, y de los propios estados de emergencia que implanta, en su art. 1, al prever los principios de excepcionalidad y de proporcionalidad o adecuación. En efecto, el art. 1-1.º establece que «[p]rocederá la declaración de los estados de alarma, excepción o sitio cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes». Este principio de excepcionalidad de estos estados, en nuestro caso el de alarma, naturalmente que se aplica tanto a la declaración propia del correspondiente estado como a su prórroga (pues de otra forma se podría burlar todo el sistema legal), supone que ha de ponderarse muy bien si a las circunstancias y los hechos que podrían justificar su declaración o prórroga no se les puede hacer frente mediante el uso de los poderes ordinarios de las autoridades competentes. En relación con la epidemia actual, es verdad que puede justificarse la prórroga de la alarma en la evolución de la misma y en las previsiones de que en invierno empeorará; pero también ha de señalarse que desde el 21 de junio (y sin mencionar ahora el estado de alarma de Madrid, que era perfectamente prescindible), las Administraciones regionales y de Ceuta y Melilla (pues el Gobierno de la Nación ha estado desaparecido) han luchado contra el virus con instrumentos jurídico-administrativos de carácter ordinario, sin necesidad de declarar el estado de alarma (y el ejemplo más claro de esta situación es el de la Comunidad de Madrid, y el éxito de su gestión contra el coronavirus, utilizando instrumentos ordinarios); y debe recordarse que desde el fin del estado de alarma declarado en marzo (que lo hizo el 21 de junio) ha habido tiempo suficiente para hacer los cambios normativos necesarios en la legislación ordinaria para actuar contra el virus, sin necesidad de utilizar de nuevo el estado de alarma e imponer una prórroga tan extensa.

En segundo lugar, el art. 1-3.º-LOEAES establece como pieza angular de su régimen, y naturalmente del estado de alarma, el principio de proporcionalidad o adecuación, al señalar que «[l]as medidas a adoptar en los estados de alarma, excepción y

sitio, así como la duración de los mismos, serán en cualquier caso las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad. Su aplicación se realizará de forma proporcionada a las circunstancias». En estrecha relación con el anterior, y en relación con la prórroga del estado de alarma (en nuestro caso), la Ley Orgánica establece enfáticamente que dicha prórroga será la «estrictamente indispensable» para el restablecimiento de la normalidad. Efectivamente, podría, incluso, aceptarse la justificación de la Exposición de Motivos del Real Decreto 956/2020 para la prórroga de más de 6 meses, pero indudablemente el control de la evaluación de la epidemia en plazos más cortos (los 15 días utilizados en las prórrogas de la alarma en la primera ola) permite la adecuación de las medidas de forma más adecuada, y en su caso permitiría dejar de utilizar el estado excepcional de alarma en cuanto las medidas ordinarias pudieran ponerse en marcha; permitiría en suma actuar de forma constitucionalmente más proporcionada. Además, un periodo tan largo de la prórroga (más de 6 meses) impide la modulación de las medidas, con la necesaria intervención del Congreso de los Diputados, en función de la evolución de la pandemia; es decir, con ese plazo tan largo se impide adecuarse a la realidad y a la necesidad de cada momento de la epidemia, siendo más adecuado para esta finalidad el de 15 días.

Por otra parte, existen argumentos de interpretación de la CE y de la LOEAEs que abogan por las prórrogas de 15 días en el estado de alarma, teniendo en cuenta que, al referirnos a un estado excepcional, las normas que lo regulan deben interpretarse restrictivamente, al incidir el mismo sobre el sistema constitucional y sobre los derechos fundamentales. Con carácter general, los plazos en el Derecho, y desde luego en el Derecho Público (p. ej., en las normas de órganos constitucionales, como los Reglamentos de las Cámaras, o en la legislación de procedimiento administrativo común), se amplían o prorrogan por periodos iguales o inferiores a los fijados inicialmente, pues, de otra forma, si se permitiera hacerlo por periodos superiores, nos encontraríamos no con un plazo prorrogado, sino con un plazo nuevo. Además, el art. 116-2.º-CE establece que el estado de alarma será declarado por un «plazo máximo de quince días» y que sin autorización del Congreso de los Diputados no podrá ser prorrogado «dicho plazo», precisamente el de 15 días, y no otro de mayor duración. Asimismo, en relación con el estado de excepción, la prórroga por el mismo plazo de la declaración está establecida claramente, al prever el art. 116-3.º-CE que el mismo «no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual», con autorización del Congreso de los Diputados (ratificándolo los arts. 13-2.º y 15-3.º-LOEAEs), y, siendo este un estado de emergencia de un cierto nivel superior al de alarma, en la graduación existente, hemos de admitir que el estado de alarma también ha de tener un límite fijado para su prórroga, que no puede ser otro que el mencionado expresamente en el bloque de constitucionalidad, de 15 días; menor, en todo caso, que el del estado de excepción, y siempre con autorización del Congreso de los Diputados.

Además, el nuevo art. 14-Real Decreto 926/2020, sobre rendición de cuentas, vinculado inescindiblemente a la nueva prórroga de más de 6 meses, e introduciendo por el acuerdo de prórroga del estado de alarma y el Real Decreto 956/2020,

ya mencionados, rompe el equilibrio entre los órganos constitucionales previsto en la Constitución española, en general y, naturalmente, en relación con los estados excepcionales, tal como lo refleja claramente la STC 124/2018, de 14 de noviembre [<http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2018-17131.pdf>].

Pues bien, este equilibrio constitucional, que prevé expresamente la intervención del Congreso de los Diputados, se ve burlado por el nuevo art. 14-Real Decreto 926/2020 al prever la comparecencia del presidente del Gobierno ante el Pleno del Congreso de los Diputados cada 2 meses para informar de la aplicación del estado de alarma y la del ministro de Sanidad, no ya ante el Pleno, sino ante la Comisión de Sanidad y Consumo del Congreso para informar de la evolución de la epidemia, ya que de esta forma se impide que el Congreso analice la aplicación del estado de alarma y evolución de la epidemia con la regularidad (de los 15 días) exigible en esta situación del estado de alarma, que constitucionalmente se define (como los de excepción y sitio) como esencialmente temporal, al ser excepcional. Al tener este carácter, del bloque de constitucionalidad puede interpretarse que sus prórrogas han autorizarse por el Congreso, para permitir el análisis de la epidemia y el correspondiente estado excepcional en periodos de tiempo no superiores al inicial, tal como se prevé expresamente en relación con el estado de excepción. De no entenderse así, nos podríamos preguntar entonces si puede declararse el estado de alarma por un año o por dos años, o por más tiempo.

Dionisio FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Salamanca
dgatta@usal.es