

Madrid, 15 de marzo de 2020

## I. ESTADO DE ALARMA

El sábado 14 de marzo de 2020, se publicó en el BOE<sup>1</sup> la declaración del estado de alarma como respuesta a la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19.

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 (el “RDEA”) establece una batería de medidas extraordinarias para proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública.

La aprobación del RDEA implica la concentración en el Gobierno de España de las competencias necesarias para la lucha contra el COVID-19, poniendo fin a las diversas y disímiles decisiones que para el tratamiento de la cuestión se estaban aprobando por diferentes comunidades autónomas, cuyas disposiciones ahora continuarán vigentes en el sólo caso que resulten compatibles con el RDAE.

### A. El estado de alarma como estado de excepción. Supuestos para su declaración

De conformidad con la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (la “LOEAES”)<sup>2</sup>, el Gobierno puede declarar el estado de alarma, excepción o sitio cuando el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios atribuidos a las Autoridades competentes sea imposible por circunstancias extraordinarias.

El estado de alarma es el de menor trascendencia de los tres estados de excepción previstos en nuestra Constitución. Su declaración será posible, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzcan alteraciones graves de la normalidad como (i) catástrofes, calamidades o desgracias públicas –i.e. terremotos, inundaciones, incendios o accidentes de gran magnitud–; (ii) crisis sanitarias, como epidemias o situaciones de contaminación graves; (iii) paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad; o (iv) situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> B.O.E. nº 67, de 14 de marzo de 2020, Sección I.

<sup>2</sup> B.O.E. nº 134, de 5 de junio de 1981, Sección I.

<sup>3</sup> El estado de excepción podrá ser aprobado cuando el libre ejercicio de los derechos y libertades, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de potestades ordinarias sean insuficientes para restablecerlo y mantenerlo.

Por su parte, el estado de sitio se podrá aprobar si se produce o amenace con producirse una insurrección o acto de fuera contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional, que no pueda resolverse por otros medios.

## B. Principales finalidades del estado de alarma. Centralización de la toma de decisiones y las diferentes medidas extraordinarias que se pueden adoptar

El estado de alarma no supone la suspensión de la Constitución, como tampoco de los derechos fundamentales que recoge. Su efectividad se centra en dos aspectos fundamentales<sup>4</sup>.

El primero, centralizar la toma de decisiones en el Gobierno y para ello la declaración de estado de alarma supone que todas las Autoridades civiles, los integrantes de los Cuerpos de Policía autonómicos y de las Corporaciones Locales y los demás funcionarios y trabajadores quedan bajo las órdenes de aquel.

El segundo, la posibilidad de que el Gobierno adopte las medidas extraordinarias siguientes:

- (i) limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos;
- (ii) practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias;
- (iii) intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados;
- (iv) limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad; o
- (v) impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por una situación de desabastecimiento.

## C. Aspectos formales del estado de alarma. Intervención del Congreso de los Diputados

El estado de alarma solo puede ser declarado mediante decreto acordado por Consejo de Ministros, que actúa en estos casos como órgano constitucional. La consecuencia de ello es que el RDEA tiene la naturaleza de una decisión o disposición con rango o valor de ley y, por tanto, excluido del ámbito de conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>5</sup>.

---

En estas dos situaciones los derechos fundamentales pueden ser suspendidos, ex artículo 55 de la Constitución.

<sup>4</sup> RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. y CASAS BAAMONDE, M.E. (DIRS.), “Comentarios a la Constitución Española. XL Aniversario”, TORRES MURO, I. Comentarios al artículo 116, BOE y Wolters Kluwer, Madrid 2018, págs. 632 y 633.

<sup>5</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 83/2019, de 28 de abril, ponente la Excm. Sra. D<sup>a</sup>. Adela Asua Batarríta (B.O.E. n<sup>o</sup> 131, de 31 de mayo de 2016, Suplemento del TC), ES:TC:2016:83, F.D. 11<sup>o</sup>.

Auto del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8<sup>a</sup>), de 10 de febrero de 2011, n<sup>o</sup> de recurso 553/2011, ponente el Excmo. Sr. D. Nicolás Antonio Maurandi Guillen, ES:TS:2011:857A, R.J. 4<sup>o</sup>; confirmado por el Auto, de 9 de marzo de 2011, ES:TS:2011:2985A. En el mismo sentido, Auto del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7<sup>a</sup>), de 30 de mayo de 2011, n<sup>o</sup> de recurso 152/2011, ponente el Excmo. Sr. D. Nicolás Antonio Maurandi Guillen, ES:TS:2011:5698A. Alcanzado la misma conclusión respecto de la prórroga del estado de alarma Auto del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8<sup>a</sup>), de 5 de abril de 2011, n<sup>o</sup> de recurso 180/2011, ponente el Excmo. SR. D. Pablo María Lucas Murillo de la Cueva, ES:TS:2011:3816A.

Ello no implica, sin embargo, que tal declaración no esté sujeta al control por parte del Tribunal Constitucional, ni tampoco los de los actos o disposiciones que se puedan dictar en su aplicación, que podrán impugnarse cuando proceda ante la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>6</sup>.

La aprobación del estado de alarma debe comunicarse inmediatamente al Congreso de los Diputados, que podrá recabar la información y documentación que considere pertinente.

La declaración de estado de alarma debe determinar su ámbito territorial de aplicación, duración y efectos, sometida a los principios de necesidad y proporcionalidad. Su duración no podrá exceder de 15 días, pero será prorrogable previa autorización del Congreso de los Diputados.

## **D. Referencia a la situación de emergencia de interés nacional**

La declaración del estado de alarma provoca que nos encontremos además en situación de emergencia de interés nacional (“EIN”), de conformidad con la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (la “LSNPC”)<sup>7</sup>.

La declaración de la EIN corresponde al Ministro del Interior, que en ese momento con carácter general asumirá la dirección, ordenación y coordinación de las actuaciones y la gestión de todos los recursos estatales, autonómicos y locales del ámbito afectado, sin perjuicio de lo que disponga el estado de alarma.

## **II. EL RDEA. ESPECIAL REFERENCIA A LAS MEDIDAS ADOPTADAS COMO CONSECUENCIA DEL COVID-19**

### **A. Objeto, fines y entrada en vigor**

El RDEA tiene por objeto gestionar la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en todo el territorio nacional, siendo sus fines principales la protección de la salud y seguridad ciudadana, contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública.

Su entrada en vigor se produjo con la publicación en el BOE, siendo su duración inicial de 15 días naturales, prorrogables con la autorización del Congreso de los Diputados.

### **B. El Gobierno como Autoridad Competente y la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad**

El Gobierno queda configurado como la Autoridad Competente para gestionar el estado de alarma, siendo las Autoridades Competentes Delegadas (i) la Ministra de Defensa; (ii) el Ministro

---

<sup>6</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 83/2019, de 28 de abril, ponente la Excm. Sra. D<sup>a</sup>. Adela Asua Batarríta (B.O.E. nº 131, de 31 de mayo de 2016, Suplemento del TC), ES:TC:2016:83, F.D. 11<sup>º</sup>.

<sup>7</sup> B.O.E. nº 164, de 10 de julio de 2015, Sección I.

del Interior; (iii) Ministro de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana y (iv) el Ministro de Sanidad, que además será el competente en todas aquellas áreas de responsabilidad que no recaigan en la competencia de los anteriores Ministros (las “**Autoridades Competentes**”).

El RDEA habilita específicamente a las Autoridades Competentes para dictar los acuerdos, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas necesarios para garantizar la prestación de todos los servicios necesarios para hacer frente a la crisis sanitaria mediante la adopción de cualquiera de las medidas específicas del estado de alarma. Para ello, no será necesario tramitar ningún procedimiento administrativo.

A pesar de ello, cada Administración conserva sus competencias en la gestión ordinaria de sus servicios para adoptar las medidas necesarias, en el marco de las órdenes directas de las Autoridades Competentes.

Por otro lado, el RDEA especifica que todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad quedan bajo las órdenes directas del Ministro del Interior, habilitándose a todo agente de la autoridad para realizar las comprobaciones necesarias en personas, bienes, vehículos, locales y establecimientos, así como impedir la realización de los servicios y actividades suspendidas por el propio RDEA.

Asimismo, el RDEA reserva la posibilidad de requerir la actuación de las Fuerzas Armadas cuando así sea necesario.

## **C. Medidas adoptadas como consecuencia del COVID-19**

Para la gestión de la crisis generada con el COVID-19, el RDEA establece una batería de medidas de diferente índole encaminadas todas ellas a la protección de la salud y entre las que se encuentran:

- (i) medidas de refuerzo del Sistema Nacional de Salud;
- (ii) medidas para el aseguramiento y garantía del suministro de bienes y servicios básicos;
- (iii) medidas en materia de transporte y aduanas;
- (iv) medidas de contención en diferentes ámbitos;
- (v) medidas de limitación de libertades;
- (vi) medidas expropiatorias y prestaciones personales obligatorias; y
- (vii) otras medidas.

### ***C.1 Medidas de refuerzo del Sistema Nacional de Salud***

La principal medida que se prevé es la centralización en el Ministerio de Sanidad de las órdenes necesarias para la protección de las personas, bienes y lugares.

A tal fin, todas las autoridades civiles sanitarias de las administraciones públicas, así como los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas, quedan bajo las órdenes del Ministro de Sanidad.

El RDEA prevé específicamente la posibilidad de determinar la mejor distribución en el territorio de todos los medios técnicos y personales, de acuerdo con las necesidades que se vayan poniendo de manifiesto.

Asimismo, se prevé que el personal, centros y establecimientos sanitarios de carácter militar contribuyan a reforzar el Sistema Nacional de Salud, así como los centros, servicios y establecimientos de titularidad privada.

## ***C.2 Medidas de aseguramiento y garantía***

### **i. Medidas de aseguramiento del suministro de bienes y servicios necesarios para la protección de la salud pública**

El RDEA establece como una prioridad absoluta asegurar el suministro de bienes y servicios de protección de la salud pública. Para ello, se habilita al Ministro de Sanidad con las potestades extraordinarias siguientes:

- (i) impartir las ordenes necesarias para asegurar el abastecimiento del mercado y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción desabastecidos de productos necesarios para la protección de la salud pública;
- (ii) intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, incluidos los centros, servicios y establecimientos sanitarios de titularidad privada, así aquellos que desarrollen su actividad en el sector farmacéutico; y
- (iii) practicar requisas temporales de bienes e imponer prestaciones personales para la adecuada protección de la salud pública, en el contexto de la crisis sanitaria.

Los posibles afectados por la intervención, ocupación o por una requisa temporal deberán ser indemnizados, tal y como se analiza en el apartado III de esta nota.

### **ii. Medidas para garantizar el abastecimiento alimentario**

Otra de las prioridades de mayor calado que afronta el RDEA es la garantía del abastecimiento alimentario a toda la población, así como el funcionamiento de los servicios de los centros de producción, permitiendo la completa distribución de los alimentos.

Para ello, las Autoridades Competentes deberán adoptar las medidas siguientes:

- (i) Por razones de seguridad, el acompañamiento de los vehículos que realicen el transporte.

- (ii) El establecimiento de corredores sanitarios para permitir la entrada de y salida de personas y productos con destino o procedentes de establecimientos en los que se produzcan alimentos.

Dada la importancia del abastecimiento alimentario, también se prevé la intervención de empresas o servicios, así como la movilización de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de las Fuerzas Armadas.

- iii. **Garantía de suministro de energía eléctrica, productos derivados del petróleo y gas natural**

Se prevé la posibilidad de que las Autoridades Competentes adopten medidas específicas para la garantía del suministro de estos bienes, de conformidad con la normativa sectorial.

### ***C.3 Medidas en materia de transporte y aduanas***

- i. **Transporte**

Otro de los puntos esenciales del RDEA se encuentra en las medidas adoptadas en materia de transporte. Con carácter general, para garantizar cualquier servicio de movilidad en orden a la protección de personas, bienes y lugares, el Ministro de Transporte podrá adoptar los actos o disposiciones necesarios para establecer condiciones a los servicios de movilidad.

De manera particular, el RDEA establece varias medidas aplicables al transporte interior. En líneas generales, se prevé la reducción de la oferta total en un 50% de los servicios de transporte público de viajeros por carreteras, ferroviarios, aéreos o marítimo.

Asimismo, se impone que en todos los procesos de compra online de billetes aparezca un anuncio que desaconseje viajar, salvo por razones inaplazables.

En orden a la salubridad del transporte, se establece la obligación de todos los operadores de servicios de transporte de viajeros de realizar una limpieza diaria, de acuerdo con las recomendaciones establecidas por el Ministerio de Sanidad.

Finalmente, cabe destacar que la circulación de medios de transporte colectiva podrá ser limitada por las Autoridades Competentes.

- ii. **Tránsito aduanero**

Las Autoridades Competentes también deben garantizar el tránsito aduanero y de manera prioritaria de los productos de primera necesidad.

## ***C.4 Medidas de contención***

### **i. Medidas de contención en el ámbito educativo**

Se suspende la actividad educativa presencial incluida la universitaria, manteniéndose las modalidades a distancia y *on line*, siempre que sea posible.

### **ii. Medidas de contención en la actividad comercial, equipamientos culturales, establecimientos y actividades recreativos, actividades de hostelería y restauración y otras adicionales**

Con carácter general, se suspende la apertura al público de locales y establecimientos minoristas, excepto la de (i) establecimientos comerciales minoristas de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad; (ii) establecimientos farmacéuticos, médicos, ópticas y productos ortopédicos; (iii) productos higiénico; (iv) peluquerías; (v) prensa y papelería; (vi) combustible para la automoción; (vii) estancos; (viii) equipos tecnológicos y de telecomunicaciones; (ix) alimentos para animales de compañía; (x) comercio por internet, telefónico o correspondencia; (xi) tintorerías; y (xii) lavanderías.

En todo caso, la apertura de los establecimientos comerciales será la estrictamente necesaria para que los consumidores puedan adquirir alimentos y productos de primera necesidad, quedando suspendida la posibilidad de consumo en los propios establecimientos.

Asimismo, se suspende la apertura al público de (i) museos, archivos, bibliotecas, monumentos; (ii) locales y establecimientos en los que se desarrollen espectáculos públicos; y (iii) determinadas actividades deportivas y de ocio.

La suspensión alcanza también las actividades de hostelería y restauración. Sin embargo, las entregas a domicilio sí que están permitidas.

Finalmente, se suspenden las verbenas, desfiles y fiestas populares.

### **iii. Medidas de contención en relación con los lugares de culto, actos fúnebres y ceremonias civiles y religiosas**

Todas estas prácticas quedan condicionadas a la adopción de medidas organizativas tendentes a evitar aglomeraciones de personas.

## ***C.5 Medidas de limitación de la libertad de circulación de las personas***

Una de las medidas que mayor impacto tienen en la vida diaria es la limitación de la libertad circulatoria.

Así, las vías de uso público solo se podrán utilizar por las razones siguientes:

- (i) adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad;
- (ii) asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios;
- (iii) desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar la prestación laboral, profesional o empresarial;
- (iv) retorno al lugar de residencia habitual;
- (v) asistencia y cuidado de mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o especialmente vulnerables;
- (vi) desplazamiento a entidades financieras y de seguros;
- (vii) por causa de fuerza mayor o situación de necesidad; o
- (viii) cualquier otra actividad de análoga naturaleza debidamente justificada.

El uso de las vías públicas deberá hacerse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad o por otra causa justificada.

Por su parte, el uso de vehículos particulares está permitido para las actividades anteriores o para su repostaje. Cualquier desplazamiento deberá respetar las instrucciones y obligaciones que dicten las autoridades sanitarias.

Se prevé además la posibilidad de cerrar la circulación de carreteras o sus tramos por razones de salud pública, seguridad o fluidez del tráfico.

Como se aprecia por la gravedad de estas medidas, no existen precedentes similares en nuestra democracia.

## ***C.6 Medidas expropiatorias y prestaciones personales obligatorias***

Las Autoridades Competentes podrán ordenar la práctica de requisas personales de todo tipo de bienes necesarios para el cumplimiento de los fines del RDEA y, en particular, para la prestación de los servicios de seguridad o de los operadores críticos esenciales.

Por operadores críticos se entienden aquellas entidades u organismos de las inversiones o del funcionamiento diario de una instalación, red, sistema, o equipo físico o de tecnología de la información designada como infraestructura crítica con arreglo a la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas (la “LPIC”)<sup>8</sup>.

Asimismo, las Autoridades Competentes podrán imponer la realización de prestaciones personales obligatorias que sean imprescindibles. Al respecto, cabe recordar que el artículo 30, apartado 4 de la Constitución prevé que la ley podrá regular los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

---

<sup>8</sup> B.O.E. nº 102, de 29 de abril de 2011, Sección I.

Por su parte, infraestructuras críticas son aquellas cuyo funcionamiento es indispensable y no permite soluciones alternativas, por lo que su perturbación o destrucción tendría un grave impacto sobre los servicios esenciales, de conformidad con la definitiva contenida en el artículo 2, letra e) LPIC.



En coherencia con esta previsión constitucional, la LSNPC ya citada, establece el deber de todos los ciudadanos y personas jurídicas de colaborar personal o materialmente en la protección civil.

Para los mayores de edad, este deber comprende la realización de prestaciones personales que exijan las autoridades competentes, sin derecho a indemnización por esta causa, así como el cumplimiento de las órdenes e instrucciones que se establezcan. La requisita temporal de todo tipo de bienes, intervención u ocupación transitoria sí que puede ser indemnizada. Esta cuestión se trata específicamente en el apartado III de esta nota.

## ***C.7 Otras medidas***

### **i. Dirigidas a los operadores críticos de servicios esenciales**

Todo operador crítico de servicios esenciales debe adoptar las medidas necesarias para asegurar la prestación de los servicios esenciales que le son propios.

Esta exigencia se extiende a aquellas empresas y proveedores que, sin ser operadores críticos, son esenciales para asegurar el abastecimiento de la población y los servicios esenciales.

Se considera un servicio esencial aquel que es necesario para el mantenimiento de las funciones sociales básicas, la salud, la seguridad, el bienestar social y económico de los ciudadanos, o el eficaz funcionamiento de las Instituciones del Estado y las Administraciones Públicas.

### **ii. Dirigidas a los medios de comunicación de titularidad pública y privada**

Dada la importancia de la correcta difusión de información oficial, todos los medios de comunicación social están obligados a insertar mensajes, anuncios y comunicaciones que las Autoridades Competentes, así como las autonómicas y locales consideren necesario emitir.

### **iii. Régimen sancionador**

El incumplimiento de las medidas establecidas en el RDEA podría conllevar la comisión de ilícitos penales o administrativos.

Desde el punto de vista penal, el cumplimiento del RDEA queda protegido por la posible subsunción de las actuaciones contrarias al mismo en los siguientes ilícitos penales tipificados en la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal<sup>9</sup>:

- (i) Desobediencia, en caso de desatención de las órdenes específicas de la autoridad o sus agentes, siempre que la desobediencia sea grave.

---

<sup>9</sup> B.O.E. nº 281, de 24 de noviembre de 1995, Sección I

- (ii) Atentado contra la autoridad, si se producen agresiones o aquellos que, con intimidación grave o violencia, se opongan a la autoridad, sus agentes o funcionarios públicos, cuando se hallen en el ejercicio de las funciones de sus cargos o con ocasión de ellas. Al respecto, se consideran agentes a los bomberos, miembros del personal sanitario, equipos de socorro, si se les impide el ejercicio de sus funciones, así como al personal de seguridad privada.
- (iii) Desordenes públicos, en caso de actuación en grupo o de aquellos individuos amparados en él, que produzca una alteración de la paz pública, ejecutando actos de violencia sobre las personas o cosas.

Desde el punto de vista administrativo, el cumplimiento del RDEA queda protegido por la posible subsunción de las actuaciones contrarias al mismo en ilícitos administrativos de ámbito estatal sobre las materias siguientes:

- (i) Protección civil: de conformidad con lo previsto en la LSNPC, que establece multas entre los 1.500 € y los 600.000 €.
- (ii) Seguridad ciudadana: de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana<sup>10</sup>, que prevé multas desde los 600 €, hasta los 600.000 €.

#### **iv. Suspensión de plazos de prescripción y caducidad**

El RDEA ha acordado en su disposición adicional cuarta la suspensión de los plazos de prescripción y caducidad de cualesquiera acciones y derechos durante el plazo de vigencia del estado de alarma y, en su caso, de las prórrogas que se adoptaren.

#### **v. Suspensión de plazos procesales en España**

La disposición adicional segunda del RDEA ha adoptado asimismo las siguientes medidas de índole procesal, de aplicación a todo el territorio nacional:

- (i) La suspensión de los términos y la interrupción de los plazos previstos en las leyes procesales para todos los órdenes jurisdiccionales. La medida finalizará con la pérdida de vigencia del RDEA o de sus prórrogas, reanudándose a partir de ese momento el cómputo de los plazos.
- (ii) Se establecen una serie de excepciones a la regla general, en las que no regirá la suspensión de los plazos procesales:
  - (a) En el orden penal, no se aplicará a las actuaciones encomendadas a los servicios de guardia, a las actuaciones con detenido, a las órdenes de

---

<sup>10</sup> B.O.E. nº 77, de 31 de marzo de 2015, Sección I.

protección, a las actuaciones urgentes en materia de vigilancia penitenciaria y a cualquier medida cautelar en materia de violencia sobre la mujer o menores. Durante la fase de instrucción, el juez o tribunal competente podrá acordar la práctica de aquellas actuaciones que, por su carácter urgente, sean inaplazables.

(b) En el orden contencioso-administrativo:

(1) 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 del orden jurisdiccional contencioso-administrativo<sup>11</sup>; y

(2) la tramitación de las autorizaciones o ratificaciones judiciales previstas en el artículo 8.6 de la citada ley.

(c) En el orden laboral: 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<sup>12</sup>.

(d) En el orden civil:

(1) 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<sup>13</sup>; y

(2) la adopción de medidas o disposiciones de protección del menor previstas en el artículo 158 del Código Civil.

(e) Para cualquier orden jurisdiccional: la práctica de cualesquiera actuaciones judiciales que sean necesarias para evitar perjuicios irreparables en los derechos e intereses legítimos de las partes en el proceso.

## vi. Suspensión de actuaciones judiciales programadas en España

En coherencia con el RDEA que anunciaba el Gobierno, también el Consejo General del Poder Judicial (“CGPJ”) ha acordado en sesión extraordinaria la suspensión en todo el territorio nacional de las actuaciones judiciales programadas y de los plazos procesales, a la vista de las medidas contenidas en el RDEA. En cada circunscripción judicial se adoptarán las medidas que procedan, relativas al cese de actividad en las dependencias judiciales y cierre y/o desalojo de las mismas en caso de que procediera. Se contemplan determinadas excepciones, tales como aquellas

<sup>11</sup> B.O.E. nº 167, de 14 de julio de 1998, Sección I.

<sup>12</sup> B.O.E. nº 245, de 11 de octubre de 2011, Sección I.

<sup>13</sup> B.O.E. nº 7, de 8 de enero de 2000, Sección I.

actuaciones judiciales que, de no practicarse, pudieran causar perjuicio irreparable. Puede consultarse el acuerdo [aquí](#).

## **vii. Suspensión de plazos administrativos en España**

La disposición adicional tercera del RDEA suspende los términos e interrumpe los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del Sector Público. El cómputo de los plazos se reanuda en el momento en que pierda vigencia el Real Decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo. La suspensión de términos y la interrupción de plazos se aplica a todo Sector Público definido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>14</sup>.

Como excepción a 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.

La suspensión no afecta a los procedimientos y resoluciones referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma.

## **viii. Medidas en el ámbito del TJUE**

Para concluir con la exposición de la situación en relación con las medidas sobre las actuaciones judiciales, más allá del ámbito territorial propio del RDEA debe señalarse que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (“TJUE”), por su parte, ha acordado una suspensión parcial de su actividad jurisdiccional. Las medidas adoptadas consisten en:

- (i) El aplazamiento a una fecha posterior de las vistas orales fijadas hasta el 27 de marzo de 2020.
- (ii) La tramitación exclusivamente de los asuntos de especial urgencia (como los procedimientos de urgencia, procedimientos acelerados, procedimientos sobre medidas provisionales y procedimientos prioritarios). El TJUE se pondrá en contacto, en su caso, con los representantes de las partes para informarles acerca de la posible reorganización del procedimiento.
- (iii) En todos los demás asuntos, los plazos procesales, incluidos los plazos para recurrir, siguen su curso, y las partes tienen la obligación de cumplirlos, sin perjuicio de la posibilidad de demostrar la existencia de fuerza mayor o caso fortuito, lo que impide oponer preclusión por expiración de los plazos procesales, conforme al artículo 45, párrafo segundo del Protocolo sobre el Estatuto del TJUE.

---

<sup>14</sup> B.O.E. nº 236, de 2 de octubre de 2015, Sección I.

### III. CONSECUENCIAS SOBRE LOS BIENES Y DERECHOS PARTICULARES

La declaración del estado de alarma no modifica el principio de responsabilidad del Gobierno ni de sus agentes. Por ello, todas las personas tienen el derecho de ser indemnizados por los daños y perjuicios sufridos de forma directa en sus derechos o bienes por actos que no les sean imputables.

Esta previsión general permite que las medidas que, aun de manera temporal, supongan una privación singular o una expropiación de bienes y derechos deben ser oportunamente reparadas, de acuerdo con lo previsto en la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa (la “LEF”)<sup>15</sup>.

En los casos de pesquisas o intervención de cualquier tipo de locales, industrias o empresas a los que se refiere el RDEA, la autoridad podrá ocupar temporalmente aquellos bienes que se consideren necesarios o convenientes.

Esta modalidad de ocupación presenta como característica esencial la no necesidad de una previa declaración formal de utilidad pública o interés social, pues basta una situación fáctica urgente que solo corresponde apreciar a las Autoridades Competentes. Esto es, dada la urgencia que justifica la ocupación, no resulta necesaria la tramitación de ningún procedimiento previo<sup>16</sup>.

Existen precedentes jurisprudenciales que se han pronunciado sobre este tipo de requisas y ocupaciones temporales como consecuencia, por ejemplo, de fuertes trombas de agua<sup>17</sup>, graves razones de seguridad y orden público<sup>18</sup>, dificultad en la prestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable<sup>19</sup> o necesidad de descontaminación<sup>20</sup>.

En estos supuestos, para el cálculo de las indemnizaciones resultan de aplicación las normas de las ocupaciones temporales de inmuebles y del justiprecio de los muebles, siendo necesario que el interesado sea el que inicie el correspondiente expediente.

---

<sup>15</sup> B.O.E. nº 351, de 17 de diciembre de 1954, Sección I.

<sup>16</sup> ESCRIBANO COLLADO, P. “*Ocupación temporal*”, Revista de Administración Pública nº 106, enero/abril de 1985, pág. 94

<sup>17</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª), de 2 de abril de 2004, nº de recurso 417/2001, ponente el Ilmo. Sr. D. Luis Jimena Quesada, ES:TSJCV:2004:1661.

<sup>18</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 13 de noviembre de 2003, nº de recurso 4638/1999, ponente el Ilmo. Sr. D. Jose Antonio Méndez Barrera, ES:TSJGAL:2003:6077.

<sup>19</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Islas Baleares (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 2 de marzo de 1995, nº de recurso 146/1995, ponente el Ilmo. Sr. D. Pablo Delfont Maza, ES:TSJBAL:1995:3.

<sup>20</sup> Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), de 21 de octubre de 2013, nº de recurso 331/2010, ponente el Excmo. Sr. D Diego Córdoba Castroverde, ES:TS:2013:5180.

Por otro lado, también es posible que se produzcan daños que, casuísticamente, puedan reconducirse a la responsabilidad patrimonial de la Administración. En este sentido, la acción de responsabilidad exige que concurra (i) un daño o perjuicio patrimonial sufrido como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; (ii) que ese daño sea individualizable; (iii) real y económicamente evaluable; (iv) que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportarlo; y (v) que no concurra causa de fuerza mayor.

Ahora bien, con carácter general, las medidas adoptadas en el RDEA que constituyan una carga general sobre toda la sociedad o sobre todos los agentes económicos son, en principio, difícilmente indemnizables –excepto las expropiaciones de bienes o derechos a los que antes nos hemos referido– ya que mediante la declaración del estado de alarma se imponen deberes colectivos y generales, existiendo el deber jurídico de soportarlos sin que se prevean indemnizaciones de carácter general.

Ciertamente, existen precedentes jurisprudenciales que han declarado la responsabilidad patrimonial de la Administración en otras crisis sanitarias por la ausencia de justificación de la necesidad de la medida<sup>21</sup>, aunque esta calificación puede resultar difícil en el presente caso, desde el momento en que la situación de pandemia ha sido declarada directamente por la Organización Mundial de la Salud y existen contabilizados miles de casos en nuestro país.

En todo caso, el análisis de esta eventual responsabilidad patrimonial siempre debe hacerse casuísticamente, caso por caso, como también la idoneidad de los afectados para acogerse a las medidas económicas generales que puedan ser aprobadas por el Gobierno para la rehabilitación económica.

#### IV. RECOMENDACIONES GENERALES

Resulta recomendable que todas las personas faciliten la implementación de todas las medidas que adopten las Autoridades Competentes en orden a revertir la crisis sanitaria. Por ello, es aconsejable que todas las personas colaboren con las Autoridades, siguiendo sus instrucciones, órdenes y recomendaciones.

En el caso en que se produzcan requisas y ocupaciones de bienes o derechos, se puede realizar un inventario de los mismos y, si fuera posible, levantar un acta para identificar los bienes y derechos afectados por la requisa u ocupación. La misma actuación de identificación de daños la podrán realizar aquellas entidades que, sin ser sujeto de expropiación, consideren que han sido objeto de un daño singular y específico.

Este documento ha sido elaborado el 15 de marzo de 2020 y Pérez-Llorca no asume compromiso alguno de actualización o revisión de su contenido. La información contenida en esta Nota Informativa es de carácter general y no constituye asesoramiento jurídico.

\*\*\*

<sup>21</sup> Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), de 25 de noviembre de 2009, nº de recurso 3627/2005, ponente el Excmo. Sr. D. Agustín Puente Prieto, ES:TS:2009:7603.