

La incidencia de la declaración del estado de alarma en el sector de las telecomunicaciones.

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.

Con carácter general, no se prevé ninguna medida específica, más allá de las generales, en el sector de las comunicaciones, pese a lo cual es necesario valorar el impacto del Real Decreto en este sector, así como las posibles actuaciones que puedan preverse en un futuro, a la vista de lo previsto en la normativa sectorial aplicable.

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**

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.

la normalidad, y que deben ser contempladas específicamente atendiendo a las 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 en el 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.

La norma permite, exclusivamente, la apertura de determinados establecimientos comerciales como los destinados a alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, equipos tecnológicos y de telecomunicaciones, entre otros, pero restringiendo la libertad de movimientos a las actividades previstas en el artículo 7 ya mencionadas, lo cual puede plantear problemas prácticos por la falta de la adecuada coordinación normativa entre estas disposiciones.

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 una empresa que preste el servicio de telecomunicaciones pueden 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 del servicio que han de prestar.

Posible afectación a las redes y servicios de telecomunicaciones

El Real Decreto, si bien **establece determinadas medidas** para el aseguramiento del suministro de bienes y servicios necesarios para la protección de la salud pública, para garantizar el abastecimiento alimentario o para la garantía de suministro de energía eléctrica, productos derivados del petróleo y gas natural, **no establece, por el contrario, medida alguna en relación con la garantía de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas.**

Sin embargo, de **la redacción de la norma publicada sí resulta la importancia de estos servicios de telecomunicaciones al permitir la movilidad para proveerse de los mismos**. La omisión de medidas concretas puede deberse a que la Ley Orgánica 4/1981, únicamente prevé medidas de intervención de las comunicaciones en supuestos de estado de excepción, pero parece más un defecto de la propia regulación.

Es la **Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones**, la que prevé, en su artículo 4, la **intervención de los servicios de telecomunicaciones para la defensa nacional, la seguridad pública, la seguridad vial y la protección civil**.

En efecto, el apartado 6⁴ del indicado artículo 4 se **habilita al Gobierno** para, con carácter excepcional y transitorio, **acordar la asunción** por la Administración General del Estado **de la gestión directa o la intervención de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas en determinados supuestos excepcionales que puedan afectar al orden público, la seguridad pública y la seguridad nacional**.

Esta facultad excepcional y transitoria de gestión directa o intervención podrá afectar a cualquier infraestructura, recurso asociado o elemento o nivel de la red o del servicio que resulte necesario para preservar o restablecer el orden público, la seguridad pública y nacional.

Por lo tanto, cualquier medida ha de tener carácter transitorio y ser excepcional pero no encuentra ninguna otra limitación que la concurrencia de las causas indicadas.

También se prevé, con carácter excepcional y transitorio, que el Gobierno, **en el caso de incumplimiento de las obligaciones de servicio público** por parte de los operadores de redes y prestadores de servicios, y previo informe preceptivo de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, puede **acordar la asunción por la Administración General del Estado de la gestión directa o la intervención** de los correspondientes servicios o de la explotación de las correspondientes redes.

Lógicamente, cualquier medida adoptada al amparo de un estado de alarma no exige el cumplimiento de los requisitos procedimentales previstos en esta norma.

⁴ Este apartado fue modificado por el Real Decreto-Ley 14/2019, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones, que ha sido objeto de recurso ante el Tribunal Constitucional.

Todo ello sin perjuicio de la **capacidad del Gobierno de poder**, por necesidades de la defensa nacional, de la seguridad pública, seguridad vial o de los servicios que afecten a la seguridad de las personas o a la protección civil, **imponer otras obligaciones de servicio público distintas de las de servicio universal** a los operadores, prevista en el artículo 28 de la Ley General de Telecomunicaciones.

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 sector de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (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 de las telecomunicaciones** 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.**

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 la vista de lo anterior, y atendido que se limita el uso de las vías públicas, pero se permiten los desplazamientos por motivos laborales en el artículo 7 del Real Decreto, así como la apertura de establecimientos de comercio de equipos tecnológicos y de telecomunicaciones, **las empresas de telecomunicaciones han de valorar proveer a sus trabajadores de un certificado que especifique que están desarrollando sus funciones laborales.** Y ello, ya sea para atender un comercio o para desarrollar sus labores sobre redes de comunicaciones, que garanticen en todo caso la prestación de los servicios que les son propios.

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 de las telecomunicaciones**, al existir una serie de normas específicas contempladas en la Ley General de Telecomunicaciones, 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.