



NOTA SOBRE LA AFECCIÓN DEL ESTADO DE ALARMA Y SU DERECHO EXCEPCIONAL AL ESPACIO PÚBLICO MUNICIPAL Y LAS OCUPACIONES DE MUDANZAS EN EL TÉRMINO MUNICIPAL DE MADRID.

Ante las numerosas solicitudes que están llegando a la División de Ocupaciones de la Subdirección General de Agentes de Movilidad, dependiente de la Dirección General de Gestión y Vigilancia de la Circulación, órgano competente para autorizar las solicitudes de servicios de mudanzas en el término municipal de Madrid y debido al estado de alarma declarado, con carácter previo, por el Gobierno Español ante la emergencia sanitaria producida por el COVID-19.

Por todo lo anteriormente expuesto y ante las dudas surgidas, esta Dirección General de Gestión y Vigilancia de la Circulación, en tanto que órgano competente en virtud del apartado 13º.1.5 del Anexo del Acuerdo de 4 de julio de 2019 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de organización y competencias del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad, considera conveniente realizar la siguiente

NOTA:

1. REGULACIÓN JURÍDICA

PRIMERO. Mediante **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 (BOE nº 67 de 14 de marzo), modificado por el **Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, el Consejo de Ministros** ha declarado durante quince días naturales el estado de alarma en todo el territorio nacional de acuerdo con lo previsto en el artículo 116.2.b) de la Constitución Española el artículo cuarto de la Ley Orgánica 4/1981 de 1 de junio, por la que se regulan los estados de alarma excepción y sitio, para proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública.

SEGUNDO: El estado de alarma declarado supone el establecimiento de limitaciones a la libre circulación de las personas, que solo podrán circular por las vías de uso público para la realización de las actividades contempladas en los apartados 1 y 2 del artículo 7 del Real Decreto 463/2020, debiendo respetar las condiciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias. Conforme a lo previsto en el artículo 7 del citado Real Decreto:

“Solo podrán circular por las vías de uso público:

1. *Durante la vigencia del estado de alarma las personas, de manera individual, únicamente podrán circular por las vías de uso público para la realización de las siguientes actividades:*

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 que habrá de hacerse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad o por otra causa justificada.*
- 2. Igualmente, se permitirá la circulación de vehículos particulares por las vías de uso público para la realización de las actividades referidas en el apartado anterior o para el repostaje en gasolineras o estaciones de servicio.”*

TERCERO: El Real Decreto 463/2020 atribuye al Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana la facultad de establecer las condiciones de transporte durante el estado de alarma al disponer que:

“Por resolución del Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana se establecerán las condiciones necesarias para facilitar el transporte de mercancías en todo el territorio nacional, con objeto de garantizar el abastecimiento y la entrega de productos adquiridos en el comercio por internet, telefónico o correspondencia.

Las autoridades competentes delegadas podrán adoptar todas aquellas medidas adicionales necesarias para limitar la circulación de medios de transporte colectivos que resulten necesarias y proporcionadas para preservar la salud pública.”

CUARTO: El **Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo**, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19, en su Anexo, establece aquellos servicios que están excepcionados de esta restricción. Dentro de las 25 excepciones contempladas se permite el transporte de personas y mercancías, que exclusivamente estén vinculadas, al amparo de la normativa aprobada por la autoridad competente y las autoridades competentes delegadas desde la declaración del estado de alarma.

QUINTO: El **Alcalde de Madrid**, mediante **Decreto de 14 de marzo de 2020**, garantiza el abastecimiento de productos y bienes esenciales, tales como alimentos, productos de primera necesidad e higiene y combustibles, medida que mantendrá su vigencia mientras dure el estado de alarma. Las mudanzas no se encuentran incluidos en este supuesto, por lo que no les resulta de aplicación, dicha garantía.

SEXTO: En consulta realizada a la Subdirectora General de Inspección de Transporte Terrestre, de la Dirección General de Transporte Terrestre, dependiente del **Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana el día 20 de marzo de 2020** se ha informado a esta Área de Gobierno que:



“En relación a la consulta planteada por esa área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad sobre la autorización para la realización de mudanzas durante el Estado de alarma señalar que por parte del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana no se pone objeción a la actividad de transporte de mudanza porque es una mercancía como otra cualquiera.

Por lo que no cabría parar a un vehículo que circulase por el hecho de ser un transporte de mudanzas.

Ahora bien, otra cosa sería si desde ese Ayuntamiento ponen restricciones en el ámbito de sus competencias por las circunstancias locales que derivadas de la logística necesaria de ocupación de la vía pública en estos momentos.”

SÉPTIMO Respecto a la consecuencias de la declaración del estado de alarma en relación con la circulación de vehículos de mudanzas.

Pese que el artículo 183.2 de la **Ordenanza de Movilidad Sostenible**, aprobada por Acuerdo Plenario de 5 de octubre de 2018 (BOAM 23.10.2018), en adelante OMS, excepciona a “*los vehículos de mudanzas que cuenten con autorización municipal para el desempeño de su actividad*”, de las restricciones generales de circulación, carga y descarga, dicho precepto de naturaleza reglamentaria, **deviene temporalmente ineficaz** en la medida que se oponga al Derecho excepcional que esté en vigor durante el estado de alarma y sus prórrogas, cuya aplicación prevalece por el **principio de excepcionalidad**.

Por tanto los vehículos de mudanzas se someten, como cualquier otro vehículo, a las limitaciones que se establezcan durante el estado de alarma.

El artículo 7 del Real Decreto del estado de alarma confiere asimismo al Ministro del Interior las atribuciones necesarias para 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.

En ejercicio de dicha habilitación se dictó por el Ministro del Interior **la Orden INT/262/2020, de 20 de marzo**, por la que se desarrolla 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, en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor.

Dicha Orden ha sido modificada posteriormente mediante **Orden INT/284/2020, de 25 de marzo** (BOE de 26 de marzo), que modifica su artículo 1.2.

De forma coherente con su naturaleza de **servicio no esencial**, los vehículos de mudanzas no se encuentran recogidos, en la regulación excepcional aprobada por la citada Orden INT/262/2020, ni en el Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, entre aquellos vehículos destinados a la prestación de los servicios o a la realización de las actividades que podrían circular, si se acordara el cierre de las vías o la restricción a la circulación de determinados vehículos, durante la vigencia del estado de alarma, en el caso de que fuera necesario acordar por la autoridad competente el cierre de vías y prohibiciones adicionales de circulación de vehículos.



OCTAVO: Respecto a las consecuencias de la declaración del estado de alarma en relación con la ocupación del espacio público para realizar mudanzas.

8.1 La ocupación para realización de mudanzas se regula en los artículos 207 a 212 de la Ordenanza de Movilidad Sostenible.

Esta categoría de “ocupación” se define en el artículo 26 de la OMS en relación con los artículos 207.1 y 208 de la misma Ordenanza como *la habilitación temporal de una parte de la vía, banda de estacionamiento o espacio público, delimitada temporalmente mediante el empleo de elementos de señalización o balizamiento de carácter provisional, para su uso por los vehículos y demás medios mecánicos externos necesarios para la realización del servicio de mudanza.*

Los artículos 27.1 y 209 de la OMS someten la ocupación, de las vías y espacios públicos municipales a la **exigencia de autorización del órgano competente**, previa solicitud de los interesados en los términos regulados en la OMS.

8.2 La ocupación de mudanza está sujeta a la obligación de señalización, y en su caso balizamiento, con al menos 48 horas de antelación a la fecha en la que dé comienzo la ocupación en los términos previstos en el artículo 38 de la OMS.

El artículo 230.2.j) de la OMS establece como causa de retirada de situación de aquellos vehículos que no hubiesen sido retirados voluntariamente y permaneciesen estacionados en aquellas zonas de la vía pública reservadas al amparo de una autorización municipal para la ocupación de la vía pública, debidamente señalizada con cuarenta y ocho horas de antelación a dicha reserva de ocupación, debiendo sumir sus titulares el coste de la retirada conforme al artículo 232.3 de la misma OMS.

El supuesto de retirada del vehículo del artículo 230.2.j) de la OMS trae causa de la prohibición de estacionamiento en un mismo lugar de la vía pública durante más de cinco días consecutivos del primer párrafo del artículo 47.2 de la OMS, a cuyo efecto sólo se computarán los días hábiles, excluyéndose los sábados, los domingos y los declarados festivos.

Asimismo trae causa de la obligación de la persona titular del vehículo de *“cerciorarse por sí, o por cualquier otra persona o medio, de que su vehículo no se encuentra indebidamente estacionado como consecuencia de cualquier cambio de señalización u ordenación del tráfico; para hacerlo, dispondrá de un máximo de cuarenta y ocho horas consecutivas, a cuyo efecto sólo se computarán los días hábiles”*, regulada en el segundo párrafo del artículo 47.2 de la OMS.

Ambas obligaciones, la de no estacionar en un mismo lugar durante más de 5 días consecutivos y la de comprobar cada 48 horas que el vehículo permanezca debidamente estacionado resultan de imposible cumplimiento por la ciudadanía mientras permanezca vigente el estado de alarma y sus prórrogas por los siguientes motivos:

a) porque los apartados 1 y 2 del artículo 7 del Real Decreto 463/2020, modificado por el Real Decreto 465/2020, no contemplan tales supuestos como motivos para transitar ni circular por las vías y espacios públicos;

b) porque los días en los que permanezca vigente el estado de alarma han sido declarados inhábiles mediante Acuerdo de 13 de marzo de 2020, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid (BOCM de 13 de marzo), inicialmente del 13 al 26 de marzo y que ha sido prorrogado hasta el día 9 de abril de 2020 mediante el Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, sin perjuicio de que estos plazos sean susceptibles de posteriores modificaciones, al encontrarnos en una situación dinámica que varía día a día.



En la situación excepcional que supone el estado de alarma y sus consecuentes restricciones a la libertad de circulación de las personas, no solo resulta de imposible cumplimiento por los ciudadanos la obligación de comprobar si su vehículo permanece correctamente estacionado ante una eventual ocupación de mudanza, sino que la obligación misma deviene ineficaz por resultar contraria al Ordenamiento Jurídico excepcional del estado de alarma.

En caso de que se produjera la retirada del vehículo el Ayuntamiento de Madrid estaría obligado a comunicar a su titular, en el plazo máximo de veinticuatro horas, la retirada y depósito del vehículo por los servicios municipales.

No obstante resultaría igualmente imposible para los ciudadanos acudir a un depósito municipal para recuperar su vehículo si éste hubiera sido retirado por permanecer estacionado en un espacio reservado para la ocupación de una mudanza, lo que generaría indefensión en los ciudadanos al vulnerarse el artículo 24 de la Constitución Española, al tiempo que les ocasionaría un perjuicio económico en forma de tasa de retirada y de abono del coste de estacionamiento en depósito municipal mientras mantuviera su vigencia el estado de alarma.

Por tanto, mientras permanezca el estado de alarma y sus prórrogas, en cumplimiento del Ordenamiento Jurídico excepcional propio del estado de alarma, y al objeto de garantizar el derecho a la salud y evitar una situación de indefensión de las personas, no solo resulta **imposible garantizar la reserva del espacio en vía pública** para que pudiera llevarse a cabo las ocupaciones de mudanzas, sino que la misma ocupación del espacio público para realizar mudanzas resulta incompatible con el Derecho excepcional, adoptado por el Gobierno de la Nación y sus Autoridades competentes delegadas, de aplicación preferente mientras mantenga su vigencia el estado de alarma y sus prórrogas.

8.3 Por otro lado, la ocupación del espacio público para la ejecución de una mudanza podría suponer en las actuales circunstancias un **riesgo para la salud pública** en el espacio público urbano en la medida en que se produciría la ocupación del espacio público por una pluralidad de personas empleadas en dicha mudanza trasladando mobiliario, ajuar doméstico y otros enseres, en condiciones que dificultarían la salvaguardia de las medidas de distanciamiento social impuestas por las autoridades sanitarias y por el propio Real Decreto del estado de alarma. En este sentido conviene recordar que:

1. El servicio de mudanzas, no comprende exclusivamente el transporte de mercancías, sino que supone el traslado de un grupo de personas encargado de realizar las tareas de carga y descarga de los bienes transportados.
2. Las tareas de descarga de mercancías se realiza en el interior de edificios o locales, lo que implica la utilización de los espacios comunes de los mismos (escaleras, ascensores, acceso a viviendas, entre otros). Esta actividad no es objeto de las competencias de este Centro Directivo, sin perjuicio de la obligación de cumplimiento de la normativa excepcional dictada por las autoridades sanitarias y de transporte tanto estatales como autonómicas y el resto de normativa que resulte de aplicación.

Este grupo de personas realizan parte de sus tareas de manera colectiva en la vía pública, lo que supone un riesgo de salud pública tanto para ellos como para posibles terceros que transiten peatonalmente por dichos espacios públicos. Las actuaciones realizadas en el espacio público al amparo de una autorización municipal de ocupación para mudanza es competencia municipal y el Ayuntamiento de Madrid está obligado a velar por el



cumplimiento de la normativa estatal y autonómica excepcional vigente durante el estado de alarma.

En este sentido se recuerda que en el marco del estado de alarma declarado por el Gobierno de la Nación para proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública, las autoridades estatales, autonómica y locales deben adoptar aquellas medidas adicionales que se consideren necesarias para la consecución de estos objetivos.

En la medida en que la ocupación del espacio público para realizar mudanzas supone una actividad en el espacio público municipal por una pluralidad de personas, que tienen que trabajar cargando juntos bienes, mobiliario y enseres durante un espacio temporal más prolongado que las excepciones a las restricciones a la libre circulación de las personas reguladas en el artículo los apartados 1 y 2 del artículo 7 del Real Decreto del estado de alarma, puede suponer una actividad de riesgo de contagio y de afección a la salud tanto de las personas que desarrollen la mudanza como de cualquier peatón que transite por ese espacio mientras se desarrollan los trabajos o incluso durante los periodo de tiempo en que el coronavirus mantiene su poder de contagio, la ocupación del espacio público para realizar una mudanza contraviene las medidas de distanciamiento social adoptadas por el Real Decreto del estado de alarma y las diferentes Órdenes Ministeriales aprobadas por las autoridades sanitarias y de transporte.

En este sentido debe recordarse que el artículo 5 de la OMS establece la obligación de las personas usuarias de las vías y espacios públicos de “respetar la convivencia con el resto y velar por su seguridad” y que el artículo 3 de la misma Ordenanza establece que se formula en el marco de la normativa legal y reglamentaria, estatal y/o autonómica, vigente en cada momento en materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial, protección de la salud, seguridad ciudadana, transportes y patrimonio de las Administraciones Públicas.

8.4 Por todos los motivos previamente expuestos **la ocupación del espacio público para el desarrollo de mudanzas** al amparo de las autorizaciones genéricas y específicas del artículo 209.2 de la OMS **resulta incompatible con el Ordenamiento Jurídico excepcional del estado de alarma**, constituido por los citados Reales Decretos y Órdenes Ministeriales vigentes durante el estado de alarma y sus prórrogas adoptado por el Gobierno de la Nación y sus Autoridades competentes delegadas.

NOVENO: Necesidad, legalidad y proporcionalidad.

La declaración del estado de alarma y el Derecho excepcional aprobado durante su vigencia ha modificado restrictivamente las condiciones en que pudiera llegar a ejercerse **la autorización genérica anual** y las específicas concedidas con anterioridad a la entrada en vigor del estado de alarma, hasta el punto de **que devendrían ineficaces, de forma temporal** circunscrita al tiempo que el estado de alarma o sus prórrogas mantengan su vigencia, en la medida que no se ajustan a las normas excepcionales vigentes durante el estado de alarma mientras.

También el estado de alarma y el Derecho excepcional han restringido sustancialmente en la práctica los supuestos y condiciones en que el Ayuntamiento de Madrid podría conceder durante dicho estado de alarma la autorización, con carácter excepcional, para ocupar el espacio público para una mudanza.



Necesidad: La normativa excepcional adoptada por el Consejo de Ministros y sus autoridades delegadas responde a la necesidad de proteger la salud de las personas, evitar la propagación de la enfermedad COVID-19 y el colapso del sistema público de salud.

Racionalidad: La protección de la salud y el resto de intereses generales ampliamente expuestos en la exposición de motivos del Real Decreto del estado de alarma y sus modificaciones, así como de las distintas Órdenes Ministeriales dictadas por las autoridades competentes delegadas determinan la legalidad de este Derecho excepcional que prevalece sobre el Derecho ordinario mientras permanezca la vigencia del estado de alarma. La normativa excepcional es racional porque responde a la necesidad de proteger la salud de las personas, evitar la propagación de la enfermedad COVID-19 y el colapso del sistema público de salud.

Como acredita el hecho de que la inmensa mayoría de los países están adoptando medidas similares, solo mediante la imposición gubernamental de medidas de aislamiento social resulta posible evitar la propagación de la enfermedad, contener la enfermedad, dar tiempo al sistema de salud para atender a las personas enfermas y evitar un colapso que se traduciría en un número aún mayor de fallecimientos.

Legalidad: De conformidad con el Bloque de Constitucionalidad, el artículo 116.2.b) de la Constitución Española, el artículo cuarto de la Ley Orgánica 4/1981 de 1 de junio, por la que se regulan los estados de alarma excepción y sitio, el Real Decreto del estado de alarma y las distintas Órdenes Ministeriales aprobadas en su desarrollo, el artículo 5 de la OMS y el artículo 92.4 de la **Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas**.

Proporcionalidad: La normativa excepcional adoptada por el Consejo de Ministros y sus autoridades delegadas es proporcional porque:

- a) tiene por objeto la protección del bien jurídico superior que es la salud y la vida de las personas;
- b) tiene carácter temporal, limitándose su eficacia a la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas;
- c) el Gobierno de la Nación ha adoptado y va a adoptar medidas económicas para reducir los efectos económicos negativos derivados de buena parte de las actividades económicas, entre otros el **Real Decreto Ley 8/2020, de 17 de marzo**, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

2. CONCLUSIONES

- 1- Que a la vista de la normativa anteriormente relacionada, los servicios de mudanzas, no se encuentran regulados en ninguna de las excepciones, previstas en el del Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo ni en la Orden INT/262/2020, de 20 de marzo, por la que se desarrolla 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, en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor) ni en el Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, que en su Anexo establece determinadas excepciones a las restricciones de circulación de personas.
- 2- Los vehículos de mudanzas **no se consideran servicios esenciales** y su circulación se prohibirá si se adoptara por la autoridad competente el cierre al tráfico de vías. Todo ello sin perjuicio de los requisitos y condiciones que puedan resultar exigibles en el ejercicio del



control del cumplimiento del estado de alarma por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Policía Municipal y Fuerzas Armadas.

- 3- Las restricciones a la libre circulación de personas y el resto de medidas y normas aprobadas en desarrollo del estado de alarma para proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública resultan **incompatibles con la ocupación del espacio público para la realización de mudanzas**, afectando muy restrictivamente a las autorizaciones genéricas y específicas concedidas con anterioridad a la publicación del Real Decreto 463/2020, que no ampararán la ocupación del espacio público municipal mientras permanezca en vigor el estado de alarma y sus prórrogas.
- 4- Con **carácter excepcional** y en cumplimiento de las medidas de contención extraordinarias impuestas por el Gobierno, aquellas solicitudes que se realicen por las empresas de mudanzas, **siempre que sean imprescindibles para hacer frente a la situación de alarma en la que nos encontramos, resulten proporcionadas a la extrema gravedad de la misma y no supongan la suspensión de ningún derecho fundamental**, previa valoración por los servicios técnicos correspondientes, a los que habrá de remitirse la documentación que justifique dicha excepcionalidad, **podrán ser autorizadas** con las siguientes **limitaciones**:
 - a) No se garantizará la reserva de espacio en la vía pública.
 - b) No se podrá ocupar carriles de circulación.
 - c) No se podrá ocupar espacios reservados a las zonas de carga y descarga, ni espacios que cuenten con cualquier otro tipo de reserva.
 - d) En todo caso, en cualquier desplazamiento deberán respetarse las recomendaciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias
 - e) La realización del servicio, se hará bajo la exclusiva responsabilidad de la empresa solicitante, con la advertencia de que la autoridad gubernativa, en cualquier momento, podrá acordar la suspensión de dicha autorización municipal.

Madrid, a 30 de marzo de 2020

LA DIRECTORA GENERAL DE GESTIÓN Y
VIGILANCIA DE LA CIRCULACIÓN

Marta Alonso Anchuelo