



MINISTERIO  
DE JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO -DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL  
ESTADO

ABOGACÍA DEL ESTADO EN EL MINISTERIO DE JUSTICIA-GABINETE  
DEL ABOGADO GENERAL DEL ESTADO

Se ha recibido petición de informe procedente de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática acerca de la propuesta de Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se solicita autorización del Congreso de los Diputados para prorrogar, por cuarta vez, el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Tras el examen del texto remitido, procede informar lo siguiente:

- I -

Este es el tercero de los informes emitidos por la Abogacía del Estado en relación con las prórrogas del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y, por ello, cuantas consideraciones se incluyeron en los dos anteriores acerca del marco jurídico a que se sujeta esta actuación han de tenerse por reproducidas, no estimándose necesario reiterarlas nuevamente.

Mediante la propuesta de Acuerdo que ahora se examina se solicita del Congreso de los Diputados autorización para prorrogar el estado de alarma desde las 00:00 horas del 10 de mayo de 2020 hasta las 00:00 horas del día 24 de mayo de 2020, en las condiciones establecidas en el Real Decreto 463/2020 y en las disposiciones que lo modifican, aplican y desarrollan, y sin perjuicio de lo establecido en el apartado cuarto.

CORREO ELECTRÓNICO:

[aejusticia@mjusticia.es](mailto:aejusticia@mjusticia.es)

C/. San Bernado nº 45  
28003 MADRID  
TEL.: 91 390 2335

CSV : GEN-c3ce-a4a4-51d6-40d5-8afb-daa2-c3e5-7154

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CONSUELO CASTRO REY | FECHA : 05/05/2020 11:31 | Sin acción específica | Sello de Tiempo: 05/05/2020 11:31





En el primer párrafo de este apartado cuarto se faculta al Ministro de Sanidad para acordar a propuesta, en su caso, de las Comunidades Autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla, y a la vista de la evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad, la progresión y la regresión de las medidas de desescalada de aplicación en un determinado ámbito territorial.

En virtud del segundo párrafo se prevé el alzamiento de las restricciones a la libertad de circulación en el ámbito de la provincia, la isla o la unidad territorial de referencia que se determine a los efectos del proceso de desescalada y la autorización excepcional de desplazamientos a otra parte del territorio nacional por los motivos que en él se indican.

- II -

Por comparación con las prórrogas solicitadas mediante las propuestas de Acuerdo anteriormente informadas, esta nueva prórroga se remite para autorización parlamentaria con posterioridad a la adopción por el Gobierno del conocido como Plan para la desescalada de las medidas extraordinarias adoptadas para hacer frente a la pandemia de COVID-19, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de abril de 2020, y que fue remitido al Congreso de los Diputados el 29 de abril de 2020 en cumplimiento de lo previsto por la disposición adicional sexta del Real Decreto 463/2020.

En el citado Plan, cuyo propósito y contenido se describen de manera sumaria en el apartado II de la parte expositiva de la propuesta de Acuerdo, se diseña la estrategia que guiará las próximas actuaciones del Gobierno en la





denominada “desescalada” de la situación excepcional generada por la necesidad de combatir la expansión de la pandemia provocada por el COVID-19.

En el apartado III se recuerda que las medidas adoptadas durante la vigencia del estado de alarma así como su duración serán las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad y deberán aplicarse de forma proporcionada a las circunstancias, de acuerdo con el artículo primero, apartado dos, de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio. Precisamente este apartado se dedica a justificar la proporcionalidad de la prórroga y de las medidas que regirán bajo la vigencia de la misma, con cita del reciente Auto del Tribunal Constitucional de 30 de abril de 2020 (dictado en el recurso de amparo 2056/2020).

Por la razón antes indicada, y ya que esta nueva prórroga comenzará a regir en un contexto de “desescalada” que hasta ahora no existía, resulta de especial relevancia que, con ocasión del análisis de la proporcionalidad de las medidas que seguirán en vigor, quede suficientemente justificada la necesidad misma de seguir recurriendo a un instrumento jurídico como es el estado de alarma en un escenario de relajación progresiva de las restricciones que la emergencia sanitaria hizo necesario adoptar. A propósito de ello no cabe olvidar que los estados regulados en la Ley Orgánica 4/1981 han de emplearse “*cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios*” (artículo primero, apartado uno).

Pues bien, tal justificación aparece incluida en este apartado III al concluirse en él que, siendo imprescindible seguir manteniendo limitaciones a la libertad deambulatoria en el conjunto del territorio nacional para así contener la pandemia, no existe alternativa jurídica al estado de alarma que permita restringir





el derecho fundamental del artículo 19 de la Constitución con el referido alcance general, criterio éste que en efecto se comparte.

Así, aunque en la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, se faculta a las autoridades sanitarias para adoptar determinadas medidas *“al objeto de proteger la salud pública y prevenir su pérdida o deterioro”* y *“cuando así lo exijan razones sanitarias de urgencia o necesidad”*, ninguna de esas medidas, que se contemplan en forma genérica en los artículos segundo y tercero, habilita a dichas autoridades para actuar ante una emergencia sanitaria que, afectando de manera potencial a la totalidad de la población (no a personas determinadas o a grupos concretos de ellas) y en la totalidad del territorio nacional, requiere la adopción de restricciones a un derecho fundamental como la libertad de circulación del artículo 19 del Texto Fundamental con ese amplio alcance subjetivo y espacial.

Por esa afección a derechos fundamentales, menos aún cabe encontrar dicha habilitación en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, cuyo artículo veintiséis no recoge la posibilidad de adoptar medidas de esa naturaleza sobre las personas, como tampoco en el artículo 54 de la más reciente Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, aunque posea un contenido más amplio.

Y todo lo anterior sin olvidar que las medidas que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la protección de la salud pública e impliquen privación o restricción de la libertad o de otro derecho fundamental exigen autorización o ratificación judicial, de conformidad con el artículo 8.6 párrafo segundo de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, sin que tal intervención judicial, competencia de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, pueda en cambio considerarse de





aplicación cuando se trata del control de medidas restrictivas de la libertad deambulatoria que afectan a la totalidad de la población y proyectan sus efectos sobre todo el territorio nacional. En este caso es el control efectuado por el Poder Legislativo, a través de la autorización que el Gobierno debe recabar del Congreso de los Diputados para la prórroga del estado de alarma, el que salvaguarda los derechos de todos los ciudadanos.

- III -

El último de los apartados de la parte expositiva, el IV, es el que incorpora la referencia a las medidas específicas de esta prórroga, que son las que se contienen en el apartado cuarto de la parte dispositiva, ya reseñado al comienzo de este informe.

En relación con este apartado, se ha de sugerir la conveniencia de incluir una sucinta motivación de la solución adoptada que facilite el entendimiento de su contenido.

Resultaría aconsejable, en particular, que en la parte expositiva se aclarase que la habilitación al Ministro de Sanidad que se contiene en el primer párrafo del apartado cuarto de la parte dispositiva del Acuerdo se refiere a las medidas de desescalada en todos los ámbitos de actividad afectados por las restricciones establecidas en la declaración del estado de alarma y sus sucesivas prórrogas, como ya está contemplado en el apartado 6 del artículo 10 del Real Decreto 463/2020 para alguna de estas actividades.

Asimismo, para que no haya dudas sobre el significado y alcance de la previsión incluida en el párrafo segundo del apartado cuarto de la parte





dispositiva, sería igualmente muy aconsejable que se explicara en esta parte expositiva que será el Ministro de Sanidad el que en el marco de las decisiones que se adopten sobre la progresión de las medidas de desescalada concrete los términos en que se producirá el levantamiento de las restricciones a la libertad de circulación en el ámbito de la provincia, la isla o la unidad territorial de referencia a efectos del proceso de desescalada.

Se considera además que el entendimiento de este último párrafo del apartado cuarto de la parte dispositiva del Acuerdo, en línea de lo indicado, mejoraría si se sustituyese la expresión “a estos efectos”, con que comienza dicho párrafo, por otra del tipo de “*En el marco de las decisiones que se adopten sobre la progresión de las medidas de desescalada...*”.

A partir de todo lo expuesto, y sin perjuicio de las observaciones realizadas, cabe concluir que la propuesta de Acuerdo remitida para informe se ajusta a Derecho, al incorporar la motivación exigida por el artículo primero, apartado dos, de la Ley Orgánica 4/1981, para esta nueva solicitud de prórroga del estado de alarma declarado mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

Es todo cuanto procede informar, en Madrid, a la fecha de la firma.

LA ABOGADA GENERAL DEL ESTADO

Consuelo Castro Rey

SR. SUBSECRETARIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS  
CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA.

