

I. DISPOSICIONES GENERALES

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA

- 4652** *Real Decreto 492/2020, de 24 de abril, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.*

I

El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud declaró pandemia internacional la situación de emergencia ocasionada por el brote epidémico de COVID-19. El Gobierno, en la reunión extraordinaria del Consejo de Ministros de 14 de marzo de 2020, 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.

El artículo 3 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, estableció, en el marco de lo dispuesto por el artículo sexto.dos de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, que la duración del estado de alarma sería de quince días naturales.

Con base en los datos disponibles y en los informes de evaluación elaborados por las autoridades competentes delegadas durante ese periodo, el Gobierno concluyó que la situación de emergencia sanitaria generada por el brote epidémico de COVID-19 no se superaría en el plazo previsto inicialmente por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

A fin de garantizar la eficaz gestión de dicha emergencia sanitaria y contener la propagación de la enfermedad, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de marzo de 2020 se solicitó del Congreso de los Diputados autorización para prorrogar el estado de alarma declarado por el citado real decreto, así como la vigencia de las medidas en él contenidas, hasta las 00:00 horas del día 12 de abril de 2020.

El Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 25 de marzo de 2020, acordó conceder la autorización requerida y la inclusión de una nueva disposición adicional en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que establece la obligación del Gobierno de remitir semanalmente al Congreso información sobre el grado de ejecución de las medidas adoptadas y su eficacia para alcanzar los objetivos propuestos.

Mediante Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, quedó prorrogado el estado de alarma en las mismas condiciones hasta las 00:00 horas del 12 de abril de 2020.

El Gobierno ha remitido semanalmente al Congreso de los Diputados la información requerida al amparo de la nueva disposición adicional sexta del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Junto a los informes aportados por el Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias y la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica, se ha dado cuenta al Congreso de los Diputados del conjunto de disposiciones, órdenes, instrucciones y resoluciones adoptadas por las autoridades competentes delegadas y por el Consejo de Ministros. Asimismo, el Gobierno ha comparecido semanalmente para valorar la evolución de la situación.

Durante el periodo de la primera prórroga, los datos proporcionados por la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica pusieron de manifiesto que las medidas aplicadas durante el periodo de vigencia del estado de alarma habían conseguido alcanzar

gradualmente el objetivo de disminuir la transmisión de la enfermedad y reducir al máximo el riesgo de colapso en las unidades de cuidados intensivos hospitalarios (en adelante, UCI).

Sin embargo, en atención a los análisis realizados a partir de esos datos, el Gobierno concluyó que una segunda prórroga del estado de alarma contribuiría a reforzar de forma decisiva en todo el territorio nacional la contención de la propagación de la enfermedad para salvar vidas, evitar la saturación de los servicios sanitarios y mantener posibles rebrotes en niveles asumibles por el sistema sanitario. Se estimó que la prórroga constituía una medida indispensable para tratar de garantizar que los pacientes que requerían de hospitalización, ingreso en las UCI o ventilación mecánica no superasen el umbral que impediría proporcionar la adecuada calidad asistencial.

El Gobierno solicitó del Congreso de los Diputados autorización para prorrogar por segunda vez el estado de alarma declarado mediante Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, hasta las 00:00 horas del día 26 de abril de 2020, mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de abril de 2020. El Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 9 de abril de 2020, acordó conceder la autorización requerida.

Mediante Real Decreto 487/2020, de 10 de abril, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, quedó prorrogado el estado de alarma en las mismas condiciones hasta las 00:00 horas del 26 de abril de 2020.

Durante el periodo de la segunda prórroga, los datos proporcionados por la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica indican que se ha conseguido disminuir el número de contagios a fin de situarlos por debajo del umbral que produciría la saturación de las UCI, con su capacidad extendida para hacer frente a la epidemia, al tiempo que se ha fortalecido la capacidad del sistema sanitario para dar respuesta a la misma.

En efecto, el incremento de nuevos casos hospitalizados e ingresados en UCI ha pasado de alrededor del 20% para ambos indicadores la semana anterior a la segunda prórroga a estar por debajo del 2% en esta semana. Además, el número de altas se va incrementando, lo que supone una descarga progresiva de las unidades asistenciales ampliadas, a pesar de que todavía tienen un alto grado de ocupación.

II

De acuerdo con lo previsto por el artículo primero.dos de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, las medidas que se adopten durante la vigencia del estado de alarma, así como la duración del mismo, serán en cualquier caso las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad y su aplicación se realizará de forma proporcionada a las circunstancias.

Se estima imprescindible prorrogar de nuevo el estado de alarma declarado inicialmente por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y previamente prorrogado por los Reales Decretos 476/2020, de 27 de marzo, y 487/2020, de 10 de abril, en los términos del presente Real Decreto hasta las 00:00 horas del día 10 de mayo de 2020, por los motivos que se exponen a continuación.

La Comunicación «Hoja de ruta común europea para el levantamiento de las medidas de contención de la COVID-19», presentada el pasado 15 de abril por la Presidenta de la Comisión Europea y el Presidente del Consejo Europeo, ha considerado esenciales las medidas extraordinarias adoptadas por los Estados miembros. Se afirma que dichas medidas, basadas en la información disponible en relación con las características de la enfermedad y adoptadas siguiendo un criterio de precaución, han permitido reducir la morbilidad y mortalidad asociada al COVID-19, al tiempo que han permitido reforzar los sistemas sanitarios y asegurar los aprovisionamientos necesarios para hacer frente a la pandemia.

Pero, como se señala en ese documento, a fin de valorar si procede desescalar las medidas de contención, los Estados miembros han de tener en consideración tres conjuntos de criterios.

En primer lugar, criterios epidemiológicos que evidencien, a partir de los indicadores disponibles, que el número de contagios ha disminuido significativamente y se ha estabilizado durante un periodo prolongado.

En segundo lugar, suficiente capacidad asistencial de los sistemas nacionales de salud, valorada a partir de la disponibilidad de camas en unidades de cuidados intensivos y camas de hospital, de productos sanitarios y de los equipos de protección necesarios para combatir la epidemia, de cuidados para grupos vulnerables, de redes de atención primaria, y de personal suficiente para velar por las necesidades sociosanitarias que surjan en el contexto del levantamiento progresivo de las medidas de contención. Se advierte que los sistemas de salud de los Estados miembros deben haber recuperado capacidad suficiente en términos generales, y no solo en relación con la gestión del brote epidémico de COVID-19.

En tercer y último lugar, capacidad de seguimiento adecuada para detectar y vigilar la propagación del virus, con la detección sistemática de nuevos casos mediante la realización masiva de tests de diagnóstico, combinada con el rastreo de los contactos y la posibilidad de aislar a la población en caso de reaparición y ulterior propagación de la infección.

Estos criterios coinciden sustancialmente con los indicados por la Organización Mundial de la Salud en su documento sobre la evolución del COVID-19, presentados el 14 de abril de 2020, que señalan que el paso a una fase de transición requiere que la transmisión de la enfermedad se reduzca a casos esporádicos o grupos de casos localizados; que exista una suficiente capacidad de los sistemas nacionales en la detección, realización de tests, aplicación de medidas de aislamiento y cuarentenas; que los riesgos de transmisión en las zonas de alta transmisión comunitaria estén minimizados; que se adopten medidas preventivas en los centros de trabajo; que se controlen los riesgos de casos importados; y que se asegure, en último término, el compromiso del conjunto de la población en la aplicación de las medidas.

A la luz de estas orientaciones, los objetivos que pretenden alcanzarse con la nueva prórroga son los siguientes:

Comenzando con el criterio epidemiológico, se persigue que la tendencia decreciente en la notificación de nuevos casos diarios de contagios, de pacientes hospitalizados y de decesos se mantenga y conduzca progresivamente al control de la epidemia. Asimismo, el objetivo es que el número de casos que surgen de cada caso primario se mantenga por debajo de 1 durante el tiempo suficiente para asegurar que el sistema sanitario tiene capacidad para identificar todos los nuevos casos sospechosos, con el fin de diagnosticarlos y aislarlos a tiempo, y que todos los contactos son identificados y seguidos adecuadamente. Para ello, a medida que se acerca ese escenario se hace necesario reevaluar las capacidades de salud pública y atención primaria de todas las comunidades autónomas, puesto que son estas las que llevarán la carga de esta función clave en la siguiente fase.

Alcanzar este objetivo permitirá, a su vez, cumplir con los criterios de suficiencia de capacidad asistencial y posibilidad de detección sistemática de nuevos casos.

Por lo que se refiere a la capacidad de los distintos niveles asistenciales, si se mantiene la tendencia apuntada, sería posible recuperar progresivamente actividades limitadas o suspendidas durante el periodo más álgido de la epidemia. Sin embargo, esta recuperación debe ser ordenada, teniendo en cuenta la existencia de riesgos de transmisión en los servicios sanitarios a los que seguirán acudiendo enfermos con COVID-19, pero también de personas sanas o paucisintomáticas infectadas con este virus y que podrían ser origen de brotes en los servicios sanitarios si las estructuras no están rediseñadas para hacer frente a este riesgo. Por tanto, los servicios sanitarios deben estar dimensionados para poder responder a posibles nuevas ondas epidémicas sin que lleguen a sufrir el nivel de presión que han vivido en las semanas anteriores.

De igual forma, una detección sistemática de nuevos pacientes infectados y de sus posibles contactos a través del sistema de vigilancia epidemiológica, si se mantiene la tendencia decreciente en la notificación de nuevos casos apuntada, podría permitir, de acuerdo con las propuestas de los responsables sanitarios y siempre que se considere oportuno y necesario para la respuesta a la epidemia, recuperar progresivamente actividades limitadas o suspendidas.

Por tanto, mantener la tendencia decreciente en el sentido indicado constituye la condición necesaria para mantener una adecuada capacidad de respuesta de los distintos niveles asistenciales en todo el territorio nacional y asegurar que pueden aplicarse eficazmente medidas de prevención y el control de nuevos brotes epidémicos. Si se alcanzasen los objetivos de esta nueva fase, sería posible iniciar un levantamiento progresivo de las medidas de contención.

No obstante, ha de advertirse que el carácter dinámico y el contexto de elevada incertidumbre que caracteriza la evolución de esta crisis sanitaria mundial sin precedentes obligan a extremar la prudencia en cuanto a las proyecciones que puedan hacerse más allá del periodo de finalización de la nueva prórroga.

III

Las medidas cuya prórroga se establece en este real decreto son las adecuadas para alcanzar el fin anteriormente descrito, a la luz de la evidencia científica disponible en cuanto a los mecanismos de transmisión del virus, así como de los ámbitos en los que se ha comprobado la generación de altas tasas de transmisión comunitaria.

Son medidas necesarias, pues son las estrictamente indispensables para alcanzar el objetivo descrito. De acuerdo con los datos disponibles, la aplicación de medidas de contención menos restrictivas en la actual fase de evolución de la epidemia, no solo impediría alcanzar los objetivos descritos anteriormente, sino que podría generar el riesgo de aparición de nuevas cadenas de transmisión no identificadas que situasen bajo una enorme presión asistencial los recursos sanitarios disponibles.

No obstante, se considera que, a la luz de la experiencia comparada y de la evidencia científica disponible, en el momento actual de evolución de la epidemia en España es posible alcanzar los objetivos de la nueva prórroga si se permite que los menores de 14 años puedan acompañar a los adultos responsables de su cuidado en los desplazamientos que estos pueden realizar con arreglo a lo dispuesto por el artículo 7 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, siempre de acuerdo con las orientaciones específicas que determine el Ministerio de Sanidad, ya que de ese modo pueden conciliarse los objetivos de protección de la salud pública con los de la tutela del interés superior del menor. Se ha entendido razonable establecer ese umbral de edad, en cuanto que a partir de los 14 años el grado de autonomía del menor le permite prescindir del acompañamiento de un adulto en esos desplazamientos.

Por otra parte, con el fin de que el Ministro de Sanidad pueda adaptar territorialmente las oportunas modificaciones, ampliaciones o restricciones relativas a los lugares, establecimientos y actividades enumerados en el artículo 10 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por razones justificadas de salud pública, se introduce una modificación en la habilitación actualmente contemplada por ese precepto.

En último término, la aplicación proporcionada de las medidas de contención de la pandemia requiere determinar si los beneficios son superiores a los perjuicios que producen sobre otros bienes jurídicos en conflicto.

En cuanto a los beneficios, las medidas que se prorrogan han demostrado hasta ahora su eficacia para contener la propagación de la enfermedad y, por tanto, resulta previsible que la mantengan durante el periodo de duración de esta prórroga adicional hasta el nivel en que resulte posible identificar los nuevos focos de transmisión. Esta reducción del riesgo sanitario generado por la pandemia permite continuar protegiendo los derechos a la vida, a la integridad física y a la salud de las personas consagrados en los artículos 15 y 43 de la Constitución.

Pero la determinación del riesgo sanitario, y del grado de protección de los referidos derechos, no constituye la única dimensión que ha de ser tenida en cuenta a la hora de adoptar una decisión sobre la prórroga, ya que en la gestión de aquel riesgo intervienen asimismo otros factores pertinentes de carácter sociológico, jurídico y económico que deben ser convenientemente sopesados.

Es desde esta segunda dimensión desde la que deben analizarse los eventuales perjuicios de las medidas de contención adoptadas para hacer frente a la pandemia. Indudablemente estas medidas tienen consecuencias sobre el ejercicio de determinados derechos fundamentales de los ciudadanos y sobre el normal desenvolvimiento de sus relaciones familiares, sociales y laborales, con especial incidencia en colectivos vulnerables. Pero, además, la crisis sanitaria ha impactado asimismo en la actividad de numerosos sectores productivos, con importantes pérdidas de rentas para hogares, autónomos y empresas.

Por lo que se refiere a la ponderación entre las consecuencias de las medidas adoptadas sobre el ejercicio de determinados derechos fundamentales, por un lado, y la necesaria protección de los derechos a la vida, a la integridad física y a la salud de las personas, por otro, debe tenerse en cuenta que las consecuencias sobre aquellos solo serán asumibles si las decisiones adoptadas, además de resultar las indispensables para garantizar la protección de estos últimos derechos y la vuelta a la normalidad, presentan un horizonte temporal limitado.

En cuanto al carácter indispensable, ya se ha indicado anteriormente que, en relación con la libertad de circulación, se ha optado por permitir determinadas actividades que, siendo compatibles con los objetivos que se pretenden alcanzar, permiten atender el superior interés del menor tutelado por el artículo 39 de la Constitución.

En cuanto a la dimensión temporal de las medidas decretadas por el estado de alarma, no cabe entender que una vuelta a la normalidad equivalga a la supresión del riesgo sanitario, puesto que este escenario solo será posible cuando se disponga de una vacuna, un tratamiento médico eficaz o de la inmunidad necesaria de la población. En las actuales circunstancias de evolución de la pandemia, y a la luz de la experiencia comparada, la condición para iniciar la vuelta progresiva a la normalidad se cifra, más bien, en poder identificar los nuevos brotes para generar una rápida y eficaz respuesta de control epidemiológico que proteja al conjunto de la población y que evite la presión sobre la capacidad asistencial del sistema sanitario.

Ello hace posible, a su vez, concebir las medidas de contención cuya prórroga se establece en ese real decreto en un horizonte temporal limitado. Como se ha señalado anteriormente, si los datos disponibles sobre la evolución de la enfermedad permiten concluir al término del periodo de vigencia de esta tercera prórroga que las medidas de contención permiten alcanzar los objetivos fijados para esta nueva fase, podría plantearse un escenario de gradual levantamiento de las medidas que aquí se prorrogan.

Por lo que se refiere a las consecuencias sobre la actividad de los sectores productivos, los evidentes perjuicios generados por la crisis sanitaria están siendo mitigados mediante la adopción simultánea de un conjunto de disposiciones articuladas en sucesivos reales decretos-leyes orientados a movilizar los recursos nacionales de protección frente a esos efectos adversos, con especial atención a los colectivos más vulnerables, al tiempo que se promueve la coordinación de las políticas presupuestarias, monetarias, financieras y estructurales de la Unión Europea como respuesta a la pandemia.

El restablecimiento de la normalidad requerirá en este caso mantener durante un tiempo adicional las medidas de mitigación socioeconómica a fin de recuperar la actividad productiva y de empleo de los sectores que resulten más afectados. De nuevo, el carácter limitado en el tiempo de las medidas de contención aplicadas para hacer frente a la gestión de la crisis sanitaria, junto con las medidas que de forma simultánea se están articulando en materia socioeconómica, permitirán paliar el impacto de las primeras sobre el conjunto del tejido productivo.

En definitiva, atendiendo al carácter basilar del derecho a la vida, a la integridad física y a la salud que se pretende salvaguardar de manera adecuada y necesaria por la nueva prórroga, cabe concluir que los beneficios derivados de ella son mayores que los perjuicios que ocasiona, perjuicios que por otra parte están tratando de ser mitigados mediante la adopción progresiva de medidas menos onerosas para alcanzar los objetivos perseguidos, así como mediante la previsión en paralelo de disposiciones específicas de protección de carácter social y económico.

Por tanto, a la luz de los datos disponibles y de los informes de evaluación elaborados por las autoridades competentes delegadas, se estima imprescindible prorrogar de nuevo el estado de alarma declarado inicialmente por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, así como la vigencia de las medidas en él contenidas, en los términos contemplados en este real decreto hasta las 00:00 horas del día 10 de mayo de 2020.

La Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, dispone que el estado de alarma requiere, para ser prorrogado, de la autorización expresa del Congreso de los Diputados, que podrá establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga.

Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de abril de 2020, el Gobierno solicitó del Congreso de los Diputados autorización para prorrogar por tercera vez el estado de alarma declarado mediante Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, con el fin de garantizar la eficaz gestión de la emergencia sanitaria y contener la propagación de la enfermedad.

El Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 22 de abril de 2020, acordó conceder la autorización requerida, en los mismos términos en los que esta se solicitaba en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de abril de 2020.

En su virtud, al amparo de lo previsto por el artículo 116.2 de la Constitución Española, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo sexto.dos de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, a propuesta de la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, del Ministro de Sanidad, de la Ministra de Defensa y de los Ministros del Interior y de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 24 de abril de 2020,

DISPONGO:

Artículo 1. *Prórroga del estado de alarma.*

Queda prorrogado 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.

Artículo 2. *Duración de la prórroga.*

La prórroga establecida en este real decreto se extenderá desde las 00:00 horas del día 26 de abril de 2020 hasta las 00:00 horas del día 10 de mayo de 2020, y se someterá a las mismas condiciones establecidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y sus modificaciones.

Disposición final primera. *Modificación del 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 Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, queda modificado como sigue:

Uno. El artículo 7 queda redactado del modo siguiente:

«1. Durante la vigencia del estado de alarma, las personas únicamente podrán circular por las vías o espacios de uso público para la realización de las siguientes actividades, que deberán realizarse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad, menores, mayores, o por otra causa justificada:

- a) Adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad, así como adquisición de otros productos y prestación de servicios de acuerdo con lo establecido en el artículo 10.
- b) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios.
- c) Desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial.
- d) Retorno al lugar de residencia habitual.
- e) Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.
- f) Desplazamiento a entidades financieras y de seguros.
- g) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.
- h) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza.

2. Los menores de 14 años podrán acompañar a un adulto responsable de su cuidado cuando este realice alguna o algunas de las actividades previstas en el apartado anterior.

3. Igualmente, se permitirá la circulación de vehículos particulares por las vías de uso público para la realización de las actividades referidas en los apartados anteriores o para el repostaje en gasolineras o estaciones de servicio.

4. En todo caso, en cualquier desplazamiento deberán respetarse las recomendaciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias.

5. El Ministro del Interior podrá acordar el cierre a la circulación de carreteras o tramos de ellas por razones de salud pública, seguridad o fluidez del tráfico o la restricción en ellas del acceso de determinados vehículos por los mismos motivos.

Cuando las medidas a las que se refiere el párrafo anterior se adopten de oficio se informará previamente a las Administraciones autonómicas que ejercen competencias de ejecución de la legislación del Estado en materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial.

Las autoridades estatales, autonómicas y locales competentes en materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial garantizarán la divulgación entre la población de las medidas que puedan afectar al tráfico rodado.

6. El Ministro de Sanidad podrá, en atención a la evolución de la emergencia sanitaria, dictar órdenes e instrucciones en relación con las actividades y desplazamientos a que se refieren los apartados 1 a 4 de este artículo, con el alcance y ámbito territorial que en aquellas se determine.»

Dos. El apartado 6 del artículo 10 queda redactado del modo siguiente:

«Se habilita al Ministro de Sanidad para modificar, ampliar o restringir las medidas, lugares, establecimientos y actividades enumeradas en los apartados anteriores, por razones justificadas de salud pública, con el alcance y ámbito territorial que específicamente se determine.»

Disposición final segunda. *Entrada en vigor.*

El presente real decreto entrará en vigor el día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Dado en Madrid, el 24 de abril de 2020.

FELIPE R.

La Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia,
Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática,
CARMEN CALVO POYATO