

La incidencia de la declaración del estado de alarma en el sector energético

La magnitud de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19¹ ha llevado al Gobierno de España a la **declaración del estado de alarma, mediante 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**, publicado en el Boletín Oficial del Estado número 67, de 14 de marzo de 2020.

Esta norma prevé una serie de **medidas para garantizar el abastecimiento de energía** en todo el territorio nacional y que pueden tener **especial impacto en las empresas** que prestan sus servicios en el sector energético, especialmente eléctrico o de hidrocarburos.

La declaración de estado de alarma se prevé en la Constitución

La declaración del estado de alarma **se contempla en el artículo 116.2 de la Constitución Española** de 27 de diciembre de 1978 y se desarrolla en la **Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio**.

Se trata de una medida **excepcional que se acuerda por el Consejo de Ministros mediante real decreto ante la concurrencia de circunstancias extraordinarias²**, tales como crisis sanitarias ocasionadas por epidemias o situaciones de contaminación graves, que hagan imposible el mantenimiento de la normalidad y que puede tener una duración máxima de quince días, si bien cabe su prórroga previa autorización del Congreso de los Diputados.

Las medidas que permite adoptar la declaración de alarma, así como su duración, **sólo pueden ser las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad**, y que deben ser contempladas específicamente atendiendo a las

¹ La COVID-19 es la enfermedad infecciosa causada por el coronavirus que se ha descubierto desde la aparición en Wuhan (China) en diciembre de 2019. Su afectación en número de personas y su aparición simultánea en varios países dio lugar a que fuera declarada epidemia por la Organización Mundial de la Salud, el 30 de enero de 2020. No obstante, la rápida propagación y extensión de ámbito mundial, ha dado lugar a su elevación a pandemia el pasado 11 de marzo de 2020.

² Procede señalar que, en la historia reciente de España, sólo se han dado dos casos de declaración del estado de alarma, el presente y el declarado mediante Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo, aprobado con ocasión de la huelga de controladores aéreos ocurrida a finales del año 2010.

circunstancias concretas, debiendo encuadrarse entre las que se encuentran en el artículo 11 de la Ley Orgánica 4/1981³.

El estado de alarma declarado mediante el Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo de 2020.

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 encuentra su fundamento en las letras b) y d) del artículo 4 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, relativas a las crisis sanitarias y situaciones de desabastecimiento de bienes de primera necesidad y **extiende su ámbito de aplicación a la totalidad del territorio nacional.**

De acuerdo con su artículo 3, tiene una **duración inicial de quince días naturales**, agotándose así el máximo constitucionalmente permitido, sin perjuicio de su **posible prórroga mediante autorización del Congreso de los Diputados**, el cual, a falta de previsión normativa expresa, deberá realizarse por mayoría simple.

La entrada en vigor del Real Decreto se ha producido en el mismo momento de su publicación, lo cual **se produjo cerca de las 24 horas del mismo sábado, 14 de marzo de 2020**, y mediante la publicación de un Boletín Oficial del Estado.

Limitaciones y restricciones a la circulación y movilidad personal

Durante la vigencia del estado de alarma **las personas únicamente podrán circular por las vías de uso público para** la realización de las siguientes actividades recogidas en el artículo 7:

- a) Adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad.
 - 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 lo que habrá de hacerse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad o por otra causa justificada.

Se permite la circulación de vehículos particulares por las vías de uso público para la realización de las actividades permitidas y para el repostaje en gasolineras o estaciones de servicio. Si bien, el **Ministro del Interior podrá acordar el cierre a la circulación de carreteras** por razones de salud pública, seguridad o fluidez del tráfico.

Se observa que **no se prevé limitación ni restricción alguna en el ámbito laboral, ni se imponen medidas adicionales a los empleadores**, más allá de la eventual aplicación extensiva de lo dispuesto para la estancia en comercios donde se establece una **distancia mínima de un metro.**

Por tanto, los empleados que trabajan en empresa que prestan los suministros de energía están obligados a continuar realizando su labor, sin que las limitaciones de movilidad descritas les afecten. Esto no es obstáculo para que cada empresa pueda adoptar las medidas que considere convenientes y acordes con los objetivos de salubridad siempre que no supongan un detrimento de su suministro respectivo.

Medidas que tienen por objeto garantizar suministro energético

El Real Decreto aprobado prevé normas muy claras en el ámbito sanitario y farmacéutico para asegurar el **abastecimiento del mercado** y el funcionamiento de los centros de producción con todo lo necesario para la protección de **la salud pública**, lo que se amplía a **intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, establecimientos sanitarios y farmacéuticos de titularidad privada.**

Sin embargo, en el sector energético no se prevén, a priori, normas similares en la redacción del reiterado Real decreto. Es la **consideración legal del suministro de energía como un *servicio de interés económico general*** (en otro tiempo *servicio esencial o servicio público*) la que determina la aplicación de normas específicas que son las a las que se remite la norma reglamentaria diferenciando la normativa eléctrica y de hidrocarburos.

Suministro eléctrico

Por ello conforme al **artículo 7 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico**, en caso de:

- a) **Riesgo cierto para la prestación del suministro de energía eléctrica.**
- b) **Situaciones de desabastecimiento** de alguna o algunas de las fuentes de energía primaria.
- c) Situaciones de las que se pueda derivar **amenaza grave para la integridad física o la seguridad de las personas, de aparatos o instalaciones o para la integridad de la red de transporte o distribución de energía eléctrica** previa comunicación a las Comunidades Autónomas afectadas.
- d) **Situaciones en las que se produzcan reducciones sustanciales de la disponibilidad de las instalaciones de producción, transporte o distribución o de los índices de calidad del suministro** imputables a cualquiera de ellas.

Se podrán adoptar las siguientes medidas:

- a) **Limitaciones o modificaciones temporales del mercado de electricidad** o del despacho de generación existente en los sistemas eléctricos aislados.
- b) **Operación directa de las instalaciones de generación, transporte y distribución.**
- c) Establecimiento de **obligaciones especiales en materia de existencias de seguridad de fuentes primarias** para la producción de energía eléctrica.
- d) **Limitación, modificación temporal o suspensión de los derechos de los productores de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovable, cogeneración y residuos.**
- e) Modificación de las condiciones generales de regularidad en el suministro con carácter general o referido a determinadas categorías de consumidores.
- f) **Limitación, modificación temporal o suspensión de los derechos y garantías de acceso a las redes por terceros.**
- g) Limitación o asignación de abastecimientos de energías primarias a los productores de electricidad.
- h) Cualesquiera otras medidas que puedan ser recomendadas por los Organismos internacionales de los que España sea miembro o que se determinen en aplicación de aquellos convenios en que se participe.

En consecuencia, la administración dispone de múltiples posibilidades en el supuesto de existir algún tipo de falta de regularidad en el suministro eléctrico o en su calidad, lo que determina que existan **instrumentos normativos que no han sido reproducidos en la norma** que declara el estado de alarma.

La Ley del Sector Eléctrico, también contempla **la intervención de las empresas cuando se produzca un incumplimiento de sus obligaciones que pueda afectar a la continuidad y seguridad del suministro** a fin de garantizar su observancia. Específicamente se regula como causas de intervención, el concurso de acreedores, la gestión irregular o la falta reiterada y grave de mantenimiento de las instalaciones.

Suministro de hidrocarburos

Por lo que se refiere a la garantía del suministro de derivados del petróleo y de gas natural, el RD se remite a los artículos 49 y 101 de la **Ley 32/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos**, en los que se prevé la **eventual adopción de medidas** en situaciones de escasez de suministro, tales como:

- a) Limitaciones de la velocidad máxima de tránsito rodado en vías públicas.
- b) Limitación de la circulación de cualesquiera tipos de vehículos.
- c) Limitación de la navegación de buques y aeronaves.
- d) **Limitación de horarios y días de apertura de instalaciones para el suministro de productos derivados del petróleo.**
- e) **Sometimiento a un régimen de intervención de las existencias mínimas de seguridad.**
- f) **Limitación o asignación de los suministros a consumidores de todo tipo de productos derivados del petróleo, así como restricciones en el uso de los mismos.**
- g) **Imposición a los titulares de concesiones de explotación de hidrocarburos, la obligación de suministrar su producto para el consumo nacional.**
- h) Cualesquiera otras medidas que puedan ser recomendadas por los organismos internacionales de los que España sea parte o que se determinen en aplicación de aquellos convenios en que se participe.

En caso de adopción de cualquiera de las anteriores medidas, se determinará mediante Acuerdo del Consejo de Ministros el **régimen retributivo aplicable a aquellas actividades que se vieran afectadas, garantizado en todo caso, un reparto equilibrado de los costes.**

Además de las anteriores, en situaciones de emergencia el Gobierno queda habilitado para establecer las **condiciones en que se podrá hacer uso de las reservas estratégicas de gas natural por los obligados a su mantenimiento.**

A su vez, en **situaciones de escasez de suministro o en aquéllas en que pueda estar amenazada la seguridad de personas, aparatos o instalaciones o la integridad de la red**, cabrá adoptar en el ámbito, con la duración y excepciones que se determinen, alguna o algunas de las siguientes medidas:

- a) Limitar o modificar temporalmente el mercado del gas.
- b) **Establecer obligaciones especiales en materia de existencias mínimas de seguridad de gas natural.**
- c) **Suspender o modificar temporalmente los derechos de acceso.**
- d) **Modificar las condiciones generales de regularidad en el suministro con carácter general o referido a determinadas categorías de consumidores.**
- e) **Someter a autorización administrativa las ventas de gas natural para su consumo en el exterior.**
- f) Cualesquiera otras medidas que puedan ser recomendadas por los organismos internacionales de los que España sea parte o que se determinen en aplicación de aquellos convenios en que se participe.

También en estos casos, se determinará el **régimen retributivo** aplicable a aquellas actividades que se vieran afectadas por las medidas adoptadas, garantizándose el reparto equilibrado de costes.

Por tanto, en el sector de hidrocarburos, también se prevén medidas sectoriales a fin de garantizar el suministro y ello ha motivado que no sea necesario un mayor desarrollo por el Real Decreto de declaración de estado de alarma.

Infraestructuras críticas

Además, **los operadores de servicios esenciales que gestionan infraestructuras críticas** deberán adoptar las medidas necesarias para asegurar la prestación de estos servicios esenciales, lo que se extiende a aquellas empresas y proveedores que, no teniendo la consideración de críticos, **deben asegurar el abastecimiento de la población** o la prestación de tales servicios esenciales.

La **Ley 8/2011, de 28 de abril**, por la que se establecen **medidas para la protección de las infraestructuras críticas** recoge entre los sectores estratégicos, el energético (Anexo I), y establece una serie de obligaciones e instrumentos de coordinación lo que permite afirmar que resulta **remota la eventual restricción en la actividad de las empresas del sector energético** o de sus empleados.

Por tanto, **estas empresas y sus empleados**, en cuanto que sean necesarios para la prestación de estos servicios esenciales, **deben continuar con su actividad** sin más restricción que la correspondiente a las medidas sanitarias impuestas.

Requisas y prestaciones personales obligatorias

La norma habilita a las autoridades a practicar **requisas temporales de todo tipo de bienes necesarios para controlar la pandemia y en particular, para la prestación de los servicios de seguridad o de los operadores críticos y esenciales. Además**, se puede imponer la realización de prestaciones personales obligatorias imprescindibles **para la consecución de los fines que se persiguen con el Real Decreto.**

Lo anterior supone que se ponen a disposición del objetivo final de control de la enfermedad todos los bienes, tanto públicos como privados, que las autoridades consideren necesarios. También que **se pueden imponer obligaciones a los ciudadanos, aun cuando no sean empleados públicos**, que les supongan prestar un servicio específico, lo cual tiene especial incidencia en el sector sanitario y farmacéutico. Todo ello deberá responder al **principio de proporcionalidad con el fin perseguido** y podrá conllevar la correspondiente retribución o indemnización.

Al respecto, el artículo 120 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre Expropiación Forzosa, **prevé el derecho a indemnización cuando por consecuencias** de graves razones de orden o seguridad públicos, **epidemias**, inundaciones u otras calamidades, hubiesen de adoptarse por las Autoridades civiles medidas que implicasen destrucción, detrimento efectivo o **requisas de bienes o derechos de particulares sin las**

formalidades que para los diversos tipos de expropiación exige la propia Ley de Expropiación Forzosa.

Así, en estos casos, **el particular dañado tendrá derecho a indemnización** de acuerdo con las normas que se señalan en los preceptos relativos a los daños de la ocupación temporal de inmuebles y al justiprecio de los muebles, **debiendo iniciarse el expediente a instancia del perjudicado y de acuerdo con tales normas.**

Autoridades competentes

Se designa como **autoridad competente** a efectos del estado de alarma al Gobierno, y bajo la superior dirección del Presidente del Gobierno, serán autoridades competentes a los titulares de los departamentos ministeriales de Defensa, Interior, Transportes y Sanidad. **Para las medidas que afecten al suministro energético la competencia corresponde al Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.**

Quedan habilitados para dictar las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas que, en la esfera específica de su actuación, sean necesarios para garantizar la prestación de todos los servicios, ordinarios o extraordinarios, en orden a la protección de personas, bienes y lugares. Para ello **no será necesaria la tramitación de procedimiento administrativo alguno.**

Los integrantes de las **Fuerzas y Cuerpos de Seguridad** del Estado, los Cuerpos de Policía de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales quedan **bajo las órdenes directas del Ministro del Interior**, quien también podrá dar instrucciones en el ámbito de la seguridad privada.

Se establece como medida de prevención del incumplimiento de las restricciones anteriores, la posibilidad de que **los agentes de la autoridad puedan practicar las comprobaciones en las personas, bienes, vehículos, locales y establecimientos** que sean necesarias para comprobar y, en su caso, **impedir que se lleven a cabo los servicios y actividades suspendidas.**

Para ello, **podrán dictar las órdenes y prohibiciones necesarias y suspender las actividades o servicios** que se estén llevando a cabo. Lo cual permite un ámbito de

aplicación específica y concreta de las medidas con un importante ámbito de apreciación por cada agente de la autoridad.

A su vez, **se impone a la ciudadanía el deber de colaborar y no obstaculizar la labor de los agentes de la autoridad** en el ejercicio de sus funciones.

Régimen sancionador

El incumplimiento o la resistencia a las órdenes de las autoridades competentes será sancionado con arreglo a las leyes. **Si** estos actos **fuesen cometidos por funcionarios**, las autoridades **podrán suspenderlos** de inmediato en el ejercicio de sus cargos, y **si fuesen cometidos por Autoridades, las facultades** de éstas que fuesen necesarias para el cumplimiento de las medidas acordadas en ejecución de la declaración de estado de alarma **podrán ser asumidas por el Gobierno.**

Por ello, cualquier **incumplimiento de las disposiciones, interpretaciones y órdenes que puedan realizar las autoridades competentes, serán sancionadas, ya sea en vía administrativa o judicial conforme a las normas aplicables** las cuales siguen vigentes, con las particularidades indicadas.

Debe tenerse en cuenta que **en el ámbito energético**, al existir una serie de normas específicas contempladas tanto en la Ley del Sector Eléctrico como en la Ley del Sector de Hidrocarburos, unida a la propia Ley para garantizar las infraestructuras críticas, el incumplimiento de sus obligaciones determinaría la **comisión de infracciones conforme al régimen sancionador correspondiente a la norma infringida.**

Suspensión de plazos

El Real Decreto suspende los plazos procesales en todos los órdenes jurisdiccionales, además de los plazos administrativos y los de caducidad y prescripción para el ejercicio de derechos y exigencia de obligaciones. Todos ellos se reanudarán cuando el Real Decreto aprobado deje de estar vigente, en principio transcurrido el **plazo de 15 días** si el Congreso no autorizara la extensión de su aplicación.

Modificación de las medidas

Finalmente, **cabe la modificación de las medidas adoptadas**, mediante la aprobación de sucesivos Reales Decretos que las cambien o amplíen, de lo que se habrá de dar cuenta por el Gobierno al Congreso de los Diputados.

Por tanto, durante los próximos 15 días, **se pueden adoptar nuevas medidas** -con anterioridad a la extensión del estado de alarma- y, en su caso, **proceder a la modificación, de las medidas adoptadas**. Como es lógico, se trata de adaptar la norma a los requerimientos necesarios para afrontar la crisis que se trata de vencer con estas medidas extraordinarias.

Impugnación e indemnizaciones

Todos los actos y disposiciones adoptados por las administraciones públicas en aplicación del Real Decreto **pueden ser objeto de impugnación en vía jurisdiccional** de conformidad con lo dispuesto en las leyes, a estos efectos no se tienen por suspendidos los plazos administrativos.

Además, quienes, como consecuencia de la aplicación de los actos y disposiciones adoptadas durante la vigencia del estado de alarma, **sufren daños o perjuicios por actos que no les sean imputables**, ya sean de forma directa o en su persona, derechos o bienes, **tendrán derecho a ser indemnizados** de acuerdo con las normas vigentes.