

El derecho local en tiempos de alarma. Un análisis jurídico de los efectos del COVID-19 en las entidades locales

FERNANDO GARCÍA RUBIO
*Técnico de Administración General del Ayuntamiento de Madrid.
Profesor titular de Derecho Administrativo*

- 1. El estado de alarma por el COVID-19**
- 2. El derecho local**
 - 2.1. Características generales
 - 2.2. Las normas básicas generales de desarrollo del artículo 149.1.18.ª CE
 - 2.3. Las controversias sobre la constitucionalidad de la LRSAL y el marco del derecho local vigente el 14 de marzo de 2020
- 3. Derecho de emergencia y entidades locales**
 - 3.1. Marco jurídico de actuación
 - 3.2. Competencias municipales en el estado de alarma
- 4. Las variaciones producidas sobre el derecho local**
 - 4.1. Entidades locales y restricciones sanitarias
 - 4.2. Habilitaciones para restricciones en base a leyes no sanitarias
- 5. El papel de los bandos**
- 6. Afecciones concretas principales de la normativa “COVID-19”**
 - 6.1. Organización de los servicios
 - 6.2. Contratación pública
 - 6.3. Haciendas locales
 - 6.4. Urbanismo
 - 6.5. Policía administrativa
 - 6.6. Personal
- 7. Conclusiones**
- 8. Bibliografía**

Artículo recibido el 21/07/2020; aceptado el 18/09/2020.

Resumen

El presente artículo aborda un panorama del derecho local ante la pandemia del COVID-19, analizando las circunstancias del estado de alarma, sus características y críticas. Describe y analiza la normativa aprobada en el periodo de alarma y su incidencia sobre las entidades locales, como los efectos de la desescalada.

Palabras clave: *pandemia; derecho de excepción; salud pública; alarma; crisis; decreto ley; derecho local; competencias; alcaldía; bando; policía administrativa; desescalada; servicios públicos; urbanismo; terrazas; distancia; hacienda local; fondos; organización; teletrabajo; sanciones.*

Local law in times of alarm. A legal analysis of the effects of Covid-19 on local entities

Abstract

This article addresses local law facing the Covid-19 pandemic. It analyzes the circumstances of the state of alarm, its characteristics and criticism. The article describes the regulation approved during the state of alarm and its consequences and effects for local entities and the period of de-escalation.

Keywords: *pandemic; law of exception; public health; state of alarm; crisis; Royal-Decree law; competencias; mayor; edict; administrative police; de-escalation; public services; urbanism; terraces; distance; local financing; funds; organization; telecommuting; sanctions.*

1

El estado de alarma por el COVID-19

La Organización Mundial de la Salud elevó el 11 de marzo de 2020 la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19 a pandemia internacional¹.

1. Sobre toda la pandemia puede consultarse la web específica de la OMS https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019?gclid=CjwKCAjw_qb3BRA-VEiwAvwq6VquWiyrczWuBJtJ39WcH0iLf8NaqhM6AJewWjoZ18Yj7XByF5lGvBo-CgcwQAvD_BwE

La rapidez en la evolución de los hechos, a escala nacional e internacional, requirió la adopción de medidas inmediatas y eficaces para hacer frente a dicha coyuntura. Las circunstancias extraordinarias que concurren constituyen, sin duda, una crisis sanitaria sin precedentes y de enorme magnitud tanto por el muy elevado número de ciudadanos afectados como por el extraordinario riesgo para sus derechos, especialmente el derecho fundamental a la vida y a la integridad física.

El coronavirus SARS-CoV-2, causante de la enfermedad denominada COVID-19, ha conseguido detener el mundo. El hecho de que incluso los Juegos Olímpicos² de 2020 hayan tenido que suspenderse –algo que solo dos guerras mundiales habían conseguido hasta ahora, tal y como señala FEAS³–, es la demostración de que estamos ante otra gran guerra, también mundial, aunque contra un único enemigo común tan pequeño como peligroso.

España, debido a una imprevisión sobre los efectos e incidencia del virus, está a la cabeza del mundo tanto en fallecidos por millón de habitantes como en porcentaje de sanitarios contagiados, y su efecto sobre la sociedad y la economía no tiene parangón desde que existen registros⁴.

En todo caso, ya es tarde para lamentarse y lo importante ahora es combatir la pandemia, limitar hasta eliminar los contagios, salvar el mayor número posible de vidas y después procurar minimizar los costes económicos. Porque el COVID-19 ha supuesto un drama económico y social. El consumo se ha hundido, en especial el de servicios (muy vinculado a la presencia física), y tardará en recuperarse; la inversión también se ha paralizado por la incertidumbre. La recuperación de ambos depende de tres factores: de la rapidez y determinación con la que se logre controlar la enfermedad, de la duración de las medidas de confinamiento y distanciamiento social, y del éxito de las medidas económicas para evitar que las rupturas temporales de la oferta se transformen en rupturas permanentes.

Estas circunstancias motivaron que el Gobierno de la nación hiciera uso del artículo cuarto, apartado b), de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio⁵, que le habilita para, en el ejercicio

2. Las Fallas, la Feria de Abril, el Rocío, las fiestas de San Isidro, las fiestas de San Juan, los Sanfermines, la feria del libro de Madrid, el bando de la huerta, etc., también se han visto afectados, así como multitud de actividades, sin parangón desde la Guerra Civil (1936-1939).

3. FEAS, Enrique, “El virus que paró el mundo”, *El Notario del Siglo XXI*, n.º 90, marzo-abril 2020.

4. Obviamente la peste negra de 1348 o la peste del siglo II en Roma o incluso la llamada gripe española de 1919 fueron superiores, pero no tenemos registros adecuados. Sobre la historia de las plagas, McNEILL, W. H., *Plagues and Peoples*, Nueva York, 1967.

5. Dichas situaciones denominadas “derecho de necesidad” se desarrollaron por la Ley Orgánica 4/1981. Sobre este derecho de necesidad puede consultarse ÁLVAREZ GARCÍA, V.,

de las facultades que a su vez le atribuye el artículo 116.2 de la Constitución, declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzcan crisis sanitarias que supongan alteraciones graves de la normalidad, lo cual se produjo 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 (en adelante RDDEA), modificado por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo (BOE del 18), de acuerdo con la habilitación contenida en la disposición final segunda del primero.

Posteriormente esa declaración fue ampliada conforme a los correspondientes acuerdos del Congreso de los Diputados (aunque no en periodos exactos de 15 días) por los reales decretos 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; 487/2020, de 10 de abril (BOE del 11); 492/2020, de 24 de abril (BOE del 25); 514/2020, de 8 de mayo (BOE del 9); 537/2020, de 22 de mayo (BOE del 23); y 555/2020, de 5 de junio (BOE del 6).

En efecto, el Pleno del Congreso de los Diputados, en las sesiones celebradas el 25 de marzo, 9 de abril, 22 de abril, 6 de mayo, 20 de mayo y 3 de junio de 2020, acordó conceder las mencionadas autorizaciones para prorrogar el estado de alarma de manera sucesiva hasta las 00:00 horas del 21 de junio de

El concepto de necesidad en Derecho Público, Civitas, Madrid, 1996; BALLBÉ, M., *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Alianza Ed., Madrid, 1983; CRUZ VILLALÓN, P., “La protección extraordinaria del Estado”, en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PREDIERI, A. (dirs.), *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, Civitas, Madrid, 1980, pp. 661-689, y *El estado de sitio y la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980; FERNÁNDEZ SEGADO, F., *El estado de excepción en el Derecho Constitucional español*, EDESA, Madrid, 1978; SERRRANO ALBERCA, J. M., “Artículo 116”, en GARRIDO FALLA, F. (dir.), *Comentarios a la Constitución*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 1985, pp. 1554-1611; y TORRES MURO, I., “Artículo 116. Los estados excepcionales”, en RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., y CASAS BAAMONDE, M.ª E. (dirs.), *Comentarios a la Constitución española*, BOE-Ministerio de Justicia-Fundación Wolters Kluwer, Las Rozas (Madrid), 2018, pp. 630-636.

Más específicamente, ver ÁLVAREZ GARCÍA, V., “El coronavirus (COVID-19): respuestas jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 86-87, marzo-abril 2020 (Monográfico sobre “Coronavirus... y otros problemas”), pp. 6-21; y ÁLVAREZ GARCÍA, V. (dir.), “Coronavirus y Derecho (I): una introducción mínima al Derecho de necesidad”, 18 de marzo de 2020, y “Coronavirus y Derecho (II): los elementos esenciales del Derecho de necesidad”, 21 de marzo de 2020, en el *Foro de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad de Extremadura* [www.forocsyj.es] [concretamente ver <https://derechoadministrativouex.files.wordpress.com/2020/03/20200318.-coronavirus-y-derecho-i.pdf> y <https://forocsyj.com/2020/03/21/coronavirus-y-derecho-ii-los-elementos-esenciales-del-derecho-de-necesidad/>], que constituyen los primeros trabajos de la serie en que se analiza con detalle la respuesta jurídica –y sus problemas– a la crisis sanitaria actual.

2020. En la segunda oleada se declaró dicho estado para diversos municipios de la Comunidad de Madrid⁶ y tras ello mediante Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, se declaró el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 hasta el 9 de noviembre, prorrogado por 6 meses por acuerdo del Congreso de los Diputados de 29 de octubre.

La suspensión de plazos⁷ administrativos y jurisdiccionales acarreó un efecto práctico terrible, pese al más que aceptable uso de la teleadministración. Por su parte, ÁLVAREZ GARCÍA⁸ indica que una medida de necesidad como la relativa a la suspensión de los plazos administrativos quizá pueda ser adecuada para hacer frente a las consecuencias derivadas de la crisis del coronavirus (COVID-19), si dicha medida sirve para contribuir a la seguridad jurídica. El análisis de las previsiones contenidas en la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, por el que se declara el estado de alarma, revela no solo la necesidad, y las dificultades incluso, de la interpretación de

6. El Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, lo hace para los municipios de la Comunidad Autónoma de Madrid de Alcobendas, Alcorcón, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Madrid, Móstoles, Parla y Torrejón de Ardoz.

7. Así, la disposición adicional tercera del RDDEA indica, con el título *Suspensión de plazos administrativos*:

1. *Se suspenden términos y se interrumpen los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público. El cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el presente Real Decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo.*

2. *La suspensión de términos y la interrupción de plazos se aplicará a todo el sector público definido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

3. *No obstante lo anterior, el órgano competente podrá acordar, mediante resolución motivada, las medidas de ordenación e instrucción estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado en el procedimiento y siempre que este manifieste su conformidad, o cuando el interesado manifieste su conformidad con que no se suspenda el plazo.*

4. *Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores, desde la entrada en vigor del presente Real Decreto, las entidades del sector público podrán acordar motivadamente la continuación de aquellos procedimientos administrativos que vengan referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, o que sean indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios.*

5. *La suspensión de los términos y la interrupción de los plazos a que se hace referencia en el apartado 1 no será de aplicación a los procedimientos administrativos en los ámbitos de la afiliación, la liquidación y la cotización de la Seguridad Social.*

6. *La suspensión de los términos y la interrupción de los plazos administrativos a que se hace referencia en el apartado 1 no será de aplicación a los plazos tributarios, sujetos a normativa especial, ni afectará, en particular, a los plazos para la presentación de declaraciones y autoliquidaciones tributarias.*

8. ÁLVAREZ GARCÍA, V., “La incidencia del derecho de necesidad en el procedimiento administrativo: la alteración de las reglas procedimentales por motivos de necesidad”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 54, mayo 2020.

las medidas en ella contenidas, sino también los problemas y las incertidumbres que se han generado en su aplicación práctica. La aprobación de modificaciones y de excepciones en otras disposiciones normativas de las reglas generales previstas en el Real Decreto 463/2020 ha supuesto, a la postre, que se diluya la finalidad perseguida con la adopción de la medida extraordinaria de paralización de todos los procedimientos administrativos. Y ha contribuido también, en definitiva, a provocar una situación de inseguridad generalizada en las relaciones de los ciudadanos con la Administración

Por otra parte, como indica FERNÁNDEZ DE GATTA⁹, el Real Decreto que declaró el estado de alarma, con sus modificaciones y prórrogas, en su caso, estableció el régimen jurídico del mismo, su aplicación y sus efectos¹⁰.

Junto a esas normas es de suma importancia la regulación de la denominada “desescalada” y el acceso a la “nueva normalidad”, que conforme al acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de abril de 2020¹¹ se recogen en el Plan para la transición a una nueva normalidad, en el que se establecen los principales parámetros e instrumentos para la adaptación del conjunto de la sociedad a la nueva normalidad, con las máximas garantías de seguridad sanitaria y recuperando –en palabras del Gobierno– progresivamente los niveles de bienestar social y económico anteriores al inicio de esta crisis.

9. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “Los problemas de las medidas jurídicas contra el coronavirus: las dudas constitucionales sobre el Estado de Alarma y los excesos normativos”, *Diario La Ley*, n.º 9641, 2020.

10. Así, la declaración, ámbito y duración; autoridades competentes y colaboración con las mismas; gestión ordinaria de servicios; limitación de la libertad de circulación de las personas; requisas temporales y prestaciones personales obligatorias; medidas de contención en el ámbito educativo y de la formación; medidas de contención en el ámbito de la actividad comercial, equipamientos culturales, establecimientos y actividades recreativas, actividades de hostelería y restauración, y otras adicionales, y en relación con los lugares de culto y con las ceremonias civiles y religiosas; medidas dirigidas a reforzar el Sistema Nacional de Salud en todo el territorio nacional y para el aseguramiento del suministro de bienes y servicios necesarios para la protección de la salud pública; medidas en materia de transportes; medidas para garantizar el abastecimiento alimentario; garantía de suministro de energía eléctrica, productos derivados del petróleo y gas natural; operadores críticos de servicios esenciales; medios de comunicación de titularidad pública y privada; suspensión de plazos procesales, administrativos y de prescripción y caducidad; previsión del carácter de agente de la autoridad de los miembros de las Fuerzas Armadas; ratificación de las medidas adoptadas por las autoridades competentes de las administraciones públicas regionales y locales (si son compatibles con el propio Real Decreto); habilitación al Gobierno para dictar sucesivos reales decretos que modifiquen o amplíen las medidas establecidas en este; información al Congreso de los Diputados, y, finalmente, régimen sancionador.

11. No hemos conseguido localizar en el BOE dicho Plan (sí sus órdenes de desarrollo) y nos tememos que no fue publicado dicho acuerdo, que es la base de toda la arquitectura de la vuelta a la “normalidad”, pero puede consultarse en https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/sanidad14/Documents/2020/03052020_Desescalada.pdf. No obstante, su puesta en marcha se puede articular a través de la “cogobernanza” que se regula en la Orden SND/387/2020, de 3 de mayo, por la que se regula el proceso de cogobernanza con las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla para la transición a una nueva normalidad.

El Plan estableció un proceso de desescalada gradual, asimétrico, coordinado con las comunidades autónomas¹², y adaptable a los cambios de orientación necesarios en función de la evolución de los datos epidemiológicos y del impacto de las medidas adoptadas, con las famosas cuatro fases (de 0 a 3).

Dicho Plan, 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, de 14 de marzo, tiene como objetivo fundamental conseguir que, manteniendo como referencia fundamental la protección de la salud pública, se recupere paulatinamente la vida cotidiana y la actividad económica, minimizando el riesgo que representa la epidemia para la salud de la población y evitando que las capacidades del Sistema Nacional de Salud se puedan desbordar.

Aunque en el Plan la desescalada no se concibió como un proceso matemático ni automático¹³, sino que debía desarrollarse en función de la evolución de la epidemia y de las capacidades estratégicas de los servicios sanitarios, sí establece un esquema útil sobre el que diseñar y ejecutar las diferentes estrategias de transición. En este sentido, en el Plan se establecen una fase cero o preliminar y tres fases de desescalada diferenciadas en función de las actividades permitidas en cada una de ellas, por las que podrán transitar los diferentes territorios en función de diversos criterios e indicadores hasta llegar a la nueva normalidad, una vez finalizada la fase III, en la que terminarán las restricciones sociales y económicas, pero se mantendrán la vigilancia epidemiológica, la capacidad reforzada del sistema sanitario y las medidas de autoprotección de la ciudadanía.

Este panorama, nuevo para todos, ha puesto en marcha una serie de medidas¹⁴ tanto a nivel estatal como autonómico o local (que es lo que nos inte-

12. A tal efecto la Orden SND/387/2020, de 3 de mayo, por la que se regula el proceso de cogobernanza con las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla para la transición a una nueva normalidad, publicada en el BOE de 3 de mayo. De hecho el Real Decreto 926/2020 considera autoridad competente a los presidentes de las comunidades autónomas.

13. De hecho la Orden SND/399/2020, de 9 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional, establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 1 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad, la Orden SND/414/2020, de 16 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 2 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad, la Orden SND/458/2020, de 30 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 3 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad, y la Orden SND/507/2020, de 6 de junio, por la que se modifican diversas órdenes con el fin de flexibilizar determinadas restricciones de ámbito nacional y establecer las unidades territoriales que progresan a las fases 2 y 3 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad, establecen ya modulaciones.

14. Calificadas por ALEGRE ÁVILA como “promiscuidad *legiferante*” (ALEGRE ÁVILA, J. M., “Un sucinto apunte acerca del *sistema de fuentes* en época de emergencia/excepcionalidad [Perplejidad de un viajero oriental]”, disponible en <http://www.aepda.es/AEPDAEn>

resa), lo que ha supuesto una revolución social y económica propiciada por este estado de alarma sanitaria que ha provocado una vorágine legislativa en todos los ámbitos. Esta vorágine legislativa ha devenido en centenares de normas, entre reales decretos leyes, reales decretos, órdenes ministeriales, notas interpretativas, resoluciones, instrucciones y FAQs dictados por las diferentes administraciones con el fin de clarificar la aplicación de toda esta normativa, y que se pueden consultar en el código electrónico elaborado por el BOE¹⁵ en relación con esta crisis sanitaria del COVID-19, que se mantiene constantemente actualizado.

El Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, establecía, en su artículo 5, que “la superación de todas las fases previstas en el Plan para la desescalada de las medidas extraordinarias adoptadas para hacer frente a la pandemia de COVID-19, aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión de 28 de abril de 2020, determinará que queden sin efecto las medidas derivadas de la declaración del estado de alarma en las correspondientes provincias, islas o unidades territoriales”.

Tras un primer momento de reclusión y *shock* posteriormente todo el territorio nacional alcanzó al menos la fase II del Plan; el Real Decreto 555/2020, de 5 de junio, 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, además de mantener esta última previsión, dispuso que la autoridad competente delegada para la adopción, supresión, modulación y ejecución de medidas correspondientes a la fase III del Plan de desescalada sería, en ejercicio de sus competencias, exclusivamente quien ostentara la presidencia de la comunidad autónoma, salvo para las medidas vinculadas a la libertad de circulación que excedieran el ámbito de la unidad territorial determinada para cada comunidad autónoma.

trada-2837-Un-sucinto-apunte-acerca-del-sistema-de-fuentes-en-epoca-de-emergencia-excepcionalidad.aspx). Un ejemplo es la *Orden SND/535/2020, de 17 de junio, por la que se modifica la Orden SND/414/2020, de 16 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 2 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad, y la Orden SND/458/2020, de 30 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 3 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad.*

15. Disponible en www.boe.es y que tiene 6 volúmenes (COVID-19: Derecho Europeo, Estatal y Autonómico; COVID-19: Colectivos Vulnerables; COVID-19: Trabajadores Autónomos; COVID-19: Medidas Tributarias; COVID-19: Arrendamiento de vivienda y locales comerciales, y COVID 19: Movilidad de las Personas.

Además, se reguló que fueran las comunidades autónomas¹⁶ las que pudieran decidir, con arreglo a criterios sanitarios y epidemiológicos, la superación de la fase III en las diferentes provincias, islas o unidades territoriales de su comunidad, y que, en consecuencia, quedaran sin efecto las medidas derivadas de la declaración del estado de alarma en sus respectivos territorios. Circunstancia que permanece y que ha supuesto la regresión por acuerdo de la comunidad autónoma correspondiente de diferentes municipios a la fase II durante el verano de 2020.

No parece que vaya contra el sentido común señalar que en casos de enfermedades altamente contagiosas es necesario restringir la movilidad de las personas. Una constante de las pandemias es que se extienden con el movimiento de las personas¹⁷. La epidemia se inició en China, llegó a Europa a través de Italia y ahora, además de arrasarse el viejo continente, hace lo propio con los Estados Unidos e Iberoamérica. Pero esta circunstancia debe compaginarse con el respeto al derecho fundamental del artículo 19 CE.

En cualquier caso, el Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, que prorrogó por quinta vez el estado de alarma, acordó también alzar, desde el 4 de junio de 2020, la suspensión de los plazos procesales y de los plazos de prescripción y caducidad de derechos y acciones que estableció el propio Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Asimismo, dispuso la reanudación o, en su caso, el reinicio, a partir del 1 de junio, del cómputo de los plazos administrativos suspendidos.

Por último, el Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis

16. Dando comienzo al rosario de normas autonómicas que, aunque existían ya desde marzo, se multiplicaron de forma exponencial. Así, por ejemplo, Andalucía adoptó el Acuerdo de 9 de junio de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se toma razón del Plan Andaluz de Vigilancia y Prevención de Brotes del COVID-19 (BOJA de 16 de junio de 2020), y aprobó los decretos leyes 10/2020, de 29 de abril, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes de flexibilización administrativa en materia de ayudas en el ámbito del empleo y medidas complementarias con incidencia en el ámbito económico, local y social como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19), y 13/2020, de 18 de mayo, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes relativas a establecimientos hoteleros, coordinación de alertas, impulso de la telematización, reactivación del sector cultural y flexibilización en diversos ámbitos ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19). Por otra parte, Canarias aprobó el Decreto-ley 7/2020, de 23 de abril, de modificación del Decreto-ley 4/2020, de 2 de abril, de medidas extraordinarias de carácter económico, financieras, fiscales y administrativas para afrontar la crisis provocada por el COVID-19; y Madrid, la Orden 523/2020, de 23 de mayo, de la Consejería de Sanidad, por la que se adoptan pautas a cumplir y recomendaciones en materia de salud pública de interés general como consecuencia del avance de la Comunidad de Madrid a la fase 1 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad.

17. Sobre estas *vid.* MACIP, S., *Las grandes epidemias modernas. La lucha de la humanidad contra los enemigos invisibles*, Destino, 2020.

sanitaria ocasionada por el COVID-19 (llamado de “nueva normalidad”), recoge toda una serie de medidas “restrictivas” y reguladoras de esta “nueva normalidad”.

HUERGO LORA¹⁸ ha afirmado que el Real Decreto-ley 21/2020 establece obligaciones que indudablemente limitan la libertad de los ciudadanos (por ejemplo, el uso de mascarillas) e incluso tipifica infracciones y sanciones (como la multa por un máximo de 100 euros por incumplir la obligación de uso de la mascarilla). Dicho autor sostiene que para aprobar normas que no pueden adentrarse en el campo de la reserva de ley basta la potestad reglamentaria. Si interpretáramos el artículo 86 CE en el sentido de que el decreto ley no puede contener ninguna regulación reservada a la ley, el decreto ley solo añadiría (a la potestad reglamentaria) la posibilidad de derogar preceptos legales que regulen materias no reservadas a la ley, o la de introducir normas nuevas en materias no reservadas, pero se convendrá en que ganancia tan limitada difícilmente justificaría la introducción de un instrumento constitucional como el decreto ley, que –añado yo– en cuanto a las entidades locales no parece muy adecuado en el caso de la regulación de los plenos telemáticos a través del Real Decreto-ley 11/2020.

En el momento de escribir estas líneas, y tras una paulatina “reescalada” parcial, podemos señalar, a la vista de la actividad normativa y su plasmación administrativa, tal y como indica PEREA GONZÁLEZ¹⁹, que, por desgracia, con ocasión de la terrible pandemia que hemos sufrido –y sufrimos– en estos últimos meses, el Gobierno y las diferentes comunidades autónomas han procedido de forma urgente a dictar numerosas resoluciones, instrucciones, recomendaciones... Sin poner en duda el voluntarismo y la bondad de esta normativa de excepción, pasado el peor período de la enfermedad, quizá sea el momento de preguntarnos acerca de cuál es el valor cívico que tiene la forma y si acaso no hemos incurrido en algunos excesos –o defectos– al pretender mantener la normalidad o recuperarnos de lo acaecido en este tiempo, renunciando –o pretendiéndolo– a cuestiones a la vista “menores” (formales), pero de innegable importancia para la resolución final de nuestros problemas, o lo que es lo mismo, para las cuestiones materiales (de fondo).

Pero no es el objeto de este trabajo el análisis jurídico-constitucional de la situación de estado de alarma por el COVID-19, que ha sido ya duramente criticada, jurídica, social y políticamente, sino abordar la influencia de las

18. HUERGO LORA, A., “Estado de alarma en el país de los decretos leyes”, disponible en <https://almacenederecho.org/estado-de-alarma-en-el-pais-de-los-decretos-leyes>

19. PEREA GONZÁLEZ, Á., “Apología de la forma: COVID-19 y seguridad jurídica”, *Diario La Ley*, n.º 9649, Sección Plan de Choque de la Justicia / Tribuna, 9 de junio de 2020.

determinaciones jurídicas de la crisis, y por tanto, con carácter previo, deberemos realizar un breve repaso sobre la situación previa de dicha rama del derecho.

Con carácter previo cabe señalar que un apunte importante es entender que, de alguna forma, la autonomía local quedó limitada por la declaración del estado de alarma, dejando la Constitución, la Ley Orgánica reguladora y el propio RDDEA muy claro que el Gobierno de la nación tomaba las riendas. Así, como desarrollaremos posteriormente, las policías locales actuaron bajo el mando del Ministerio del Interior. Cabe lógicamente la posibilidad de que se produzca alguna situación extraordinaria a nivel local en la que el ayuntamiento, y en concreto el alcalde, deba responder, pero la determinación general es la del acatamiento de las normas y restricciones del mando único gubernamental, y tras la finalización del estado de alarma, de las de la autoridad sanitaria en virtud de la legislación al respecto .

Por tanto, como es lógico, las determinaciones legales y actuaciones administrativas locales deben adaptarse a las de carácter sanitario por imperativo legal y constitucional.

En ese sentido, y bajo el paraguas competencial de las comunidades autónomas, algo parecido (sin la cobertura del estado de alarma, salvo en los municipios madrileños anteriormente aludidos, y por tanto susceptible de control jurisdiccional) ocurre en las situaciones derivadas de la segunda ola de la pandemia que nos asola desde finales del verano de 2020.

2

El derecho local

2.1

Características generales

El derecho local es el derecho de la cercanía y la inmediatez, esto es, el conjunto de instituciones que regulan a las entidades locales y a las relaciones de estas con los ciudadanos, que son las que los vecinos perciben con mayor cercanía, por tanto permeable a situaciones como la pandemia del COVID-19.

Esa cercanía de las diferentes corporaciones locales a la ciudadanía hace que las normas que conocemos como “derecho local” estén sometidas a una mayor controversia o discusión que otras partes de nuestro ordenamiento jurídico que nos afectan con menor inmediatez o mayor lejanía, como el derecho nuclear o el parlamentario, por citar solo algunos ejemplos de especial trascendencia, pero de mucho menor conocimiento general y discusión pública,

siendo en este ámbito donde se ejecutan las limitaciones frente al SARS-CoV-2 (aforos, distancias, control de tránsito, etc.).

Pero precisamente esa cercanía al ciudadano y la presencia general en todo el territorio nacional de las entidades locales (a excepción de las denominadas plazas de soberanía de los peñones del norte de África y la isla de Alborán, pero que carecen de población permanente no militar) hacen que el derecho local sea un auténtico “derecho de Estado”, puesto que la articulación y las funciones de las entidades locales son un elemento vertebrador de este, tal y como se deduce no solo de su propia concepción, sino de los reiterados intentos por erosionar la base común, siempre punta de lanza de las concepciones independentistas²⁰.

Debe recordarse que nuestro régimen local se articula, tal y como expresaba MORELL OCAÑA²¹, en un régimen jurídico bifronte caracterizado por la atribución al Estado de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas en el artículo 149.1.18.^a CE, junto a las generales fijadas por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), y las específicas locales contenidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante la LRBRL), junto a sus reglamentos de desarrollo y el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales 2/2004, de 5 de marzo (en adelante TRLRHL), y parcialmente el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (en adelante TRRL).

20. Así, la denominada “interiorización” del derecho local por las comunidades autónomas fue una concepción que avalada por importantes sectores doctrinales solo planteaba cuestiones como sobre diputaciones; al respecto puede verse COSCULLUELA MONTANER, L. y CARBONELL PORRAS, E. (dirs.), *Reforma estatutaria y régimen local*, Civitas-Thomson Reuters, Ministerio de Ciencia e Innovación, 2011. Debemos destacar que, al amparo de los títulos competenciales recogidos en su estatuto de autonomía, diversas comunidades autónomas han aprobado legislaciones en relación con esta materia, que pretenden incidir en la línea de la “interiorización” del derecho local en las comunidades autónomas, y que han supuesto, incluso antes de las reformas estatutarias del periodo 2006-2008, una impugnación de las capacidades legislativas del Estado sobre esa materia ante el Tribunal Constitucional, en los recursos 1523-2004, interpuesto por el Parlamento de Cataluña, 1598/2004, interpuesto por el Gobierno catalán, y 1741/2004, promovido por el Gobierno de Aragón, que han sido resueltos por la STC 103/2013, de 25 de abril. Sobre esta materia véase, con respecto a la interiorización, ORTEGA ÁLVAREZ, L., “El régimen local en los nuevos estatutos de autonomía”, en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Iustel, 2011, pp. 253-285; y con respecto a los límites de la facultad legislativa en la organización de los servicios públicos locales del Estado, MONTOYA MARTÍN, E., “Las fórmulas de gestión de los servicios públicos locales: los entes instrumentales”, *Congreso europeo sobre descentralización territorial y administración local*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2009, pp. 215-258.

21. MORELL OCAÑA, L., *El régimen local*, Civitas, 1988, pp. 150-154.

Como ya hemos indicado, la LRBRL supone la principal legislación básica estatal en la materia, al menos generalista, y ha sido objeto de diversas reformas puntuales y de tres particularmente intensas, por las leyes 11/1999, de desarrollo del pacto local, 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, y 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL). Esta última norma supuso un fuerte impacto sobre el mundo local, puesto que fue la traslación del artículo 135 de la Constitución, tras la reforma exprés de esta en septiembre de 2011 y su desarrollo por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Pero además de la indicada legislación básica el derecho local se integra por otro tipo de legislación que es la sectorial, la cual puede ser autonómica o estatal, dependiendo del título competencial, aunque tras las diferentes reformas estatutarias pocas materias de las que conciernen al mundo local son competencia legislativa del Estado, que se circunscribe prácticamente a los términos previstos por el artículo 149.1.18.^a de la Carta Magna.

El papel de las comunidades autónomas en el derecho local es clave, puesto que la referida competencia legislativa sectorial les posibilita para atribuir competencias y regular el papel de las entidades locales en cada uno de los ámbitos que ellas legislen, con el único límite de la legislación básica estatal y el respeto al principio de autonomía local del artículo 140 de la Ley de leyes²².

Pero además de la legislación básica estatal y la legislación sectorial, estatal y autonómica, debe destacarse la legislación autonómica sobre régimen local, en desarrollo de las antedichas bases estatales.

Junto a ese conjunto de normas estatales y autonómicas (legales y reglamentarias), el ordenamiento jurídico local se ve complementado por la capacidad normativa de las propias entidades locales, recogida en la potestad reglamentaria especificada en el artículo 4.º LRBRL, las clásicas ordenanzas y los reglamentos locales²³.

22. Al respecto, DESDENTADO DAROCA, E., “El principio de autonomía local”, en SANTA-MARÍA PASTOR, J. A. (dir.), *Los principios jurídicos del derecho administrativo*, La Ley, 2010, pp. 877-900, y VEGA DE DÍAZ RICCI, A. M. DE LA, *La autonomía municipal y el bloque constitucional local*, Ciudad Argentina-Servicio de Publicaciones Facultad de Derecho UCM, Buenos Aires-Madrid, 2006. Por lo que se refiere a la defensa de esta, PORRAS RAMÍREZ, J. M.^a, *El conflicto de defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Civitas, 2001; y en su vertiente financiera, MEDINA GUERRERO, M., *La protección constitucional de la autonomía financiera de los entes locales frente a las alteraciones de su ámbito competencial*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2004.

23. Sobre ello, *vid.*: SÁNCHEZ GOYANES, E., *La potestad normativa del municipio español*, El Consultor, Madrid, 2000; GALÁN GALÁN, A., *La potestad normativa autonómica local*,

Ahora bien, sin perjuicio de esa determinación básica estatal que se realiza al amparo del título competencial recogido en el artículo 149.1.18.^a, lo cierto es que el hecho autonómico, plasmado en el Título VIII de la propia Constitución, establece un ámbito competencial para las comunidades autónomas en relación con el régimen local que ha sido específicamente ampliado por las reformas de los estatutos de autonomía²⁴, que suponen unas limitaciones, como posteriormente señalaremos, para el conjunto de las posibilidades reformadoras del legislador estatal, al menos en el sistema actual establecido por la interpretación del Tribunal Constitucional²⁵ de dichos títulos competenciales. Predicable también para los aspectos sanitarios, pese al menor interés de los legisladores autonómicos en la materia.

En cualquier caso, y pese al escaso importe en el conjunto del gasto público que las entidades locales tienen frente a las comunidades autónomas y a la Administración General del Estado, existía antes de la aprobación de la LRSAL un amplio consenso en la necesidad de abordar con urgencia un conjunto de reformas del régimen local, que no solo se vinculan con la contención del gasto y la racionalización de este, sino que pretendieron tener más alcance²⁶.

La reforma que se pretendió abordar, pese a su ambicioso título, se centra, pese a la fundamentación de su exposición de motivos más ambiciosa, tan solo en cuatro aspectos, tal y como se recoge en el párrafo tercero de la exposición de motivos, que señala, de forma literal, que dicha reforma “persigue varios objetivos básicos: clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras administraciones de forma que se haga efectivo el principio ‘una administración una competencia’, racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad fi-

Atelier, Barcelona, 2001; y BLASCO DÍAZ, J. L., *Ordenanza municipal y ley*, Marcial Pons, Madrid, 2001.

24. Aprobados por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía; Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; y, en menor medida, Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

25. Sobre el papel del alto intérprete de la Carta Magna es imprescindible la obra de FERNÁNDEZ FARRERES, G., *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Iustel, 2005.

26. Al respecto *vid.* el monográfico del *Anuario del Gobierno Local 2012: Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?*, dirigido por FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A., Fundación Democracia y Gobierno Local, mayo 2013.

nanciera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas”.

Por tanto, pese al importante calado que tuvo esta reforma, deja al margen otros aspectos sustantivos que son ineludibles en relación con la reforma de la planta local en su conjunto, que dada la premura del tema de la financiación y la racionalización del sector público se dejan apartados para ulteriores ocasiones, desperdiciando, en opinión de la doctrina²⁷, una oportunidad histórica. Podemos resumir, en base a esos cuatro objetivos, que es una ley que denominamos “de crisis”²⁸ y no aprobada como consecuencia de la crisis, con un enfoque absolutamente económico de ahorro del gasto público para reducir el déficit público, con vertientes en las estructuras y competencias, todo ello bajo la óptica de la estabilidad presupuestaria derivada del artículo 135 de la Carta Magna y la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, con un posterior enfoque (no se realizaba en los primeros borradores) de incentivación de la actividad económica particular eliminando autorizaciones superfluas, pero no entrando en una reforma en profundidad del entramado institucional implantado en 1985. Así, para los municipios no “estables” financieramente, se impide ejercer servicios no habilitados por competencias expresas, con su incidencia en la paliación del COVID-19.

La LRSAL ha sufrido varias modificaciones que, no obstante, se refieren a preceptos no impugnados por los recurrentes ante el Tribunal Constitucional. Es el caso de la disposición transitoria séptima, modificada por la Ley 18/2015, de 9 de julio; y de la disposición final segunda, que añade la disposición adicional vigésima a la Ley 30/1992, derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas [disposición derogatoria única, apartado 2.a)]. Por otra parte, el Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre, ha reformado el apartado 2 del artículo 92 *bis* LRBRL, introducido por el artículo 1.27 de la LRSAL.

27. Así lo ha señalado COSCULLUELA MONTANER, L., “Reforma de la Administración local. Una oportunidad de modificar la planta local que no puede perderse”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 157, enero-marzo 2013, pp. 11-19.

28. Lógicamente referido a la crisis económica de carácter financiero-inmobiliario 2008-2014 y no a la pandemia actual. Al respecto *vid.* GARCÍA RUBIO, F., *El derecho local tras la “racionalización”*. *Entre la transparencia, la remunicipalización y el ajuste presupuestario*, Tirant lo Blanch, 2020, p. 26.

2.2

Las normas básicas generales de desarrollo del artículo 149.1.18.ª CE

En cualquier caso, debemos recordar que el ROF²⁹ tiene un carácter de legislación estatal, y que en materia de procedimiento administrativo, por tanto, desarrolla los preceptos básicos con los cuales comparte su naturaleza, previstos en el Título VI de la LRBRL, para las entidades locales.

No obstante, en el ámbito estrictamente local, debemos señalar una excepción a la aplicabilidad del ROF, que tiene su propio fundamento en la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, 39/2015, de 1 de octubre (en adelante LPCAP), y en concreto en la determinación ahora contenida en la LRJSP que venía ya de la LRJAPC en su disposición adicional primera, que excluía de las disposiciones del Capítulo 2.º del Título II (ahora del régimen de los órganos colegiados de la LRJSP) al pleno y, en su caso, a la junta de gobierno de las entidades locales, no señalándose nada en relación con las comisiones informativas, aunque, como órganos del propio pleno, debemos entender que les es de igual aplicación dicha exención de la indicada LRJSP.

En ese sentido debemos destacar la importancia, en ese aspecto, de los reglamentos orgánicos de las entidades locales, tanto los reglamentos orgánicos de los municipios de régimen común, a los que hace referencia el artículo 20.c) de la LRBRL, como los de los municipios de régimen especial de gran población, previstos en el artículo 123 de esta.

Cabe resaltar, en ese sentido, que los procedimientos locales pueden, por reenvío de dicha legislación, establecer requisitos o supuestos que no estén previstos en estas legislaciones, incluyendo fases o compromisos necesarios de este procedimiento, y así debemos destacar lo especificado, por ejemplo, en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, con respecto a las normas sobre aprovechamiento de los bienes comunales, o en lo referido a los requisitos de la tramitación de licencias, conforme a las especificidades de las legislaciones del suelo autonómicas y de los diferentes planes generales de ordenación urbana de los municipios.

No obstante, debemos resaltar la absoluta supeditación de la legislación procesal de las entidades locales a las legislaciones estatal y autonómicas, y en ese sentido basta recordar el ejemplo de la Ley 25/2009, de 22 de diciem-

29. Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, una de las tres normas básicas de desarrollo de la LRBRL.

bre, que obliga a la modificación de cualquier ordenanza local en relación con un procedimiento tan municipal como es el de tramitación de las autorizaciones (hoy declaraciones responsables o comunicaciones) sobre las actividades.

La aprobación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), ha supuesto una importante influencia en la actividad de las corporaciones locales, no solo por las disposiciones adicionales segunda y tercera, que recogen las peculiaridades para la Administración local en cuanto al sistema de contratación pública, sino por la importante actividad local que se desarrolla mediante contratos con terceros.

Dentro de las novedades de la indicada LCSP cabe destacar la variación en la modalidad de la gestión de los servicios públicos, puesto que –recuérdese– la LRBRL remitía a la legislación de contratos públicos en las diversas modalidades de contratación previstas por esta, tras la reforma operada en la legislación local por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

2.3

Las controversias sobre la constitucionalidad de la LRSAL y el marco del derecho local vigente el 14 de marzo de 2020

Como ya hemos indicado, la reforma de mayor calado de la LRBRL desde su promulgación fue la LRSAL, cuya aprobación supuso un gran conflicto jurídico-político-técnico ya desde su procelosa tramitación, lo que generó controversias entre comunidades autónomas y Estado, entre entidades locales y Estado, y de partidos nacionalistas y de izquierdas, todos contra la Ley aprobada.

Junto a esas críticas competenciales e ideológicas se produjeron numerosas críticas doctrinales que podemos agrupar en torno a las SSTC que resolvieron los conflictos, conforme a la clasificación que GRACIA RETORTILLO³⁰ realiza, sobre la vulneración de la autonomía local en los diferentes apartados con un contenido mínimo de la garantía constitucional de la autonomía lo-

30. GRACIA RETORTILLO, R., “La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: la afectación a la autonomía local”, en FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A. (dirs.), *Anuario del Gobierno Local 2015/16*, IDP-Fundación Democracia y Gobierno Local, diciembre 2016, pp. 225-280, y en concreto pp. 249-268, basándose en: a) autoorganización local; b) competencias locales; c) controles sobre los entes locales, y d) autonomía y suficiencia financieras. Y por otro lado, a) la estabilidad presupuestaria, y b) el principio democrático.

cal³¹. Por otra parte, el indicado autor³² recoge la opinión del más alto intérprete de la Constitución sobre el modo en el que debe articularse la garantía de la autonomía local y otros principios.

Así, tras la aprobación de la LRSAL se planteó un primer recurso de inconstitucionalidad, núm. 1792-2014, interpuesto por la Asamblea de Extremadura. Este recurso es el primero de un conjunto de ellos planteados ante las dudas sobre la constitucionalidad de la LRSAL, y que han cristalizado en diversos conflictos de constitucionalidad, además del ya indicado del Parlamento extremeño. Además de los indicados recursos se han producido diversas reuniones previas al amparo de lo previsto en la LOTC, y así los acuerdos de las comisiones bilaterales de Galicia y Andalucía³³.

El 3 de marzo de 2016 el Tribunal Constitucional dictó la correspondiente Sentencia 41/2016³⁴ en el procedimiento sobre recurso de inconstitucionalidad núm. 1792-2014, desestimando el recurso de inconstitucionalidad en todo lo que no señalamos en el apartado final de este punto, aunque algún autor³⁵ lo ha calificado como otra vuelta de tuerca a la autonomía local.

Los anteriores conflictos han dado lugar, como ya hemos indicado, a las SSTC 41/2016, ante recurso interpuesto por la Asamblea de Extremadura; 111/2016,

31. GRACIA RETORTILLO, R., *op. cit.*, pp. 249-260.

32. GRACIA RETORTILLO, R., *op. cit.*, pp. 261 a 268.

33. En primer lugar el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia en relación con la Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de Administración Local (BOE, 8 de abril de 2015), de conformidad con las negociaciones previas celebradas por el Grupo de Trabajo constituido para el estudio y propuesta de solución de las discrepancias competenciales manifestadas con relación al artículo 3 de la Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de Administración Local; ambas partes las consideran solventadas de conformidad con las actuaciones desarrolladas y en razón de los compromisos allí consagrados. Por su parte, en Andalucía, la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con el Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de Administración Local (BOE núm. 70, de 23 de marzo de 2015), en relación con las discrepancias competenciales manifestadas con relación al artículo 2, apartado 2, último inciso, y apartados 3 y 4, y con el artículo 8 del Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de Administración Local; ambas partes las consideran solventadas.

34. Al respecto *vid.* DÍAZ LEMA, J. M., “La STC 041/2016: aval del Tribunal Constitucional a las medidas relativas a la planta local y la reordenación de las competencias locales de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 181, 2016, pp. 351-376.

35. ARROYO GIL, A., “Otra vuelta de tuerca a la autonomía local. Breve comentario a las SSTC 41/2016, de 3 de marzo, y 111/2016, de 9 de junio”, *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 38, 2016, pp. 701-716.

sobre un recurso de la Junta de Andalucía; 168/2016, por recurso interpuesto por el Gobierno del Principado de Asturias; 180/2016, ante recurso interpuesto por el Parlamento de Navarra; 44/2017, sobre el recurso de los diputados de los grupos políticos de oposición en el congreso; 54/2017, del Parlamento de Cataluña; 93/2017, del Consejo de Gobierno de la Generalitat catalana; 101/2017, del Gobierno de Canarias; y 107/2017, sobre conflicto en defensa de la autonomía local.

Las SSTC 41/2016 y 111/2016 son, tal y como indica MEDINA ALCOZ³⁶, muy relevantes bajo esta última perspectiva; vienen a interpretar las reglas constitucionales y estatutarias que articulan la distribución territorial del poder público y las propias bases de régimen local, que están llamadas a funcionar como parámetro de constitucionalidad mediata en recursos, cuestiones y conflictos ante el Tribunal Constitucional. En cierto modo, cobran una importancia similar a la fundamental STC 214/1989, de 21 de diciembre, que resolvió los recursos acumulados contra la primera redacción de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL); o las SSTC 103/2013, de 5 de abril, 143/2013, de 11 de julio, y 161/2013, de 26 de septiembre, que dieron respuesta a los recursos interpuestos contra la reforma de aquella legislación básica (LRSAL).

El citado autor³⁷ mantiene que, en principio, la atribución en sí queda al margen de este título, según el Tribunal Constitucional: “el Estado solo podrá atribuir competencias locales específicas, o prohibir que estas se desarrollen en el nivel local, cuando tenga la competencia en la materia o sector de que se trate. En materias de competencia autonómica, solo las comunidades autónomas pueden atribuir competencias locales o prohibir que el nivel local las desarrolle; sujetándose en todo caso a las exigencias derivadas de la Constitución (singularmente, arts. 103.1, 135, 137, 140 y 141 CE), las bases de régimen local *ex* artículo 149.1.18 CE y, en su caso, los estatutos de autonomía” [SSTC 41/2016, FFJJ 9 y 13 c), y 111/2016, FJ 9].

Esta doctrina, que hunde raíces en la importante STC 214/1989, ha dado pie a declarar el carácter básico de los preceptos que imponen condiciones a la Ley que atribuye competencias municipales propias (art. 25 LRBRL, en la redacción dada por el art. 1.º LRSAL) o la decisión administrativa que autoriza el ejercicio de una competencia no específicamente atribuida al ente local (art. 7.4 LRBRL, en la redacción dada por el art. 1.3 LRSAL). Estas bases “están regulando la atribución de competencias locales, pero no atribuyéndo-

36. MEDINA ALCOZ, L., “La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas a la luz de las sentencias constitucionales sobre la reforma local”, en FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A. (dirs.), *Anuario del Gobierno Local 2015/16*, IDP-Fundación Democracia y Gobierno Local, diciembre 2016, pp. 189-224, y en concreto p. 191.

37. MEDINA ALCOZ, L., *op. cit.*

las directamente por sí, ni impidiendo que las comunidades autónomas opten por centralizar o descentralizar en el marco de sus estatutos”.

Ciertamente, el Estado condiciona el ejercicio de las competencias autonómicas cuando obliga a que los municipios tengan competencias “en todo caso” dentro de determinados ámbitos materiales, o cuando prohíbe atribuir poder local mediante cláusulas generales, abiertas o indeterminadas (apartados 2, 3 y 5 del art. 25 LBRRL). Ahora bien, “ello no es más que una opción política del legislador básico, que está autorizado a diseñar el modelo dentro del cual ha de moverse la asignación de competencias municipales” (STC 41/2016, FFJJ 12 y 13).

Por otro lado, se mantiene el respeto a la autonomía local, pero circunscribiendo esta al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, que –recuérdese– plasma igualmente el artículo 135 CE, evitándose coordinaciones obligatorias de servicios tras la nueva redacción del artículo 26.2 LBRRL, que si existiera un margen de actuación sanitaria para las entidades locales hoy se echaría en falta.

En concreto, además de la interpretación de diversos preceptos³⁸, debemos destacar las inconstitucionalidades de la LRSAL³⁹. MONTI-

38. En concreto se declara que no son inconstitucionales el art. 36.2.a) ni la disposición adicional 15 en la redacción dada por el art. 1.13 de la LRSAL, en los términos del fundamento jurídico 2, por la STC 54/2017, de 11 de mayo, y 93/2017, de 6 de julio.

Por otro lado, se declara que no es inconstitucional el art. 36.2.a), párrafo segundo, en la redacción dada por la LRSAL, interpretado en los términos del fundamento jurídico 3 d), por la STC 180/2016, de 20 de octubre. En el mismo sentido se pronuncia la STC 44/2014, de 27 de abril, en los términos del fundamento jurídico 2.1.

Se declara igualmente que no es inconstitucional el art. 36.1.g) y 2.a), segundo párrafo, en la redacción dada por el art. 1.13 de la LRSAL, interpretado en los términos de los fundamentos jurídicos 11 y 12.c) de la STC 111/2016, de 9 de junio.

En esa línea se declara que no es inconstitucional el art. 70.1, párrafo segundo, siempre que se interprete en el sentido de que no se refiere a las decisiones relativas a las atribuciones delegadas por el pleno, conforme a lo expuesto en el fundamento jurídico 9, por la STC 161/2013, de 26 de septiembre. Finalmente, el Tribunal Constitucional declara que no es inconstitucional el art. 2.2, interpretado en los términos del fundamento jurídico 3, y que no tienen carácter básico los párrafos 1 y 2 del art. 45.2.b), no siendo por tanto su contenido vinculante para las comunidades autónomas recurrentes, por la STC 214/1989, de 21 de diciembre.

39. 1.º) Del apartado 2 del art. 26 LBRRL en los términos redactados por el art. 1.º9 LRSAL, la STC 111/2016, de 9 de junio, anula “al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas” y “Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera”. 2.º) El art. 57 bis LBRRL adicionado por el art. 1.º17 LRSAL es anulado por la STC 41/2016, de 3 de marzo. 3.º) La STC 54/2017, de 11 de mayo, anula los apartados 3 y 4 del art. 104 bis LBRRL en la redacción operada por el art. 1.º28 LRSAL. 4.º) La disposición adicional decimosexta LBRRL añadida por el art. 1.38 LRSAL se declara inconstitucional y nula, con los efectos señalados en el fundamento jurídico 8.f), por la STC 111/2016, de 9 de junio. 5.º) La disposición adicional undécima LRSAL sobre compensación de deudas entre administraciones por asunción de servicios y competencias es anulada por la STC 41/2016, de 3 de marzo. 6.º) La

LLA⁴⁰ ha señalado que, si sumamos las declaraciones de inconstitucionalidad y las declaraciones de interpretación conforme contenidas en estas sentencias, podemos afirmar que los objetivos de la LRSAL en relación con la reordenación de competencias autonómicas sobre régimen local y las limitaciones a la autonomía de los municipios han resultado, en buena medida, desactivados.

Podemos en nuestra opinión concluir resumiendo que el Estado tiene una amplia capacidad en base al tan criticado principio de la política económica, aunque las competencias autonómicas sectoriales (educación, servicios sociales y sanidad) y su autoorganización (órganos competentes para la emisión de informes o autorizaciones en materia de régimen local) no pueden determinarse por el legislador estatal, lo cual es clave para abordar el impacto jurídico de la pandemia.

3

Derecho de emergencia y entidades locales

3.1

Marco jurídico de actuación

Las entidades locales se ven, como el resto de administraciones públicas y de la sociedad, afectadas por la situación de pandemia, y en el ámbito de sus competencias, y dentro del marco del estado de alarma y las normas antipandémicas posteriores, tienen una cierta capacidad de actuación, bajo el mando único que el RDDEA y sus sucesivas actualizaciones establecieron, y las competencias de las comunidades autónomas en materia de salud pública posteriores.

Así, durante la “nueva normalidad” que regula el Real Decreto-ley 21/2020, las capacidades se restablecen al escenario anterior a la crisis, esto es, competencias de las comunidades autónomas y entidades locales y coordinación estatal en base a las normas ordinarias.

disposición transitoria primera LRSAL sobre asunción por las comunidades autónomas de las competencias relativas a la salud es anulada por la STC 41/2016, de 3 de marzo. 7.º) La misma sentencia 41/2016 anuló la disposición transitoria segunda sobre competencias de servicios sociales. 8.º) Lo mismo ocurre y en la misma STC 41/2016 con respecto a la disposición transitoria tercera sobre servicios de inspección sanitaria. 9.º) La STC 111/2016, de 9 de junio, declara inconstitucionales las palabras “el Consejo de Gobierno de” de la disposición final primera LRSAL, mediante la cual se modifica el art. 97 TRRL.

40. MONTILLA, J. A., *Las sentencias del Tribunal Constitucional sobre la LRSAL*, IDP, 22 de diciembre de 2016, disponible en <http://idpbarcelona.net/las-sentencias-del-tribunal-constitucional-la-lrsal/>

Así, la CE, en su artículo 43, reconoce el derecho a la protección de la salud, y atribuye a los *poderes públicos* organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y los servicios necesarios, remitiendo a la ley los derechos y deberes de todos al respecto; asimismo, manda a los *poderes públicos* fomentar la educación sanitaria, la educación física y el deporte.

Debe recordarse que durante el estado de alarma, y conforme al artículo 4.º del RDDEA, la autoridad competente fue el Gobierno, y en tal sentido, además, el artículo 5.º de dicha norma indica que los cuerpos de policía de las corporaciones locales quedarán bajo las órdenes directas del ministro del Interior, a los efectos de dicho Real Decreto, en cuanto sea necesario para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza.

En casos de emergencia el derecho local siempre atribuyó a la alcaldía las capacidades para realizar cuantas actuaciones fueran necesarias⁴¹. En este ámbito el alcalde puede “adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad”, una serie de medidas.

Es necesario diferenciar conceptualmente los términos “medida” y “acto administrativo”. Es cierto que el cauce natural del ejercicio de las competencias de alcaldía es el decreto o la resolución de alcaldía, pero quizá en un momento circunstancial extraordinario se justifica el dictado de este tipo de medidas mediante bando (sobre el que profundizaremos más adelante), o incluso por la vía de hecho (no es recomendable dadas las determinaciones legales de los arts. 4º.1 LRJSP y 84.2 LRBRL, sobre principios de menor intervención, igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue, salvo en circunstancias realmente muy excepcionales).

De hecho, el propio RDDEA reconoce cierta capacidad de intervención al establecer, en su disposición final primera, la ratificación de las medidas adoptadas por las autoridades de las entidades locales con ocasión del COVID-19, que continuarán vigentes y producirán los efectos previstos en ellas, siempre que resulten compatibles con el RDDEA.

No obstante, VILLAR CRESPO⁴² sostiene que las medidas desarrolladas por los alcaldes se dictaron, fundamentalmente, para lograr la continuidad de la

41. El artículo 21.1 m) de la LRBRL indica su competencia para: “m) Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata al Pleno”.

42. VILLAR CRESPO, G., “Repensando el derecho de excepción: la crisis del coronavirus y los tres aprendizajes sobre el derecho de necesidad en el ordenamiento jurídico español”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 54, 2020.

vida vecinal y municipal, no incidiendo especialmente sobre los derechos de la ciudadanía.

Las indicadas medidas por parte de los alcaldes en base a la LRBRL se podrán tomar únicamente “en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos”. Entendemos que la situación generada por el COVID-19 podría ser catalogada de catástrofe, si bien, al estar al amparo de los dictados del Gobierno, seguramente, como recuerda VELASCO⁴³, debería acreditarse otra catástrofe más “local”, digamos más concreta en el espacio y el tiempo, muy probablemente derivada en este caso de la catástrofe principal (hemos visto durante la pandemia bandos “verbales” desalojando playas). Como muy bien matiza BLANES⁴⁴: “La catástrofe o el infortunio tienen en común que se trata de un hecho aislado que causa gran daño. El estado de alarma no es un hecho aislado sino una situación continuada”. Por su parte, la expresión “o grave riesgo de los mismos” puede ser defectuosa, pero la lógica invita a pensar que se refiere a un grave riesgo que podría amenazar el funcionamiento de los servicios o la seguridad de las personas.

Las medidas que se adopten deben ser “las necesarias y adecuadas”⁴⁵. Se trata de un concepto jurídico indeterminado que encierra un indudable margen de discrecionalidad, algo que ya asume el propio precepto cuando indica *ab initio* que el alcalde actúa “bajo su responsabilidad”, pero lógicamente dichas medidas deben adoptarse en el entorno del principio de legalidad y, por tanto, tener al menos una base genérica en el marco de la LRBRL u otra ley, y no aprovechar “que el Pisurga pasa por Valladolid”.

Además, se debe dar cuenta inmediata al pleno. Dar cuenta, evidentemente, no equivale a “ratificar”, por lo que en principio parece que el precepto no está pensado para que el alcalde ejerza por esta vía competencias del pleno. Además, evidentemente, no parece que en este momento resulte sencillo que dicha dación de cuenta sea inmediata, especialmente en los ayuntamientos en los que la celebración del pleno se encuentra suspendida.

En esa línea de facilitar la celebración de los plenos con seguridad sanitaria se produjo la modificación de la LRBRL, que luego analizaremos, mediante real decreto ley.

43. VELASCO CABALLERO, F., “Restricciones a la libertad de circulación por bando de alcaldía”, en blog del IDL de la UAM, 6 de mayo de 2020, disponible en <https://www.idluam.org/blog/restricciones-a-la-libertad-de-circulacion-por-bando-de-alcaldia/>

44. BLANES, M. Á., tuit citado por ALMONACID LAMELAS, V., y disponible en <https://twitter.com/nuevadmon/status/1241634728853360640>

45. Sobre esto podría escribirse mucho a la vista de las divergencias entre el Estado y la Comunidad de Madrid, sobre modelos de confinamiento en base a municipios o áreas de salud, pero esto no es objeto de este trabajo.

Debe señalarse, como indica ALMONACID LAMELAS⁴⁶, que en los municipios sometidos al régimen especial de gran población del Título X LRBRL y en las ciudades de Madrid y Barcelona “también corresponde al alcalde ‘Adoptar las medidas necesarias y adecuadas en casos de extraordinaria y urgente necesidad, dando cuenta inmediata al Pleno’ (art. 124.4.h). Como puede observarse, el precepto no es idéntico. Desaparece el plus de responsabilidad (teórica al menos) que deriva de la expresión ‘personalmente, y bajo su responsabilidad’, y se rebaja, por así decirlo, el nivel de gravedad, de ‘catástrofe o infortunios públicos’ a ‘extraordinaria y urgente necesidad’”. Esto se corresponde con una lógica mimesis, pero teniendo en cuenta el gran número de competencias que el artículo 127 LRBRL atribuye a la junta de gobierno local en estos municipios, en especial toda la contratación.

En el caso del régimen especial de Madrid se sigue una regla parecida en el artículo 14.3 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid⁴⁷; y la Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, en el artículo 13.1.1), atribuye al alcalde similares facultades⁴⁸. No obstante, esa analogía no es mimética, al no requerir situaciones de catástrofe.

Por ejemplo, tal y como indica VILLAR CRESPO⁴⁹, puede citarse el Decreto de Alcaldía del Ayuntamiento de Valladolid 2020/1920, de 13 de marzo. Y más contundente es el Decreto de 15 de marzo de 2020, dictado sobre la base del artículo 124.4.h) LRBRL, por el que se procede a “suspender con carácter general ya toda la actividad desarrollada por el Ayuntamiento de Valladolid (...) mientras se mantenga el estado de alarma”, con excepción de las necesidades de personal para garantizar el funcionamiento de los servicios municipales. Este Decreto fue actualizado, de nuevo, por otro de 30 de marzo de 2020.

46. ALMONACID LAMELAS, V., “¿Puede el alcalde asumir excepcionalmente competencias del pleno durante el estado de alarma?”, disponible en <https://nosoloytos.wordpress.com/2020/03/22/puede-el-alcalde-asumir-excepcionalmente-competencias-del-pleno-durante-el-estado-de-alarma/>

47. e) *Dictar bandos para recordar y precisar los términos del cumplimiento de normas en vigor, o para efectuar apelaciones a la población municipal con motivo de acontecimientos o circunstancias especiales. Dictar decretos e instrucciones.*

f) *Adoptar las medidas necesarias y adecuadas en casos de extraordinaria y urgente necesidad, dando cuenta inmediata al Pleno.*

48. *Adoptar personalmente y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o infortunio público, o de riesgo grave de estos, las medidas necesarias y adecuadas, de las que debe darse cuenta inmediatamente al Plenario o a la Comisión del Consejo Municipal que sea competente por razón de la materia.*

49. VILLAR CRESPO, G., “Repensando el derecho...”, *op. cit.*

Estamos hablando de un supuesto excepcional incluso dentro de las circunstancias excepcionales que produce la pandemia. Dicho de otro modo: la declaración del estado de alarma no altera el régimen legal de distribución de competencias establecido en la legislación de régimen local, puesto que además vulneraría en nuestra opinión el bloque de constitucionalidad establecido por el artículo 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, estando reservada dicha función a la Ley básica.

Por tanto, y conforme indica ALMONACID LAMELAS, no es una alternativa a la celebración de plenos, los cuales pueden celebrarse por los medios telemáticos⁵⁰, con una celeridad similar al dictado de medidas del órgano unipersonal, sobre todo si se articulan como extraordinarios y urgentes, el tipo de convocatoria que obviamente más se ajusta a estos casos. No existiendo excusas, puesto que juicios, conferencias de presidentes de comunidades autónomas, juntas de accionistas y hasta consejos europeos se han celebrado por esta vía.

Por otro lado, tampoco es en absoluto una vía para el ejercicio de las competencias ordinarias, ni del pleno ni del propio alcalde. La regla general sigue siendo que los actos administrativos se dictarán por el procedimiento legalmente establecido.

El sistema de distribución de competencias local ya es sumamente presidencialista, y de hecho las competencias de tipo ejecutivo recaen, de ordinario, sobre la figura del alcalde (o las ya apuntadas de la junta de gobierno en las grandes poblaciones). Sin negar ni la existencia ni la posible utilización de la figura estudiada, debemos acotar todo lo posible su uso, a fin de impedir su abuso (como corresponde a una prerrogativa exorbitante).

Por último, no olvidemos que el alcalde ya dispone de la figura de la avocación respecto de las competencias delegadas a la junta de gobierno. En grandes ciudades se delegan competencias (delegables) de la junta de gobierno, que sí tiene competencias propias, en los concejales delegados o en el propio alcalde.

Como hemos anunciado, debemos indicar que mediante la disposición final 2 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, se ha añadido un nuevo apartado 3 al artículo 46 de la LRRL. La Exposición de Motivos (IV) justifica esta modificación en base al lacónico argumento de que “la pandemia ha puesto de manifiesto la necesidad de que, ante situaciones de crisis de tal envergadura, que puedan producirse por causas de fuerza mayor, grave ries-

50. VELASCO CABALLERO, F., “Restricciones a la...”, *op. cit.*, y ALMONACID LAMELAS, V., “FAQ sobre Plenos telemáticos de las Entidades Locales”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, 8 de abril de 2020.

go colectivo o catástrofe pública, se puedan adoptar medidas conducentes a garantizar el funcionamiento democrático y eficaz de las entidades locales”.

La modificación de la LRBRL⁵¹ es muy similar, tal y como destaca LAGO NÚÑEZ⁵², a la efectuada días antes en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, por la disposición final 1 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, aunque como destaca ese autor es curioso que en la propia exposición de motivos del Real Decreto-ley 7/2020 se matice que “dicha previsión afecta, exclusivamente, a un aspecto parcial y concreto del régimen de funcionamiento del Gobierno en tanto que órgano colegiado de dirección política, y no a elementos estructurales, esenciales o generales de su organización y funcionamiento (STC 60/1986, de 20 de mayo, FJ 4)”. Y ello ya que en esta STC 60/1986 se analizaba la prohibición de afectar mediante real decreto ley al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado. Con la modificación de la LRBRL no ha parecido oportuno añadir este matiz, obviando que los municipios son la entidad básica de organización territorial del Estado, lo que se señala en el artículo 137 CE, en relación con el 1.º LRBRL.

Conforme al señalado LAGO NÚÑEZ, se exige que las herramientas de audioconferencias, videoconferencias u otros sistemas tecnológicos o audiovisuales se garanticen adecuadamente, y para ello se deberá:

a) *Garantizar la seguridad tecnológica.*

Para ello hay que estar al tenor del artículo 13 de la LPCAP, que establece como principio de actuación administrativa el de la seguridad, así como la protección de datos de carácter personal, tal y como se establece en el Esquema Nacional de Seguridad (ENS) contemplado en el artículo 156 de la LRJSP.

51. La redacción del nuevo apartado 3 del art. 46 LRBRL es:

3. En todo caso, cuando concurran situaciones excepcionales de fuerza mayor, de grave riesgo colectivo, o catástrofes públicas que impidan o dificulten de manera desproporcionada el normal funcionamiento del régimen presencial de las sesiones de los órganos colegiados de las entidades locales, estos podrán, apreciada la concurrencia de la situación descrita por el alcalde o presidente o quien válidamente les sustituya al efecto de la convocatoria de acuerdo con la normativa vigente, constituirse, celebrar sesiones y adoptar acuerdos a distancia por medios electrónicos y telemáticos, siempre que sus miembros participantes se encuentren en territorio español y quede acreditada su identidad. Asimismo, se deberá asegurar la comunicación entre ellos en tiempo real durante la sesión, disponiéndose los medios necesarios para garantizar el carácter público o secreto de las mismas según proceda legalmente en cada caso.

A los efectos anteriores, se consideran medios electrónicos válidos las audioconferencias, videoconferencias, u otros sistemas tecnológicos o audiovisuales que garanticen adecuadamente la seguridad tecnológica, la efectiva participación política de sus miembros, la validez del debate y votación de los acuerdos que se adopten.

52. LAGO NÚÑEZ, G., “De la cercanía a la distancia. Examen del artículo 46.3 de la LRBRL”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 6, Sección Rincón Local, junio 2020, p. 122.

No podemos obviar que desde la entrada en vigor del artículo 46.3 de la LRBRL se están utilizando aplicaciones comerciales (Zoom, Google, Teams, etc.) que pueden, al parecer, conllevar transferencia internacional de datos fuera de la Unión Europea, por lo que se están incumpliendo el Reglamento (UE) 2016/679, y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

b) Propiciar la efectiva participación política de sus miembros, la validez del debate y votación de los acuerdos que se adopten.

Para ello, de no contar con reglamento orgánico, las reglas de funcionamiento y ordenación del debate y votación que, con respeto a estos principios, en caso de inaplicabilidad de legislación autonómica o del ROF, han de regular la sesión, y deben ser aprobadas como primer punto tras la constitución del órgano colegiado a distancia. Estas disposiciones requieren mayoría absoluta e informe previo de la secretaría. En cuanto a la votación, y de no estar previsto un sistema de voto telemático, se deberá decidir por el pleno si la adopción de acuerdos se produce por votación nominal (art. 46.2.d LRBRL).

c) El sistema debe asegurar que sus miembros participantes se encuentren en territorio español⁵³ y quede acreditada su identidad.

Es decir, el sistema debe garantizar que quien expresa la voluntad es el concejal que no está presente y no un tercero que pueda actuar en su nombre.

La LPCAP distingue entre identificación y firma electrónica, y simplifica los medios para acreditar una u otra, de modo que, con carácter general, solo será necesaria la primera, y se exigirá la segunda cuando deban acreditarse la voluntad y el consentimiento del interesado. En el caso de la acreditación de la identidad se entiende que habrá que estar a los sistemas previstos en el artículo 9 de la Ley procedimental, ya sea mediante certificado electrónico, de firma o sello o sistemas de clave concertada que las administraciones consideren válidos en los términos y condiciones que se establezcan.

Aquí podría plantearse el hecho de si los participantes deben encontrarse en el término municipal, provincial, insular, comarcal, del área metropolitana o de la mancomunidad, dependiendo de la sesión de la respectiva entidad local, aunque se encuentren en la playa (como ha ocurrido en algún caso).

d) El sistema debe asegurar la comunicación entre los concejales en tiempo real durante la sesión, disponiéndose los medios necesarios para garantizar el carácter público o secreto de la misma según proceda legalmente en cada caso.

⁵³. Sin perjuicio de la aplicabilidad del art. 12.2 del ROF, que obliga a los miembros de la corporación local a comunicar al alcalde su ausencia del término municipal.

Se ha querido ver, en opinión de LAGO⁵⁴, que este requisito se desdobra en dos, de forma que por un lado se asegure la comunicación entre los concejales durante la sesión y por otro se garantice el carácter público o secreto de las sesiones según proceda legalmente en cada caso.

Esto desde el punto de vista gramatical no es así; este apartado del precepto, que es similar al establecido para el Consejo de Ministros, las comisiones delegadas del Gobierno y la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, se refiere al carácter secreto o reservado de sus deliberaciones. En la de los órganos colegiados locales lo que se garantiza es el carácter público o secreto “de las mismas”, sin que se llegue a entender si este adjetivo determinativo se refiere a la comunicación entre los concejales, a la propia sesión, o a ambas (al estar en plural), lo que resulta un tanto extraño.

Y ello ya que las sesiones del pleno de las corporaciones son siempre públicas (art. 70 LRBRL), los que pueden ser secretos son el debate y la votación de aquellos asuntos que puedan afectar al derecho fundamental de los ciudadanos a que se refiere el artículo 18.1 de la Constitución, cuando así se acuerde por mayoría absoluta, lo que no parece compatible con una sesión de estas características. Pero es que además en un gran número de municipios dichas sesiones ya se celebran en *streaming* para facilitar el libre acceso de la ciudadanía...

Las sesiones de la junta de gobierno local y de las comisiones informativas no son públicas (art. 70 LRBRL), pero tampoco son secretas, como únicamente lo han de ser las deliberaciones del Consejo de Ministros (art. 50 Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). De hecho, en el juramento o la promesa de los concejales al tomar posesión del cargo no existe la coletilla de “guardar el secreto de las deliberaciones...”, como sí concurre en los ministros.

3.2

Competencias municipales en el estado de alarma

A la vista de la naturaleza bifronte de nuestro derecho local, ya apuntada en el punto 2, se puede comprobar, siguiendo a VELASCO⁵⁵, en qué medida las leyes estatales y autonómicas atribuyen a los municipios *competencias* que puedan amparar medidas municipales contra la pandemia.

54. LAGO NUÑEZ, G., *op. cit.*, p. 124.

55. VELASCO CABALLERO, F., “Restricciones a la...”, *op. cit.*

a) *Legislación estatal*

Hay que aclarar de entrada que, aunque en este punto la confusión es muy frecuente, el listado de materias del artículo 25.2 LBRL no atribuye competencias sectoriales a los municipios. Es un listado de *materias de interés local* en el que las leyes sectoriales del Estado o de cada comunidad autónoma han de atribuir competencias propias a los municipios (STC 41/2016). En consecuencia, aunque el artículo 25.2 f) LRBRL menciona expresamente la “policía local” y el artículo 25.2 j) LRBRL se refiere a la “protección de la salubridad pública”, estas menciones legales no enuncian competencias municipales, simplemente mandatan a que otras leyes (estatales o autonómicas) atribuyan competencias concretas a los municipios. Distinto es el caso de los servicios públicos obligatorios, donde el listado del artículo 26.1 LRBRL al tiempo impone obligaciones de actuación municipal y atribuye la necesaria competencia para cumplir esos mandatos.

Partiendo de ese marco general, en la actual situación de emergencia sanitaria se comprueba que las *leyes estatales* no atribuyen a los municipios una competencia específica sobre *salud pública*⁵⁶, que es una de las dos materias más conectadas con la actual pandemia. La *protección civil*, que es otra de las materias más relacionadas con la emergencia sanitaria, sí aparece mencionada expresamente como servicio municipal obligatorio –y por tanto como competencia municipal– en el artículo 26.1 c) LRBRL, si bien solo para los municipios de más de 20 000 habitantes. Para los municipios menores, la vigente Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, no contiene una clara atribución competencial al conjunto de los municipios, aunque sí algunas referencias indirectas o difusas a los ayuntamientos (arts. 15.2 y 17.1, y disposición adicional 9.^a). Pudiera parecer, en opinión de VELASCO, que la Ley estatal ha considerado que, siendo la protección civil una materia tradicionalmente autonómica, corresponde a las leyes autonómicas atribuir competencias concretas a los municipios, en ejecución del mandato del artículo 25.2 f) LRBRL.

También corresponde a cada municipio la gestión de los *espacios y dotaciones públicos locales*, todos ellos bienes demaniales cuya defensa (art. 82 LRBRL) y policía (art. 74 TRRL) corresponde a los correspondientes ayuntamientos. Ello permite una ordenación del uso común general de estos bienes al servicio del principio constitucional de protección de la salud (art. 43 CE),

⁵⁶ Lo que sí hacía la legislación anterior a la LRBRL y a la Ley General de Sanidad, esto es, la Ley de 25 de noviembre de 1944 de Bases de Sanidad Nacional, y que ni el TRRL ni la LGS recogen, pese a la obligación que esta última establece en su disposición derogatoria de publicar en un año una tabla de vigencias, no realizada.

que vincula directamente como hemos visto a los ayuntamientos como poderes públicos. Esta competencia municipal para ordenar el uso común general de las dotaciones y los espacios públicos está enunciada expresa y selectivamente en relación con los *parques públicos*, que el artículo 26.1 b) LRBRL enuncia como servicio municipal obligatorio⁵⁷.

Por otro lado, como apuntó acertadamente CIERCO SEIRA⁵⁸, la referencia de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública (LOMESP) a las “autoridades sanitarias” no solo alude a las autonómicas y estatales, sino también a las locales, por dos motivos: por un lado, porque *donde la ley no distingue no debemos distinguir nosotros*; y, por otro, porque la situación de proximidad de las entidades locales a la ciudadana les permite ofrecer *una respuesta pública inmediata*.

Otras hipotéticas competencias municipales, directamente atribuidas por la legislación básica de régimen local, son más difusas o imprecisas. Es el caso que apunta VELASCO de una hipotética competencia municipal sobre *convivencia cívica*, que difícilmente se puede construir sobre la simple mención legal al poder de aprobar ordenanzas para intervenir la actividad de los ciudadanos [art. 84.1 a) LRBRL].

No deben en cualquier caso olvidarse las funciones de colaboración y auxilio de las entidades locales con las autoridades sanitarias competentes en materia de salud pública, y, así, debe recordarse el artículo 52.4 de la Ley General de Salud Pública 33/2011, de 4 de octubre, que señala: “La autoridad sanitaria, en el ejercicio de sus funciones, podrá solicitar el apoyo, auxilio y colaboración de otros órganos administrativos, funcionarios públicos u otras instituciones, pudiendo incluso requerir, en caso de estricta y urgente necesidad y para el mejor cumplimiento de la legislación vigente, el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado u otros agentes de la autoridad que tengan encomendadas funciones de seguridad”.

b) Legislación de las comunidades autónomas

Pero, como hemos apuntado en otros trabajos⁵⁹, el carácter bifronte del derecho local implica también una legislación autonómica de las bases estatales, que dejan a nivel de régimen local y de la legislación sectorial un importante campo a las leyes autonómicas, mediante las cuales las comunidades autónomas han atribuido a los municipios diversas competencias que pueden

57. Los parques se han visto afectados tanto por los efectos del RDDEA como por las órdenes autonómicas de la segunda ola, que obligan al cierre de estos.

58. CIERCO SEIRA, C., *Administración pública y salud colectiva. El marco jurídico de la protección frente a las epidemias y otros riesgos sanitarios*, 1.ª ed., Comares, Granada, 2006, p. 149, y especialmente nota 114.

59. GARCÍA RUBIO, F., *El derecho local...*, *op. cit.*

legitimar la ordenación de conductas a fin de impedir el contagio. En este caso no hay en opinión de VELASCO un patrón competencial único.

Existen diversas tipologías de comunidades autónomas en relación con la diferente atribución de competencias municipales. Así, en Cataluña, el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, aprobado por Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril (TRLMRLC), atribuye directamente competencias municipales sobre “seguridad en lugares públicos” (art. 66. 3 a) o sobre “salubridad” [art. 66.2 h) TRLMRLC].

En Andalucía, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (LAULA)⁶⁰ atribuye a los municipios competencia sobre “promoción, defensa y protección de la salud pública”⁶¹, o sobre la “ordenación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los lugares de concurrencia pública”⁶².

En cambio, las comunidades autónomas que no reformaron sus estatutos de autonomía no recogen un ámbito específico en sus estatutos de autonomía para los municipios, salvo su carácter de unidad territorial de la comunidad y la competencia sobre desarrollo de las bases del régimen local. Por ejemplo, la Comunidad de Madrid, en la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, establece eso mismo en el artículo 3 y en el 27.1.

Por otro lado, también se atribuye a la Comunidad la legislación de desarrollo de las bases estatales en materia de sanidad e higiene en el apartado 4 de dicho artículo 27, y la ejecución de la legislación del Estado en materia de Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, de acuerdo con lo previsto en la materia 17. a del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, reservándose el Estado la alta inspección conducente

60. Al respecto *vid.* GUTIÉRREZ COLOMINA, V. (dir.), *Comentarios sobre la legislación local de Andalucía*, AL Fundación (Fundación Asesores Locales), 2012, y RIVERO YSERN, J. L., *Derecho local de Andalucía. Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía*, Iustel, 2012.

61. Que incluye, conforme el art. 9.13 de la Ley, “(...) c) el control preventivo, vigilancia y disciplina en las actividades públicas y privadas que directa o indirectamente puedan suponer riesgo inminente y extraordinario para la salud (...) f) el control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana (...) i) El control sanitario de industrias, transporte, actividades y servicios (...) y j) el control de la salubridad de los espacios públicos (...)”.

62. Que incluye: “a) El control, vigilancia, inspección y régimen sancionador de los establecimientos de pública concurrencia (...) d) La autorización de condiciones específicas de admisión de personas en los establecimientos de espectáculos públicos y actividades recreativas (...) f) La elaboración, aprobación, implantación y ejecución del Plan de Emergencia Municipal, así como la adopción, con los medios a disposición de la corporación, de medidas de urgencia en caso de catástrofe o calamidad pública en el término municipal (...) k) La ordenación de las relaciones de convivencia ciudadana y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos municipales”.

al cumplimiento de la función a que se refiere este precepto, conforme al artículo 28.1.1.

Por ejemplo, la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid reserva un título (el XI) a las competencias municipales; así, el artículo 137.1 dispone que las corporaciones locales ejercerán las competencias en materia sanitaria que tienen atribuidas en la legislación de régimen local. No obstante, sin perjuicio de las competencias de las demás administraciones públicas, tendrán diversas⁶³ responsabilidades en relación con el obligado cumplimiento de las normas y los planes sanitarios.

Además, se posibilita en el artículo 139 la delegación de competencias propias de la Comunidad, aunque dichas competencias solo podrán ser delegadas cuando se cumpla el principio de responsabilidad financiera y se asuman los resultados económicos de su gestión, de acuerdo con el principio de autonomía municipal.

Incluso a falta de una atribución idónea de competencias en las leyes autonómicas de régimen local, las leyes sectoriales autonómicas, como hemos visto en el caso de la Comunidad de Madrid, también atribuyen a los municipios diversas competencias que pueden amparar prohibiciones de deambulación por los espacios públicos, para evitar el contagio de la COVID-19.

En algún caso, por ejemplo, el de la Ley 11/1994, de 26 de julio, de Ordenación Sanitaria de Canarias, se reconoce al alcalde la condición de “auto-

-
63. a) Prestar los servicios mínimos obligatorios, establecidos en la legislación que regula el régimen municipal en lo referente a los servicios de salud y los regulados en la presente Ley.
- b) Control sanitario del medio ambiente: Contaminación atmosférica, ruidos y vibraciones, abastecimiento y saneamiento de aguas, residuos urbanos e industriales.
- c) Control sanitario de industrias, actividades, servicios y transportes.
- d) Control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, especialmente de los centros de alimentación, peluquerías, saunas y centros de higiene personal, hoteles y centros residenciales, escuelas y campamentos turísticos y áreas de actividad física, deportiva y de recreo.
- e) Control sanitario de la distribución y suministro de alimentos, bebidas y demás productos relacionados con el uso o consumo humano, así como los medios de su transporte.
- f) Control sanitario de los cementerios y policía sanitaria mortuoria.
- g) Desarrollo de programas de promoción de la salud, educación sanitaria y protección de grupos sociales con riesgos específicos, coherentes con los objetivos del Informe del Estado de Salud de la Población de la Comunidad de Madrid y resto de prescripciones establecidas en la presente Ley.
- h) Realizar actividades complementarias de las que sean propias de otras administraciones públicas en las materias objeto de la presente Ley, y en particular, respecto a la educación sanitaria, vivienda, protección del medio y fomento del deporte en los términos establecidos en la legislación que regula el régimen municipal.
- i) Prestar los servicios relacionados con las materias objeto de la presente Ley derivados del ejercicio de las competencias que en ellas puedan delegar la Comunidad de Madrid según los términos establecidos en la legislación que regula el régimen municipal.

ridad sanitaria” (art. 28), y se atribuyen al ayuntamiento ciertas competencias propias sobre salud pública (art. 47.1). Esta legislación autonómica contrasta con la de otras comunidades que concentran la actividad sanitaria en la propia Administración autonómica (tal es el caso ya visto de Madrid o Cataluña).

Como hemos podido comprobar, son varios los títulos competenciales –en leyes estatales o autonómicas– que permiten a los ayuntamientos, con mayor o menor amplitud, adoptar medidas de distancia social contra la propagación del virus. Pero esas competencias no amparan por sí cualesquiera formas de actuación municipal, como la limitación de la movilidad en los espacios públicos. Cuando se trata de imponer *restricciones* en el ejercicio de derechos fundamentales –como la libertad de circulación, el derecho de reunión o la libertad religiosa– no basta con la titularidad municipal de una materia competencial, atribuida por la ley. Dado que la limitación o restricción de derechos fundamentales está reservada a la ley (art. 53.1 CE), las posibles limitaciones municipales han de estar mínimamente *previstas, autorizadas o programadas* en la ley, en opinión de VELASCO⁶⁴.

4

Las variaciones producidas sobre el derecho local

4.1

Entidades locales y restricciones sanitarias

El conjunto normativo que denominamos derecho local se ve, como toda la sociedad, afectado por la situación de pandemia, por una parte en el ámbito de las competencias municipales, pero en especial como entes integrantes del propio Estado en base al artículo 137 CE.

Así, fue paradigmática, en los días previos e inmediatamente posteriores al RDDEA, la realización de bandos de alcaldía, no solo recordando deberes, sino estableciendo situaciones normativas *ex novo*.

La rápida expansión de estos bandos motivó una comunicación de la Secretaría de Estado de Seguridad en la que expresamente se requería a los alcaldes a atenerse a la ejecución estricta, en sus propios términos, de las prohibiciones dictadas por el Gobierno o por los ministros que actuaban como “autoridades delegadas”. En aquella comunicación *se cuestionaba la competencia municipal* (y en concreto, del alcalde) para imponer restricciones

64. VELASCO CABALLERO, F., “Restricciones a la...”, *op. cit.*

adicionales a la libertad de circulación, más allá de las “medidas de alarma” acordadas por el Gobierno.

Como apunta el ya citado VELASCO⁶⁵, la cuestión suscitada es muy compleja, y no se limita a la simple afirmación o negación de la competencia municipal. Confluyen aquí cinco elementos normativos cuya interacción determina la posibilidad de restricciones municipales de la movilidad: la existencia de *un principio constitucional* que obliga a todos los poderes públicos a proteger la salud de los ciudadanos (art. 43 CE); la necesidad de *competencia material* suficiente para que un ayuntamiento pueda actuar en relación con la epidemia; la necesidad de una *autorización legal* también suficiente para limitar el ejercicio de un derecho fundamental, en un ámbito de competencia municipal⁶⁶; la exigencia de *proporcionalidad* en toda limitación de la libertad; y la prohibición de que las posibles medidas restrictivas municipales entren en *contradicción* con las “medidas de alarma” dictadas por el Gobierno.

Lo primero que hay que tener en cuenta es que la protección de la vida y la integridad física (art. 15 CE) y la de la salud (art. 43 CE) son mandatos constitucionales dirigidos *a todos los poderes públicos*. Por tanto, también a los ayuntamientos (aunque el primero con reserva de ley orgánica).

Esto significa, en opinión de VELASCO, tal y como ha señalado ya el Tribunal Constitucional en relación con otros derechos y principios constitucionales, que corresponde a los municipios dirigir el ejercicio de sus competencias, incluso las no directamente relacionadas con la salud, hacia la superación del actual estado de pandemia. En consecuencia, no es imprescindible, para que los municipios desplieguen diversas actividades contra la enfermedad de la COVID-19, la titularidad de una competencia específicamente sanitaria, o relacionada con la salud pública. También *otras competencias municipales* permiten a los ayuntamientos, con los límites que fijen las leyes, adoptar iniciativas contra el contagio masivo por el virus. Así, la ordenación de la circulación de las personas tras la finalización del estado de alarma, con la ampliación de calles peatonalizadas, o, durante la vigencia del RDDEA y en algunas partes de comunidades autónomas en la segunda ola, el ya apuntado cierre de los parques públicos y zonas infantiles.

En segundo lugar, la existencia de una *competencia municipal* apta para adoptar medidas contra el contagio infeccioso no supone que el ayuntamiento pueda sin más imponer restricciones a la libre circulación. Tal y como

65. VELASCO CABALLERO, F., “Restricciones a la...”, *op. cit.*

66. Y también autonómico, aunque sea en ejecución de un acuerdo del Consejo Interterritorial de Salud, como en el célebre caso de la determinación del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid que precipitó la declaración de un nuevo estado de alarma.

argumentó el Tribunal Constitucional en la STC 132/2001, una cosa es la *atribución por ley* de competencias municipales, y otra la *autorización legal* para que los ayuntamientos puedan imponer restricciones en el disfrute de los derechos fundamentales. Así, la simple atribución de una competencia material (la ya aludida de tráfico) no incluye *per se* la potestad para sancionar las contravenciones a las ordenanzas de circulación. Esto solo será posible cuando la ley, además de atribuir la competencia, atribuye esa concreta potestad de intervención o restricción de derechos.

Esto es, no basta –prosigue VELASCO– con que la ley haya reconocido la posible actuación municipal en una materia, mediante la atribución de la correspondiente competencia (protección civil, sanidad, uso común de los espacios públicos). Es necesario, además, que la ley haya *predeterminado* los supuestos normativos y el posible alcance de las medidas municipales limitativas de la libertad individual. Es necesario, entonces, que una ley *autorice* las posibles limitaciones, en materias de *competencia* municipal.

Con carácter general, las leyes de salud pública no autorizan a los ayuntamientos a adoptar medidas restrictivas de la libertad de circulación, garantizada por el artículo 19 CE. El artículo 54 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, prevé la adopción de “cuantas medidas sean necesarias” cuando concurran “motivos de extraordinaria gravedad y urgencia”, pero solo el Estado y las comunidades autónomas –no los municipios– pueden adoptar tales medidas.

Por su parte, el artículo 3 de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, autoriza a adoptar “medidas que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible” a “las autoridades sanitarias de las distintas administraciones públicas, dentro del ámbito de sus competencias”. En este caso la Ley Orgánica no limita al Estado y a las comunidades autónomas la posible adopción de medidas limitativas de la libertad individual. La Ley autoriza a acordar tales medidas a cualquier Administración pública “dentro del ámbito de su competencia”.

Pero en el ámbito estatal (el art. 25 de la LRBRL, la Ley General de Sanidad y la Ley Orgánica complementaria de 1986 y la Ley General de Salud Pública de 2011) no se recogen funciones sanitarias locales, salvo la inspección de bebidas y alimentos, etc., y además están muy mediatizadas por la legislación de las comunidades autónomas. Por tanto, y como sostiene el reiteradamente citado VELASCO, solo allí donde las leyes autonómicas han reconocido a los municipios competencias sobre salud pública⁶⁷, los co-

67. Es el caso de Andalucía conforme al art. 9.13 LAULA, y de Canarias de acuerdo con el art. 47.1 de su Ley 11/1994.

respondientes ayuntamientos están facultados para imponer restricciones en sus correspondientes términos municipales en el ejercicio del derecho fundamental de circulación (art. 19 CE) y lógicamente previa ratificación jurisdiccional.

4.2

Habilitaciones para restricciones en base a leyes no sanitarias

Fuera de la materia estrictamente sanitaria, algunas otras leyes también prevén la imposición municipal de límites a la libre circulación, aunque estas otras leyes no siempre presentan la misma amplitud. Así, por ejemplo, el artículo 48.2 de la Ley catalana 4/1997, de Protección Civil, habilita a los ayuntamientos para adoptar algunas restricciones a la libertad de los ciudadanos, aunque sin llegar al confinamiento. No hay autorización legal, en cambio, en el artículo 14 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, en la medida en que no se menciona a los ayuntamientos entre las “autoridades” competentes en materia de seguridad ciudadana (art. 5).

VELASCO sostiene –y nosotros matizamos– que donde hay competencia municipal (atribuida por ley) y donde además hay autorización legal suficiente (también atribuida por ley) el ayuntamiento, a través del alcalde, puede imponer limitaciones a la libre circulación de las personas, conforme al ordenamiento jurídico. Es cierto que tanto los títulos competenciales municipales como buena parte de las autorizaciones legales para limitar la libertad son –con la excepción de las leyes de protección civil– imprecisos o muy genéricos. Y por sí solos no amparan cualquier medida de emergencia de la alcaldía. En consecuencia, la cuestión jurídica central no es tanto –frente a lo que sugería la comunicación de la Secretaría de Estado de Seguridad ya mencionada– la existencia de competencia municipal en situaciones de extraordinaria y urgente necesidad. La cuestión será la de los límites de esta y su adecuación al conjunto del ordenamiento. Esto es, qué alcance pueden tener las restricciones a la libre circulación impuestas por la alcaldía.

Esos límites son fundamentalmente dos. El primero parte del principio de proporcionalidad, propio de todo Estado de derecho (art. 1.1 CE) y que prohíbe restricciones a los derechos fundamentales que, aun autorizadas en abstracto por la ley, sean exageradas o desviadas de los fines perseguidos, o excesivas en los medios en relación con la libertad. Deben aquí recordarse los principios clásicos locales de los artículos 5 del Reglamento de servicios locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, y 84 de la LRBRL,

que hoy son generales de todas las administraciones públicas, conforme el artículo 4 de la LRJSP.

Por otro lado, debe recordarse igualmente el límite competencial: un ayuntamiento puede imponer limitaciones a la libertad, en materias en las que sea competente, previa habilitación legal y de forma proporcionada; esos posibles mandatos municipales carecen de prevalencia o primacía frente a las decisiones de emergencia aprobadas por el Estado o la correspondiente comunidad autónoma. Tal y como argumenta VELASCO, las decisiones municipales de emergencia, en la medida en que concurren con otras competencias de emergencia del Estado o de las comunidades autónomas, no pueden contradecir o dificultar la eficacia de las decisiones extraordinarias dictadas por el Estado o la correspondiente comunidad autónoma. Porque, siguiendo la pauta argumental de la jurisprudencia constitucional (por ejemplo, STC 40/1998), en ámbitos de concurrencia competencial de varias entidades territoriales debe prevalecer aquella competencia que expresa el interés general, lo que normalmente hace prevalecer el ejercicio de la competencia estatal (respecto de la autonómica o local) o de la autonómica (respecto de la municipal). Así ocurre, de una forma expresa y manifiesta, con las restricciones de la libre circulación por parte del Gobierno durante los estados de alarma, y de las comunidades autónomas en relación con los confinamientos y las medidas restrictivas de la segunda ola.

En consecuencia, en cada caso concreto será necesario determinar si las prohibiciones de libre circulación impuestas por un alcalde, en el contexto de la actual crisis sanitaria, concurren y entran en conflicto con las medidas limitativas contenidas en su momento en el artículo 7 del RDDEA y en las sucesivas órdenes ministeriales que lo concretaron, y en los diferentes decretos leyes, decretos y órdenes de las comunidades autónomas durante la segunda ola.

En este análisis hay que tener en cuenta que cada una de las restricciones a la libertad acordada por el Gobierno en el artículo 7 del RDDEA resulta de una ponderación entre diversos bienes jurídicos, todos ellos de relevancia constitucional. Esto es, cada concreto sacrificio en el ejercicio del derecho a la libre circulación (art. 19 CE) impuesto por el artículo 7 del RDDEA resulta de la ponderación de ese derecho fundamental, en el concreto contexto de la actual pandemia, con el derecho fundamental a la vida (art. 15 CE) y con el “derecho” constitucional a la protección de la salud (art. 43 CE). En consecuencia, dado que las limitaciones impuestas por el Gobierno expresan un determinado equilibrio entre diversos bienes constitucionales, un aumento o reducción de las prohibiciones –por parte de un ayuntamiento– afectaría a ese equilibrio, y por tanto sería contradictorio, en opinión de VELASCO, con la pon-

deración contenida en las prohibiciones prevalentes dictadas por el Gobierno. Esto excluye la posibilidad de que un alcalde realice una valoración política diferenciada de los datos epidemiológicos considerados y valorados por el Gobierno a la hora de ponderar los bienes jurídicos en juego.

Pero no impide, en opinión del reiteradamente citado VELASCO, que, allí donde se den circunstancias fácticas singulares y cualificadas, que precisamente por su dimensión marcadamente local no hayan podido ser consideradas por el Gobierno en su valoración y ponderación general, el alcalde dicte medidas prohibitivas adicionales. Se traslada aquí la idea, ya expuesta con carácter general para la regulación de derechos fundamentales por ordenanza municipal, de que la vigencia efectiva de los derechos fundamentales requiere de un ajuste singular, para adecuar su contenido general al concreto contexto territorial en el que han de actuar. La clave estará entonces en la efectiva existencia de una información epidemiológica localizada, cierta y determinante, que justifique la adopción de restricciones adicionales a la libertad, por un alcalde. Sin esa información precisa y fiable, el alcalde no estaría actuando al margen de las competencias municipales, pero sí estaría ejerciendo su competencia de forma ilegal.

Junto a otras manifestaciones jurídicas y otras más por vía de hecho, la principal manifestación para la adecuación a esta nueva realidad de las entidades locales ha sido la figura de los bandos, lo que nos obliga a realizar unas reflexiones previas sobre dicha figura.

5

El papel de los bandos

Los bandos como elementos de capacidad normativa⁶⁸ de los alcaldes siempre han sido discutidos, dada la expresa reserva que para la potestad normativa derivada del artículo 4.º LRBRL atribuye para los plenos de las entidades locales dicha norma.

Ahora bien, en momentos de urgencia inusitada, y ante lo lento del procedimiento normativo recogido en el artículo 49 LRBRL, en relación con la LPCAP, pueden en los términos alegados en el apartado anterior adoptarse medidas por parte de la alcaldía.

La LRBRL solo se refiere a los bandos de forma expresa en los artículos 21.1.e) y 84.1.a). El primero de estos preceptos incluye entre las atribucio-

68. Al respecto *vid.* PAREJA LOZANO, C., “Autonomía y potestad normativa de las corporaciones locales”, *RAP*, n.º 138, septiembre–diciembre 1995, pp. 107-142.

nes que corresponden al alcalde la de “dictar bandos”; el segundo se refiere a los bandos como forma de intervención en la actividad de los ciudadanos. Además, aunque no se refiera de forma expresa a los bandos, también hay que tener en cuenta la habilitación al alcalde para “adoptar personalmente y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o infortunio públicos o de grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas, dando cuenta al pleno”, recogida en el apartado j) del artículo 21.1. Por otro lado, el ROF, a estas atribuciones, añade la de “dirigir la policía urbana, rural, sanitaria, de subsistencia, de seguridad, de circulación y de costumbres, publicando al efecto bandos, órdenes o circulares de instrucción”.

Tal y como recuerda FARRÉ TOUS⁶⁹, la negación a los bandos de la naturaleza de disposiciones de carácter general⁷⁰ se encuentra respaldada por una línea jurisprudencial polarizada en torno a la primigenia STS de 28 de diciembre de 1977⁷¹.

A partir de aquí, y admitidos, en opinión de FARRÉ, los bandos como manifestación de la potestad normativa de los entes locales, el Tribunal Supremo diferencia los bandos de las ordenanzas y los reglamentos, y lo hace en primer lugar tomando como criterio diferenciador el contenido de ambos: “la ordenanza es instrumento adecuado para regular las materias importantes, el bando se reserva para cuestiones de índole menor, por responder su ratio

69. FARRÉ TOUS, S., “Los Bandos del Alcalde”, *REALA*, n.º 273, 1997, pp. 101-125, y en concreto p. 105.

70. Al respecto, RODRÍGUEZ-SABUGO FERNÁNDEZ, J. R., “Sobre la naturaleza de los bandos como disposiciones de carácter general (Las disposiciones de carácter general en la Administración Local)”, *Revista de Estudios de la Vida Local* (actual *REALA*), n.º 207, 1980, pp. 487-505, y VALLINA VELARDE, V. DE LA, “Consideraciones sobre la potestad normativa de los entes locales”, *REVL*, n.º 176, octubre-diciembre 1972, pp. 601-654.

71. Ciertamente, ya en sentencias anteriores se había incidido sobre la interpretación del artículo 7.2 del Reglamento de Servicios de 1955 (así, en las SSTS de 20 de diciembre de 1962, 30 de mayo de 1969, 18 de enero de 1971, 27 de febrero de 1976...) en el sentido de afirmar que las disposiciones de carácter general adoptadas por la corporación debían adoptar la forma de ordenanza o reglamento, y hacer derivar de esta afirmación la consecuencia de que ningún otro órgano municipal dispone de competencia para dictar disposiciones de carácter general, que recordemos está atribuida en exclusiva al pleno y solo es delegable en los municipios de gran población en las comisiones de este.

No obstante, es la STS de 28 de diciembre de 1977 la que de una forma más explícita se dedica a establecer las diferencias entre los bandos y las disposiciones de carácter general aprobadas por los entes locales. En la misma línea se manifiestan, incluso reproduciendo literalmente aquella sentencia, las SSTS de 18 de octubre de 1983 y 30 de octubre de 1984. Sin embargo, y pese a las conclusiones a que pueda llevar una primera lectura, la STS del año 1977 no excluía el carácter normativo de los bandos, sino que, más bien al contrario, lo reconocía al admitir que “aunque la Ley de régimen local no delimita las líneas que separan las distintas manifestaciones de la potestad normativa de los entes locales (ordenanzas, reglamentos y bandos) ello no supone que puede adoptarse indistintamente cualquiera de estas formas, ya que habrá de atenerse al sentido o finalidad de la ley en relación a la materia a regular”.

a la necesidad de recordar, a veces, el cumplimiento de una disposición legal o reglamentaria, fechas o lugares en que se llevarán a cabo determinadas actuaciones o prestaciones, actualización de mandatos contenidos en las leyes cuando se producen las situaciones que estas contemplan (vacunación, etc.); esto es, se trata de medidas, en general, temporales y de carácter instrumental más que de carácter modificadorio o innovador. (...) una regulación general y de duración indefinida del tráfico rodado de determinadas características en el casco urbano de la ciudad cuya implantación exige (ante la falta de norma o instrucción superior en que apoyarse y que desborda la potestad de mando del alcalde) la aprobación de la correspondiente ordenanza, atribuida por ley la competencia para dictarla al pleno, previo cumplimiento de los trámites legales y subsiguiente control de legalidad...”.

Hasta aquí parecería que el Tribunal Supremo otorga una diferente posición a ordenanzas y bandos en atención a la mayor importancia de las materias que han de ser reguladas por ordenanza, por cuya razón deben ser aprobadas mediante un procedimiento formal que ofrece mayores garantías. Aunque estas consideraciones puedan ser ciertas, el principio de seguridad jurídica y de competencia de los órganos impide que un criterio tan inseguro como “la importancia de la materia” pueda ser útil, con carácter general, para separar las materias que corresponden al alcalde y las que corresponden al pleno.

Bajo la denominación de bandos se da en la práctica una gran diversidad de manifestaciones con forma diversa, que van desde los textos que más bien podrían ser calificados como auténticas piezas literarias⁷² hasta disposiciones que pueden ser calificadas como de carácter general, en la medida en que tienen por objeto la fijación, y no solo el recordatorio, de normas básicas para la convivencia ciudadana. Diversos autores se han ocupado de establecer clasificaciones de los bandos dictados por el alcalde.

Quizás la más extendida sea la que clasifica los bandos en ordinarios y de necesidad, siendo estos últimos aquellos que solo puede dictar el alcalde cuando se produce una situación de emergencia, que actúa como supuesto de hecho habilitante para su ejercicio.

Pero de todos estos autores, posiblemente es SERRANO GUIRADO⁷³ quien ha realizado un intento más exhaustivo de clasificación. Dejando de lado los bandos dictados por los extintos gobernadores civiles en uso de las atribuciones que les confería la Ley de Orden Público y los bandos dictados por las autoridades militares, y centrándonos solo en los bandos dictados por el

72. ASÍ, TIERNO GALVÁN, E., *Bandos del Alcalde*, Tecnos, 6.^a ed., 1986.

73. SERRANO GUIRADO, E., “Bandos”, *Nueva enciclopedia jurídica*, tomo III, Seix, Barcelona, 1951, p. 277.

alcalde, según este autor se puede diferenciar: a) Por razón de la materia, clasifica los bandos en dos grandes grupos: policía general administrativa y policía de seguridad u orden público. b) Por razón de su finalidad: ejecutivos, administrativos y de urgencia. Ciñéndonos a esta última distinción, y dejando para un capítulo aparte el tema de los bandos de necesidad, SERRANO considera como ejecutivos los que dicta el alcalde para el más conveniente desarrollo y cumplimiento de los acuerdos del ayuntamiento, mientras que los administrativos son los que dicta el alcalde en virtud de la potestad propia dentro de su competencia. De esta distinción deriva, según este autor, una diferente posición del bando: así, mientras en el primer caso el bando debe respetar el principio de jerarquía respecto a las ordenanzas del ayuntamiento, en el segundo caso no hay sometimiento jerárquico, puesto que la relación entre las dos figuras ya no se articula en virtud del principio de jerarquía, sino del principio de competencia. Esta clasificación puede resultar ciertamente interesante. No obstante, parece que, para establecer una delimitación más precisa de esta figura, se debe intentar una clasificación que tenga en cuenta la gran diversidad de manifestaciones que bajo esta denominación se dan en la práctica cotidiana de los ayuntamientos.

Siguiendo al indicado FARRÉ TOUS⁷⁴ podemos diferenciar entre:

a) Bandos que tienen por objeto dar publicidad a actos, hechos, derechos y obligaciones previstos en otras disposiciones. Entrarían dentro de este grupo, a título de ejemplo, los bandos que tienen por objeto el anuncio de la celebración de fiestas, la felicitación o agradecimiento, el recordatorio de la normativa legal sobre prevención de incendios, o bien la publicidad de los períodos de liquidación de tributos municipales previamente establecidos de acuerdo con otras normas, etc.

b) Bandos por los cuales se fijan determinados elementos necesarios para la realización de un acto, o se establecen mandatos generales para una situación concreta. Entrarían dentro de este grupo las convocatorias para la realización de actos públicos, como por ejemplo los actos de alistamiento, vacunaciones sanitarias..., y para la comunicación de ciertas medidas a adoptar ante ciertos hechos (restricciones del tráfico, solicitud de colaboración ciudadana...).

c) Bandos por los cuales se establecen prohibiciones, deberes, derechos o condiciones para su ejercicio, con vocación de permanencia y que comportan una innovación en la regulación establecida hasta entonces con carácter general.

74. FARRÉ TOUS, S., *op. cit.*, pp. 109-111.

Así, en una situación de pandemia con enormes limitaciones, y dado el procedimiento para la elaboración o modificación de las ordenanzas locales que el artículo 49 LRRL establece, máxime tras los nuevos requisitos incorporados por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, los bandos recuperan un importante papel como figura en base a ese concepto de “bandos de necesidad” que teorizara CLAVERO ARÉVALO⁷⁵.

Tal y como destaca VELASCO CABALLERO⁷⁶, en el inicio del estado de alarma algunos alcaldes dictaron bandos o decretos de alcaldía en los que se imponían limitaciones a la libre circulación, o a la actividad comercial, adicionales respecto de las establecidas con carácter general por el Gobierno en el artículo 7 RDDEA.

6

Afecciones concretas principales de la normativa “COVID-19”

6.1

Organización de los servicios

En cualquier caso, y según el artículo 6.º RDDEA, corresponde a los ayuntamientos la “gestión ordinaria de sus servicios”⁷⁷, a lo que se une que no fueron categóricamente suspendidos los procedimientos y, de forma concreta, no fueron suspendidos los procedimientos tributarios (en este caso es indiscutible, y el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, se decanta por la ampliación de plazos).

75. CLAVERO ARÉVALO, M. F., “Ensayo de una teoría de la urgencia en el derecho administrativo”, *RAP*, n.º 10, 1953.

76. VELASCO CABALLERO, F., “Restricciones a la...”, *op. cit.*

Conocido es, por ejemplo, el bando del alcalde de Tres Cantos (que fue muy rápidamente revocado) en el que se limitaba a días alternos la movilidad de los vecinos, incluso para la realización de algunas de las actividades no prohibidas en el art. 7 del Real Decreto 463/2020.

También el alcalde de Alcañiz precisó y amplió, mediante un bando, algunas de las prohibiciones impuestas por el Real Decreto 463/2020.

Algún alcalde, como el de Xeraco (Valencia), incluso ordenó el bloqueo físico, mediante vallas y montones de tierra, de los accesos rodados al municipio.

77. Así, el art. 6 RDDEA señala, bajo la rúbrica “Gestión ordinaria de los servicios”, que “Cada Administración conservará las competencias que le otorga la legislación vigente en la gestión ordinaria de sus servicios para adoptar las medidas que estime necesarias en el marco de las órdenes directas de la autoridad competente a los efectos del estado de alarma y sin perjuicio de lo establecido en los artículos 4 y 5”.

Así, la primera reflexión en este aspecto es la cuestión competencial en referencia al órgano de gobierno municipal que, dentro de cada ayuntamiento, puede ejercer la competencia y la autorización legal para restringir la libre circulación de los vecinos, imponiendo medidas de distancia social. Esto es precisamente lo que regula el artículo 21.1 j) LRBRL, al enunciar la competencia de alcaldía para adoptar las medidas necesarias en situación de catástrofe, como ya hemos apuntado anteriormente. Este precepto no otorga competencia alguna al ayuntamiento, ni le autoriza a limitar ningún derecho fundamental, tal y como acertadamente apunta VELASCO⁷⁸, puesto que el artículo 116, en relación con el 53 de la CE, lo reserva al Gobierno de la nación, tal y como desarrolla la Ley Orgánica 4/1981.

Debemos señalar, por ejemplo, que el Ayuntamiento de Madrid, mediante decreto de alcaldía de 12 de marzo de 2020, estableció los servicios excepcionales del Ayuntamiento de Madrid, sus organismos autónomos y empresas públicas con motivo de las medidas excepcionales adoptadas para contener el COVID-19, recogiendo en su apartado segundo, bajo la rúbrica de “formas de organización del trabajo”⁷⁹, las medidas correspondientes.

Así, en virtud del principio de continuidad de los servicios públicos y las modulaciones de estos y adaptación a esta nueva realidad, los más acuciantes de los servicios públicos en este periodo de pandemia y “nueva nor-

78. VELASCO CABALLERO, F., “Restricciones a la...”, *op. cit.*

79. 1. *El Ayuntamiento de Madrid mantendrá el funcionamiento de los servicios públicos municipales.*

2. *Se mantendrá la modalidad presencial en la organización del trabajo en relación con aquellas actividades que resulten imprescindibles para garantizar la prestación de los servicios públicos municipales que, por sus especiales características, no admitan su realización en la modalidad no presencial. Estos servicios se describen en los anexos adjuntos.*

3. *En relación con los demás servicios, se dispone la implantación de formas de trabajo no presenciales. No obstante, cuando motivos de interés general lo exijan, se podrá requerir a empleados públicos en régimen de trabajo no presencial la realización en régimen presencial de actividades administrativas específicas que resulten imprescindibles para la adecuada prestación de los servicios.*

4. *Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores, los titulares de las secretarías generales técnicas, coordinaciones de los distritos, gerencias de los organismos autónomos del Ayuntamiento de Madrid y responsables de las empresas municipales adoptarán las medidas pertinentes para garantizar dicha prestación.*

5. *En caso de ser estrictamente necesario para garantizar el correcto mantenimiento de los servicios públicos y previa autorización del responsable de la unidad afectada, se articularán las medidas necesarias para que los empleados públicos puedan disponer de los expedientes administrativos en los términos previstos en el artículo 16 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.*

6. *En el caso de que el personal no pueda acceder a su centro o unidad de trabajo, por cierre del mismo o suspensión temporal de actividades, y no sea posible su reubicación en otros, la permanencia en su domicilio tendrá la consideración de tiempo de trabajo efectivo.*

malidad” son los servicios sociales, y el Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, recoge en su artículo 10, “Servicios sociales”, que las administraciones competentes deberán asegurar el cumplimiento, por los titulares de centros de servicios sociales de carácter residencial y centros de día, de las normas de desinfección, prevención y acondicionamiento de las instalaciones que aquellas establezcan.

En particular, velarán por que su normal actividad se desarrolle en condiciones que permitan en todo momento prevenir los riesgos de contagio.

Las autoridades competentes deberán garantizar la coordinación de los centros residenciales de personas con discapacidad, de personas mayores y de los centros de emergencia, acogida y pisos tutelados para víctimas de violencia de género y otras formas de violencia contra las mujeres, con los recursos sanitarios del sistema de salud de la comunidad autónoma en que se ubiquen.

Los titulares de los centros han de disponer de planes de contingencia por COVID-19 orientados a la identificación precoz de posibles casos entre residentes y trabajadores y sus contactos, activando en su caso los procedimientos de coordinación con la estructura del servicio de salud que corresponda.

Igualmente, los titulares de los centros adoptarán las medidas organizativas, de prevención e higiene en relación con los trabajadores, usuarios y visitantes, adecuadas para prevenir los riesgos de contagio. Asimismo, garantizarán la puesta a disposición de materiales de protección adecuados al riesgo.

La información a que se refiere este apartado estará disponible cuando lo requiera la autoridad de salud pública.

La prestación del resto de servicios recogidos en el Catálogo de Referencia de Servicios Sociales, aprobado por Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia el 16 de enero de 2013, y en el artículo 3.1 del Real Decreto-ley 12/2020, de 31 de marzo, de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género, deberá realizarse asegurando que se adoptan las medidas de higiene adecuadas para prevenir los riesgos de contagio.

Así, las entidades locales se ven concernidas por estas obligaciones, tanto en su vertiente de autoridades competentes como en la de titulares de centros. No obstante, tal y como destaca DOMÍNGUEZ MARTÍN⁸⁰, a través de la aplicación del Fondo de Contingencia y la concesión de un suplemento de

80. DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., “La acción social municipal en la gestión de la emergencia sanitaria producida por la COVID-19 y en el proceso de salida de la crisis sanitaria y social”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, n.º 53, junio 2020, pp. 75-106.

crédito, recogido por el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, se refuerza en 300 millones de euros el presupuesto del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 para financiar un Fondo Social Extraordinario, para hacer frente a las consecuencias sociales de la COVID-19 mediante transferencias a las autoridades competentes de las comunidades autónomas, Ceuta y Melilla, para financiar las prestaciones básicas de los servicios sociales de las comunidades autónomas, diputaciones provinciales o corporaciones locales, que tengan por objeto exclusivamente hacer frente a situaciones extraordinarias derivadas de la COVID-19. Junto a lo anterior, el artículo 3 del Real Decreto-ley establece una financiación extraordinaria a los servicios sociales cuyas destinatarias son ya directamente las entidades locales (no vía indirecta, a través de las comunidades autónomas, como en el caso del art. 1). Esta financiación no tiene por objeto atender las competencias municipales prestadas en relación con los servicios sociales en general, sino que acota el destino de esta ayuda extraordinaria, tanto si la reciben las comunidades autónomas (art. 1) como si las destinatarias son directamente las entidades locales (art. 3).

Por otra parte, no debe olvidarse que los municipios son titulares de los servicios públicos de transporte en los municipios de más de 50 000 habitantes, los culturales (teatro, exposiciones, conciertos, etc.), y por tanto, en dicha condición, pudieran estar afectados por las determinaciones del artículo 26 sobre *Provisión de información esencial para la trazabilidad de contactos*.

Dicha determinación legal indica que los establecimientos, medios de transporte o cualquier otro lugar, centro o entidad pública o privada en los que las autoridades sanitarias identifiquen la necesidad de realizar trazabilidad de contactos, tendrán la obligación de facilitar a las autoridades sanitarias la información de la que dispongan, o que les sea solicitada, relativa a la identificación y los datos de contacto de las personas potencialmente afectadas.

6.2

Contratación pública

Muchos de los reales decretos leyes aprobados por el Gobierno de la nación como consecuencia de la pandemia⁸¹ regulan directamente aspectos de la gestión contractual pública, y/o tienen un efecto sobre la actividad contractual del sector público (y por tanto de las entidades locales), tanto de los expe-

81. Sobre la incidencia general *vid.* GIMENO FELIU, J. M.^a, “La nueva regulación de la contratación en los sectores especiales y su incidencia práctica. Novedades del Real Decreto-ley 3/2020”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, n.º 53, junio 2020, pp. 12-74.

dientes que se encontraban en tramitación al decretarse el estado de alarma como de contratos que se encontraban en ejecución el 14 de marzo, tal y como destaca MARTÍNEZ FERNÁNDEZ⁸².

Estos reales decretos leyes con regulación que afecta a los contratos públicos son los siguientes:

- Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19. Dispone en su artículo 16 que la adopción de cualquier tipo de medida directa o indirecta por parte de las entidades del sector público para hacer frente al COVID-19, justificará la necesidad de actuar de manera inmediata, siendo de aplicación la **tramitación de emergencia** regulada en el artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP). Este precepto fue modificado por los reales decretos leyes 8 y 9/2020.
- Real Decreto-ley 8/2020, 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. Regula, en su artículo 34, una serie de medidas para evitar los efectos negativos sobre el empleo y la viabilidad empresarial derivados de la **suspensión de contratos públicos**, y la **ampliación del plazo de ejecución**, tratando de evitar la resolución de contratos públicos por parte de todas las entidades que integran el sector público, y que las medidas adoptadas por las diferentes administraciones tengan un impacto estructural negativo sobre esta parte del tejido productivo. Estas medidas suponen en general una modificación expresa del artículo 208 de la LCSP y una alteración de la doctrina sobre reequilibrio económico de las concesiones. También se modifica la regulación de la tramitación de emergencia de los contratos necesarios para hacer frente a la enfermedad, incluyendo la previsión de abonos a cuenta sin garantía. El artículo 34 de este Real Decreto-ley ha sido modificado por los reales decretos leyes 11 y 17/2020.
- Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19. Modifica el artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, y extiende la contratación por la **tramitación de emer-**

82. MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J. M., “Efectos sobre los expedientes de contratación en tramitación y los contratos en ejecución de las medidas adoptadas por el Gobierno a raíz de la crisis sanitaria provocada por el coronavirus”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º II, Sección A Fondo, mayo 2020.

gencia a todo el sector público, para atender las necesidades derivadas de la protección de las personas y otras medidas adoptadas por el Consejo de Ministros para hacer frente al COVID-19.

- Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. Modifica (disposición final primera, apartado diez) el apartado 1, el cuarto párrafo del apartado 3, el apartado 6, y añade dos nuevos apartados 7 y 8 del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, en relación con la suspensión y ampliación del plazo de ejecución de contratos. Además, **modifica el artículo 29.5 de la LCSP** en relación con la duración de los contratos de suministro. Esta modificación afecta a los contratos en ejecución y pudiera afectar también a algún nuevo contrato de suministro que se vaya a tramitar.
- Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo. Modifica la **letra d) del apartado 4 del artículo 159 de la LCSP** para prever la celebración de mesas electrónicas en el procedimiento abierto simplificado, al igual que en el abierto ordinario, suprimiendo la referencia a la apertura de sobres en “acto público” (disposición final séptima); y modifica la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 11/2020, añadiendo un nuevo apartado 3 para **levantar la suspensión del procedimiento de recurso administrativo especial en los contratos que se puedan tramitar de acuerdo con la disposición adicional 3.4 del Real Decreto 463/2020** (disposición final décima).
- Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia. Modifica de nuevo la letra d) del apartado 4 del artículo 159 de la LCSP y la letra f) para prever la celebración de mesas electrónicas en el procedimiento abierto simplificado, suprimiendo también en este la referencia a la apertura de sobres en “acto público” y añadiendo junto al término “sobres” el de “o archivo electrónico” (disposición final tercera).
- Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-2019. Modifica el apartado 4 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, **levantando la suspensión** de los términos e interrupción de los plazos **de los procedimientos de contratación** promovidos por entidades pertenecientes al sector público, incluido el inicio de nuevos

procedimientos de contratación, siempre y cuando su tramitación se realice por medios electrónicos, medida que se extiende a los recursos especiales que procedan en ambos casos; da **nueva redacción a los apartados 2 y 3 del artículo 33 de la LCSP**, que regula las entidades que tendrán la consideración de medio propio personificado respecto de una entidad perteneciente al sector público que no tenga la consideración de poder adjudicador (disposición final octava); modifica el artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, permitiendo los pagos parciales a cuenta de las indemnizaciones por suspensión de contratos, y ampliando su aplicación a los contratos de concesión y gestión de servicios públicos y complementarios de estos, celebrados con anterioridad al TRLCSP 3/2011 (disposición final novena).

Al menos los tribunales administrativos de recursos contractuales de Andalucía, Aragón, País Vasco, Cataluña y Castilla y León, acogiendo la suspensión de plazos de la disposición adicional 3.^a del Real Decreto, habían comunicado que no dictarán acto alguno sobre los procedimientos de recurso o reclamación durante la vigencia del Real Decreto 463/2020 o prórroga de la misma, incluyendo su resolución definitiva, medidas provisionales o cualquier otro acto de trámite o instrucción, y que los plazos de interposición de recursos y reclamaciones están suspendidos (Nota del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales del País Vasco, de 16 de marzo de 2020, similar a las de los otros tribunales citados).

6.3 Haciendas locales

El capítulo I del Real Decreto-ley 8/2020 regula una serie de medidas de apoyo a las familias, colectivos más vulnerables y trabajadores que se vean afectados por la pandemia; fruto de esta regulación, entran en escena las determinaciones que el Real Decreto-ley 8/2020, en su artículo 3, recoge respecto al destino del superávit de las entidades locales para atender ciertos gastos sociales, extendiéndose no solo a los gastos de inversión, como tradicionalmente venía regulándose cada año, al prorrogar el destino del superávit de las entidades locales aplicando la disposición adicional 16.^a TRLRHL, sino también a aquellas prestaciones señaladas en el punto 2 del artículo 1 del Real Decreto-ley 8/2020, que regula como novedad no solo el destino a los gastos de inversión (recordemos que eran inversiones financieramente sostenibles), sino también el gasto corriente imputable a los capítulos 1, 2 y 4, siempre que esté dentro de la política social 23 (“servicios sociales y promoción social”).

Es decir, se regula como novedad, y a efectos de poder priorizar el impacto negativo en la economía, proteger a los sectores más vulnerables como los incluidos en las políticas sociales de nuestros ayuntamientos, extendiéndose estas medidas no solo a gastos de inversión, sino también a gastos corrientes siempre que tengan encaje dentro de las actuaciones previstas en el artículo 1.2 del Real Decreto-ley 8/2020, en sus letras a) a i).

Por tanto, tal y como destaca APARISI⁸³, desde que se promulgó por primera vez la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera –LOEPySF–, para regular el destino del superávit presupuestario, que iba dirigido básicamente a la amortización extraordinaria de deuda (art. 32), hasta el momento actual –8 años después–, se han ido introduciendo muchos cambios, desde permitir que los efectos presupuestarios y económicos de las inversiones se extiendan a más de un ejercicio, hasta el momento actual que permite no solo destinarlas a gastos de inversión (que como predica su propio nombre son inversiones), hasta incluir, en estos momentos y en base a la situación actual, ciertos gastos corrientes motivados por este estado excepcional que necesita de ayudas a los sectores más vulnerables y necesitados, como las ayudas de bienestar social, y entre ellas las de servicios y promoción social, lo cual permite que la crisis, la imaginación y la creatividad se erijan en espíritu de superación, de lucha contra el miedo, de fomento de la creatividad y de la importancia de dar valor a lo importante (y tanto que es creatividad, porque llamar inversiones financieramente sostenibles⁸⁴ a cual-

83. APARISI APARISI, M.^a C., “Incidencia de la crisis ocasionada por el COVID-19 en el destino del superávit de las entidades locales y en las inversiones financieramente sostenibles”, *Revista de Derecho Local El Derecho*, n.º 84, 23 de abril de 2020, p. 2.

84. Respecto al desarrollo normativo de lo que se entiende por inversión financieramente sostenible, la disposición adicional 6.^a se remite a una ley. Y fue el Real Decreto-ley 2/2014, de 21 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados en los dos primeros meses de 2014 por las tormentas de viento y mar en la fachada atlántica y la costa cantábrica el que modificó el TRLRHL, añadiendo una nueva disposición adicional 16.^a con el título “Inversión financieramente sostenible”.

Esta disposición adicional 16.^a fue modificada por la disposición adicional 96.^a LPGE 2017, que, a efectos del apartado 5.º de la disposición adicional 16.^a, en el supuesto de que un proyecto de inversión no pudiera ejecutarse íntegramente en el ejercicio 2017, dispuso que la parte restante del gasto autorizado en el ejercicio 2017 se pudiera comprometer y reconocer en el ejercicio 2018, financiándose con cargo al remanente de tesorería de 2017, quedando afectado a ese fin por el importe restante y no pudiendo la entidad local incurrir en déficit al final del ejercicio 2018.

Y también fue modificada por el Real Decreto-ley 1/2018, de 23 de marzo, por el que se prorroga para 2018 el destino del superávit de las corporaciones locales para inversiones financieramente sostenibles y se modifica el ámbito objetivo de estas, que en su art. 1 permitió comprometer y ejecutar durante el ejercicio 2019 la parte restante del gasto autorizado en el 2018, cuando el proyecto de inversión no pudiera ejecutarse íntegramente en este ejercicio.

Para el ejercicio 2019, fue el Real Decreto-ley 10/2019 el que prorrogó el destino del superávit para ese ejercicio.

quier contratación laboral para reforzar los servicios sanitarios, por ejemplo, es tener mucha imaginación, en opinión de la citada APARISI⁸⁵).

El artículo 3 del Real Decreto-ley 8/2020 permite el destino alternativo a la amortización de deuda para las IFS imputadas a la política de gasto 23, “servicios sociales y promoción social”, con un máximo del 20 %, y se pueden destinar a gastos de inversión (art. 3.1 del Real Decreto-ley 8/2020) siempre que se cumplan los requisitos previstos en la disposición adicional 6.^a LOEPYSF.

Pero lo que permite también la norma, como una de las novedades previstas en el Real Decreto-ley 8/2020, es el destino a gastos corrientes, pero solo los que estén relacionados en las letras a) hasta la i) previstas en el artículo 1.2.

Es decir, el Real Decreto-ley 8/2020 prorroga la disposición adicional 6.^a LOEPySF únicamente para inversiones financieramente sostenibles referidas a la política de gasto 23, no solo las relativas al capítulo 6, sino también las prestaciones corrientes que quedan señaladas en el punto 2 del artículo 1 del Real Decreto-ley 8/2020 y que se imputan a los capítulos 1, 2 y 4⁸⁶.

Puesto que la redacción original obligaba a ejecutar el proyecto íntegramente en un ejercicio (lo que resultaba prácticamente imposible salvo que se asfaltaran calles), la presión de los distintos representantes municipales obligó al Gobierno de la nación, a través de la FEMP, a modificar la norma en los términos expuestos, de tal forma que las IFS se pudieran ejecutar durante el año y el siguiente.

85. APARISI APARISI, M.^a C., *op. cit.*, p. 3.

86. Es decir, se puede destinar a gasto corriente el relacionado con el art. 1.2 del Real Decreto-ley 8/2020, para:

a) Reforzar los servicios de proximidad de carácter domiciliario para garantizar los cuidados, el apoyo, la vinculación al entorno, la seguridad y la alimentación, especialmente los dirigidos a personas mayores, con discapacidad o en situación de dependencia, compensando así el cierre de comedores, centros de día, centros ocupacionales y otros servicios similares, considerando el mayor riesgo que asumen estas personas en caso de contagio. Estos servicios comprenden la ayuda a domicilio en todas sus modalidades y cualquier otro de análoga naturaleza que se preste en el domicilio de la persona usuaria.

b) Incrementar y reforzar el funcionamiento de los dispositivos de teleasistencia domiciliaria de manera que incrementen el ritmo de contactos de verificación y la vigilancia de la población beneficiaria de dicho servicio.

c) Trasladar al ámbito domiciliario, cuando sea considerado necesario, los servicios de rehabilitación, terapia ocupacional, servicios de higiene, y otros similares, considerando la suspensión de atención diurna en centros.

d) Reforzar los dispositivos de atención a personas sin hogar, con el personal y medios materiales adecuados, asegurando que tanto ellas como quienes las atienden estén debidamente protegidas, y posibilitar la ampliación, tanto en el tiempo de estancia como en intensidad, de los mismos.

e) Reforzar las plantillas de centros de Servicios Sociales y centros residenciales en caso de que sea necesario realizar sustituciones por prevención, por contagio o por prestación de nuevos servicios o sobrecarga de la plantilla.

f) Adquisición de medios de prevención (EPI).

Estas inversiones deben ser a lo largo de la vida útil financieramente sostenible. A estos efectos la ley determina los requisitos formales que permiten calificar una inversión como financieramente sostenible, para lo que se valorará especialmente su contribución al crecimiento económico a largo plazo. En el epígrafe siguiente nos detendremos en su regulación.

Una última cuestión: las IFS excepcionales para los gastos sociales COVID-19 se podrán tramitar durante todo el ejercicio 2020 (no solo durante el estado de alarma) y con independencia de que el Gobierno prorrogue el resto de IFS incluidas tanto en la disposición adicional 6.^a como en la 16.^a TRLRHL, permitiendo que las mismas se ejecuten también en el ejercicio 2021, siempre y cuando las IFS lleguen a la fase AD, y, dada la urgencia para la que se dictan estos reales decretos –ya que son para paliar los efectos negativos de este estado de alarma–, lo lógico sería pensar que su tramitación será rápida y ágil, por lo que lo razonable es esperar que se ejecuten íntegramente este año, pero el tiempo nos dirá..., porque el mundo local nos sorprende la mayoría de las veces.

Esto es, en palabras de DOMÍNGUEZ MARTÍN⁸⁷, se acota el destino de los fondos atribuibles a las corporaciones locales, ya que el artículo 3 del Real Decreto-ley establece que aquellas disponen de una cantidad de igual cuantía (300 millones) del superávit del ejercicio 2019 para financiar gastos de inversión incluidos en la política de gasto 23 (“servicios sociales y promoción social”), recogida en el anexo I de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales. Por su parte, en la Exposición de Motivos, apartado II, del propio Real Decreto-ley, se establece que el destino de estas ayudas es financiar “todas las prestaciones de servicios gestionadas por los servicios sociales de atención primaria y atención a la dependencia que vienen recogidas en el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, de 16 de enero de 2013, que recoge el Catálogo de Referencia de Servicios Sociales”.

g) Ampliar la dotación de las partidas destinadas a garantizar ingresos suficientes a las familias, para asegurar la cobertura de sus necesidades básicas, ya sean estas de urgencia o de inserción.

h) Reforzar, con servicios y dispositivos adecuados, los servicios de respiro a personas cuidadoras y las medidas de conciliación para aquellas familias (especialmente monoparentales y monoparentales) que cuenten con bajos ingresos y necesiten acudir a su centro de trabajo o salir de su domicilio por razones justificadas y/o urgentes.

i) Otras medidas que las comunidades autónomas, en colaboración con los Servicios Sociales de las entidades locales, consideren imprescindibles y urgentes para atender a personas especialmente vulnerables con motivo de esta crisis, y sean debidamente justificadas.

87. DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., “La acción social...”, *op. cit.*

Hay que insistir en que los ayuntamientos no se pueden gastar todo el superávit. Esta financiación alcanza al 20 % del superávit presupuestario de cada ayuntamiento correspondiente a 2019 (medido en los términos del art. 20 del Real Decreto-ley 11/2020), y con un límite máximo en conjunto (nacional) de 300 millones de euros, cumpliendo con la regla de gasto y otra serie de condiciones de estabilidad. Por otro lado, también hay que destacar que se mantiene el mismo régimen de autorización de las inversiones financieras sostenibles (IFS). Y, efectivamente, las que no superen los umbrales establecidos en la disposición adicional 16.^a TRLHL no necesitan autorización previa de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local.

En cualquier caso, el acuerdo de Consejo de Ministros de 29 de septiembre de 2020 decidió suspender para 2020 y 2021 las reglas de déficit, también para las entidades locales.

Otro aspecto importante y complementario es el nuevo escenario de prudencia financiera que la Resolución de 7 de mayo de 2020, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, por la que se actualiza el Anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de julio de 2017, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales (BOE 8 mayo 2020), incorpora.

Dados los actuales niveles de coste de financiación del Estado, en el caso de las operaciones de préstamo, si el coste total máximo al que se refiere el apartado tercero de la citada Resolución de 4 de julio de 2017 fuera negativo, podrán formalizarse préstamos a un tipo del 0 %.

Posteriormente la Resolución de 2 de junio de 2020, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, por la que se actualiza el Anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de julio de 2017, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales (BOE de 4 de junio de 2020), ha precisado lo anterior, aumentando el margen de una “imprudencia” limitada.

Por otra parte, la FEMP⁸⁸ ha aprobado un documento que se basa en dos pilares; por una parte, la ya analizada supresión de la limitación en el gasto del remanente de tesorería, y por otro lado, un pilar basado en tres ejes:

88. Disponible en <http://www.femp.es/comunicacion/noticias/documento-para-la-reactivacion-economica-y-social-desde-las-entidades-locales>, documento aprobado por la junta de gobierno de dicha asociación el 22 de mayo de 2020. También se puede consultar en el n.º 335 de la revista *Carta Local*, de mayo de 2020, editado por la FEMP.

1.– **Fondo financiero que pueda ser destinado exclusivamente al impulso de la recuperación social y económica.** Este Fondo tendría a su vez dos bloques de financiación: el primero, con un importe de **5000 millones de euros en 2020 y una cantidad no inferior a 1000 millones en 2021**; y el segundo bloque, dotado con el **14,16 % de los fondos procedentes de la UE**. Se prevé, igualmente, que las federaciones territoriales de municipios y provincias reclamen a sus respectivas comunidades autónomas la constitución de fondos destinados a planes locales de choque en sus territorios.

2.– **Fondo extraordinario para el sostenimiento del transporte público urbano** que cubra el déficit generado por este servicio público que durante la crisis de la COVID-19 registró caídas de uso superiores al 90 %. A estos efectos, se solicita al ministro de Movilidad y Agenda Urbana la constitución de dos fondos extraordinarios: uno, por importe de **1000 millones de euros**, para el transporte colectivo terrestre (autobús y tranvía), y otro, de **725 millones de euros, para el metro**.

3.– **Fondo para la colaboración de las entidades locales en la gestión del ingreso mínimo vital.** Sobre este último, y en razón de la cuantía que se prevé para el ingreso mínimo vital, la colaboración de las entidades locales en la implantación y el seguimiento del mismo precisará de la aprobación de un fondo propio.

A juicio de la FEMP, se trata de dos líneas de actuación que resultan absolutamente necesarias para que la Administración local pueda desarrollar su potencial en la lucha contra los efectos adversos de la pandemia. En su propuesta, la FEMP añade que, “una vez salgamos de las actuaciones más urgentes de lucha contra la pandemia, es prioritario sentar las bases para una reforma de la financiación local”.

No obstante, el Estado, ante esta situación, y previo un polémico acuerdo con la FEMP (es la única vez en su historia que el acuerdo se adoptó con el voto de calidad del presidente), aprobó el Real Decreto-ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales, publicado en el “Boletín Oficial del Estado” número 211, de 5 de agosto de 2020, que el Congreso, en su sesión de 10 de septiembre de 2020, acordó derogar⁸⁹.

En la vertiente de los tributos, además de la lógica merma de los ingresos municipales, tanto por la morosidad sobrevenida de los contribuyentes como por la moratoria de ingresos establecida, debe reseñarse la Consulta (Direc-

⁸⁹. Es el quinto caso en la historia desde la vuelta de la democracia, el anterior fue el Real Decreto-ley 21/2018, sobre vivienda.

ción General de Tributos) V1456-20, 18 mayo 2020⁹⁰, en la que se señala que las adquisiciones de bienes necesarios por parte de un ayuntamiento para combatir los efectos del COVID-19 tributan en IVA a tipo 0.

Así, dichas entregas de bienes necesarios para combatir el COVID-19 en las operaciones en las que el destinatario sea una entidad pública se rigen por el artículo 8 del Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo, que dispone que hasta el 31 de julio de 2020 se aplicará el tipo del 0 por ciento del impuesto sobre el valor añadido a las entregas de bienes, importaciones y adquisiciones intracomunitarias de bienes referidos en el Anexo del Real Decreto cuyos destinatarios sean entidades de derecho público.

Conforme a la Directiva 2006/112/CE se entiende aplicable a los ayuntamientos la exención sanitaria, y en igual sentido se pronuncia la LIVA en torno a las exenciones aplicables a determinadas actividades realizadas por las entidades públicas.

Lógicamente, en un panorama de gran descenso del PIB, aumento del desempleo, etc., se aproximan tiempos de restricción presupuestaria, y por tanto las haciendas locales deberán optimizar sus estructuras a una disminución de ingresos y aumento de gastos.

6.4 Urbanismo

Uno de los principales campos de actuación de las entidades locales es el del urbanismo, y en ese sentido los expertos⁹¹ ya empiezan a plantearse respuestas a la incidencia de la pandemia sobre nuestras ciudades, e incluso algunas ciudades han comenzado a trabajar en su transformación. En casi todas ellas se observa una constante que ya conocíamos: la transformación que nos traerá la COVID-19 consistirá en acelerar el viaje de las ciudades hacia la sostenibilidad, que está directamente relacionada con la salud.

Este enfoque propone mejorar los entornos urbanos para facilitar a la población el acceso a las opciones más saludables. Por ejemplo, las políticas que promueven el transporte sostenible y activo —es decir, caminar o ir en bicicleta— favorecen practicar actividad física y reducir el sedentarismo, así

90. Consulta Vinculante V1456-20, de 18 de mayo de 2020, de la SG de Impuestos sobre el Consumo.

91. Al respecto *vid.* <https://www.huellasbysareb.es/en-primera-persona/ciudades-despues-covid/>

como disfrutar de menores niveles de contaminación. En el entorno actual, además, este tipo de desplazamientos ayudan a prevenir la propagación de la pandemia, porque permiten mantener la distancia social.

Uno de los grandes retos de esta crisis, tal y como se apunta desde “Urbanismo transversal”⁹², va a ser hacer frente al uso innecesario del coche, fruto del miedo al contagio, así como adaptar el transporte público a los nuevos requerimientos. Como nos recuerdan expertos en movilidad, la elección del medio de transporte debería basarse en el riesgo de transmisión, los impactos sanitarios y ambientales y el acceso y uso del espacio. Será fundamental favorecer la proximidad, los tránsitos peatonales y los sistemas de movilidad sostenible (la bicicleta va a ser una pieza clave en la movilidad posCOVID-19), dejando el transporte público de baja ocupación para los trayectos más largos, y el coche para las personas más vulnerables que no puedan utilizar otros medios de transporte.

Será imprescindible, también, evitar la necesidad de grandes desplazamientos, facilitada por el teletrabajo y la flexibilización de horarios. Tal vez estamos más cerca que nunca de la utopía de la *slowcity* y de una reestructuración de las horas destinadas al trabajo.

Pero este cambio en el urbanismo se articulará progresivamente mediante las correspondientes planificaciones futuribles, aunque el COVID-19 ya ha incidido en nuestro ordenamiento jurídico-urbanístico.

En cuanto a la realización de obras, tanto públicas como privadas, debe recordarse la Orden SND/340/2020, de 12 de abril, por la que se suspenden determinadas actividades relacionadas con obras de intervención en edificios existentes en las que exista riesgo de contagio por el COVID-19 para personas no relacionadas con dicha actividad, que implicó la suspensión de toda clase de obra que suponga una intervención en edificios existentes, en los supuestos en los que en el inmueble en el que deba ejecutarse se hallen personas no relacionadas con la actividad de ejecución de la obra, y que, debido a su ubicación permanente o temporal, o a necesidades de circulación, y por causa de residencia, trabajo u otras, puedan tener interferencia con la actividad de ejecución de la obra, o con el movimiento de trabajadores o traslado de materiales, exceptuándose de esta suspensión de las obras aquellas en las que, por circunstancias de sectorización del inmueble, no se produzca interferencia alguna con las personas no relacionadas con la actividad de la obra, y también se exceptuaron los trabajos y las obras puntuales que se realizaran en los inmue-

92. <https://paisajetransversal.org/2020/05/el-urbanismo-tiempos-coronavirus-covid-19-desescalada-propuestas-ciudad/>

bles con la finalidad de efectuar reparaciones urgentes de instalaciones y averías, así como las tareas de vigilancia.

Esta suspensión es lógicamente una causa de fuerza mayor que vincula tanto a las obras públicas como a las privadas y que tiene sus efectos sobre las licencias de obras otorgadas, suspendiéndose por tanto los plazos para su ejecución mientras dure la suspensión.

Dejando al margen estas cuestiones generales, de profunda importancia, cabe señalar diferentes campos afectados por el COVID-19 en el urbanismo, y así:

a) El estatuto de la propiedad inmobiliaria

Una de las cuestiones que mayor preocupación ha generado es el uso del estado de alarma para la limitación, hasta casi su pérdida, del derecho de propiedad urbana, y así, mediante una mera orden ministerial (eso sí, de una autoridad competente conforme al RDDEA), se limita de forma muy preocupante.

El artículo 4-3.º de la Orden TMA/336/2020, de 9 de abril, por la que se incorporan, sustituyen y modifican sendos programas de ayuda del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 10, 11 y 12 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, prevé que “las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y de Melilla pondrán a disposición de la persona beneficiaria una vivienda de titularidad pública, o que haya sido cedida para su uso a una administración pública, aunque mantenga la titularidad privada, adecuada a sus circunstancias en términos de tamaño, servicios y localización, para ser ocupada en régimen de alquiler, de cesión de uso, o en cualquier régimen de ocupación temporal admitido en derecho. Cuando no se disponga de este tipo de vivienda, la ayuda podrá aplicarse sobre una vivienda adecuada, de titularidad privada o sobre cualquier alojamiento o dotación residencial susceptible de ser ocupada por las personas beneficiarias, en los mismos regímenes”.

Esta determinación es en nuestra opinión una auténtica vulneración del derecho de propiedad y su régimen estatutario reservado al binomio Ley-planeamiento.

b) Instrumentos de planeamiento y gestión

Por lo que se refiere a los procedimientos relativos a la tramitación de instrumentos de planeamiento o de gestión urbanística, caracterizados por incluir, además del trámite de audiencia a los interesados, un plazo de información pública, cabe señalar que desde el 14 de marzo hasta el 4 de junio de 2020 no se pudo entender computado un plazo de información pública por el tiempo transcurrido durante el estado de alarma. Pero sí se podía publicar

un trámite de información pública durante el estado de alarma, advirtiendo expresamente de la suspensión del plazo correspondiente.

En Cataluña, superando la vieja polémica denunciada en su día por GONZÁLEZ PÉREZ⁹³, se había regulado, mediante la disposición adicional décima del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, que los plazos para la tramitación y la resolución definitiva de las figuras de planeamiento urbanístico y de gestión urbanística establecidos por esta Ley se amplían en un mes, en caso de que coincidan total o parcialmente con el mes de agosto.

Con el parón antes señalado del RDDEA, y toda vez que, tras el levantamiento de la suspensión, puede suponer el solapamiento con dicho mes de agosto en la nueva tramitación, con la consiguiente ralentización de las operaciones urbanísticas, para superar esta dificultad se dictó el Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas urgentes en materia de urbanismo, fianzas y ambiental⁹⁴, cuyo artículo 1 suspende la eficacia de la indicada disposición adicional décima del texto refundido de la Ley de urbanismo durante el año 2020, con respecto a la resolución definitiva de los órganos urbanísticos de la Administración de la Generalidad de carácter colegiado.

c) Licencias

Cabe reseñar, con HERNÁNDEZ JIMÉNEZ⁹⁵, que en los procedimientos de solicitud de licencias urbanísticas las legislaciones urbanísticas autonómicas regulan el plazo máximo de resolución del procedimiento; por ejemplo, en Andalucía⁹⁶. Pues bien, si la solicitud se ha realizado antes de la vigencia del estado de alarma, o incluso durante el mismo, y para su resolución no resulta preciso atender ningún plazo que se considere suspendido (no es preciso realizar requerimientos de deficiencias, requerir informes sectoriales, etc.), nada ha de impedir que se dicte el acto resolutorio concediendo o denegando la licencia.

Cuestión distinta será la eficacia de dicho acto resolutorio, que requerirá la notificación al interesado, estando suspendidos los plazos para cursar la

93. GONZÁLEZ PÉREZ, J., “Las notificaciones del mes de agosto”, *RAP*, n.º 61, enero-abril 1970, pp. 121-123; incluido como n.º 18 de los *34 artículos seleccionados de la Revista de Administración Pública con ocasión de su centenario*, INAP, 1983 (selección, introducción general y presentación de A. NIETO).

94. Un breve comentario de este lo tenemos en DURÁ ALEMAÑ, C., “Cataluña, a consecuencia de la Covid-19, establece medidas urgentes en materia de urbanismo, fianzas y ambiental”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 19 de junio de 2020. <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/>

95. HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H., “La afección del estado de alarma a los procedimientos urbanísticos”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 6, junio 2020, p. 88.

96. El artículo 172.5.ª de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía dispone que “la resolución expresa deberá notificarse en el plazo máximo de tres meses”.

notificación del artículo 40.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, una de las disposiciones más incumplidas del ordenamiento administrativo con o sin pandemia, y entendiendo rechazada la notificación electrónica si no se accede a su contenido transcurridos diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación (artículo 43.2).

Y, aunque dicha notificación se practique (por ejemplo, porque el interesado haya accedido a su contenido en sede electrónica), estarán suspendidos los plazos para interponer recurso administrativo conforme a lo dispuesto en la disposición adicional cuarta del Real Decreto 463/2020, e interrumpidos si se trata de actos desfavorables, conforme a la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 (se empieza a computar el plazo para recurrir desde el primer día hábil siguiente a la fecha de finalización de la declaración del estado de alarma).

Otro aspecto es el de los efectos del silencio en materia de dominio público (las terrazas que posteriormente abordaremos), y desde luego la agilización de los procedimientos para intentar superar la crisis económica, como hace la modificación de la Ley del suelo de la Comunidad de Madrid de 15 de octubre de 2020⁹⁷, que generaliza la declaración responsable, agiliza las licencias y exime de título jurídico habilitante a: “Todas aquellas obras o actuaciones urbanísticas de menor entidad consistentes en sustitución de acabados interiores de una sola vivienda o local, solados, alicatados, yesos y pinturas, reparaciones puntuales de cubiertas, cornisas, salientes o vuelos, reposición o renovación de instalaciones eléctricas o de aires acondicionados, limpieza de solares u otras obras o actuaciones de análogas características, sin perjuicio de contar con las autorizaciones necesarias para la retirada de residuos o la ocupación de la vía pública, de conformidad con la legislación de régimen local”.

d) Disciplina

En los procedimientos de restitución de la legalidad urbanística, la suspensión afecta al plazo máximo para su resolución, no computando para la caducidad el tiempo transcurrido durante el estado de alarma, pero no ha de impedir acordar la incoación del procedimiento; dicho acto deberá notificarse al interesado, siendo de aplicación las determinaciones dichas anteriormente

97. Ley 1/2020, de 8 de octubre, por la que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística (BOCM, de 15 de octubre), que así lo especifica en su art. 160 f).

sobre las notificaciones y estando suspendido, en todo caso, el plazo de audiencia al interesado. De este modo, suspendido el trámite de audiencia, este procedimiento de restitución de la legalidad no podrá resolverse hasta tanto se alce el estado de alarma y se reanude y complete dicha audiencia.

Y si se encontrase incoado un procedimiento de restitución de la legalidad con anterioridad al estado de alarma, solo podríamos resolver el procedimiento si el plazo de audiencia hubiese transcurrido por completo antes de dicha declaración, por lo que no se vería afectado dicho plazo de audiencia por la suspensión. Resuelto el procedimiento, nos reiteramos en lo indicado sobre la eficacia del acto mediante su notificación e impugnación respecto de las licencias urbanísticas, no debiendo olvidar que la ejecutividad del acto depende no de su firmeza, pero sí de su eficacia, es decir, que se practique la notificación.

Las mismas consideraciones habría que realizar respecto de los procedimientos sancionadores, con una salvedad: de conformidad con lo dispuesto en el artículo 90.3 de la LPCAP, “la resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa”, por lo que, si se resuelve un procedimiento sancionador conforme a los criterios expuestos (es decir, sin considerar un plazo transcurrido en todo o en parte durante el estado de alarma), al no comenzar el plazo para recurrir hasta el primer día hábil siguiente a la fecha de finalización de la declaración del estado de alarma (disposición adicional octava del Real Decreto-ley 11/2020), el acto no alcanzará firmeza, siendo la sanción inejecutable.

Respecto de los procedimientos disciplinarios, sí tendrían acogida en el apartado cuarto de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020 los procedimientos de órdenes de ejecución o de ruina por poder justificar, según los casos, que resultan indispensables para la protección del interés general, en cuyo caso, previa resolución motivada, podría continuarse el procedimiento, computándose los plazos correspondientes durante el estado de alarma.

e) *El caso de las terrazas*

Como se encarga de señalar PENSADO SEIJAS⁹⁸, las terrazas cobraron gran notoriedad en estos tiempos de pandemia, debido al avance de las fases de la “desescalada”. Así, gran número de ayuntamientos se pusieron manos a la obra para dinamizar sus economías locales, dentro de sus competencias “difusas” en materia de promoción económica, a la vista de las graves consecuencias negativas que se avecinan.

La iniciativa local se está centrando fundamentalmente en la ampliación y la exención o bonificación del pago por la instalación de terrazas en la vía

98. PENSADO SEIJAS, A., “Terrazas: ampliación y COVID-19”, *El Consultor Urbanístico*, 14 de mayo de 2020.

pública, anexas a los locales del sector hostelero, ya que son evidentes las grandes pérdidas que sufre el sector⁹⁹.

Dos órdenes ministeriales son las que han recogido nuevos requisitos, tanto formales como materiales específicos, para poder llevar a cabo la ampliación de las terrazas: la Orden SND/386/2020, de 3 de mayo, por la que se flexibilizan determinadas restricciones sociales y se determinan las condiciones de desarrollo de la actividad de comercio minorista y de prestación de servicios, así como de las actividades de hostelería y restauración en los territorios menos afectados por la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; y la Orden SND/399/2020, de 9 de mayo (arts. 15 y 16), para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional, establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 1 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad, que establece las “Condiciones para la reapertura al público de terrazas de los establecimientos de hostelería y restauración”.

El artículo 12 de la Orden SND/386/2020, de 3 de mayo, regula la reapertura de las terrazas de los establecimientos de hostelería y restauración, que constriñe de manera notoria el desarrollo de esta actividad, en lo cual las comunidades autónomas en sus normas de “segunda ola” han profundizado¹⁰⁰.

Así, PENSADO SEIJAS considera cardinal que se respete la STS n.º 159/2019 (rec. 1152/2016), de fecha 11 de febrero de 2019. La citada Sentencia recoge y recalca lo ya dispuesto en el artículo 5 de la Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados.

El artículo 15 de la Orden SND/399/2020 regula las condiciones de la ocupación del dominio público, resaltando que la ampliación requerirá como requisito *sine qua non* la licencia/autorización municipal para poder llevarla a cabo (con independencia de la que ya poseyera); es decir, debe presentarse la solicitud ante el ayuntamiento, que procederá a estudiar su viabilidad y resolver expresamente sobre la misma.

99. Así el Ayuntamiento de Madrid, https://www.abc.es/espana/madrid/abci-almeida-anuncia-bonificacion-cien-cien-tasa-terrazas-202009091049_noticia.html?ref=https:%2F%2Fwww.google.com%2F

100. Desde la Orden 311/2020, de 29 de mayo, de la Consejería de Justicia, Interior y Víctimas, por la que se fija el horario de funcionamiento de las terrazas de determinados establecimientos de espectáculos y actividades recreativas, como medida complementaria del plan de dinamización de la economía madrileña, como consecuencia de la entrada de la Comunidad de Madrid en la Fase 1 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad, a la de aplicación del acuerdo del Consejo Interterritorial de Salud anulado por el TSJM y sustituida por el nuevo estado de alarma.

Resolución expresa porque, en este caso, la solicitud de instalación de la terraza implica la autorización de la ocupación de dominio público, debiendo tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), siendo su silencio negativo.

Por otro lado, este artículo también establece el respeto a la proporción del cincuenta por ciento entre mesas y superficie disponible, llevando a cabo un incremento proporcional del espacio peatonal en el mismo tramo de la vía pública en el que se ubique la terraza.

Es decir, para poder ampliar la terraza, debe obligatoriamente acondicionarse un espacio peatonal proporcional en el mismo tramo de la vía, por lo que se reducirá mucho su viabilidad, salvo en espacios abiertos como plazas públicas o en su caso, siempre que sea posible y de manera excepcional y motivada, acotando espacios dedicados al estacionamiento de vehículos.

Otro requisito es la ocupación máxima de diez personas por mesa o agrupación de mesas¹⁰¹. La mesa o agrupación de mesas que se utilice para este fin deberá ser acorde al número de personas, permitiendo que se respete la distancia mínima de seguridad interpersonal.

Por su parte, el artículo 16 de la Orden SND/399/2020 recoge los requisitos materiales concretos en el ámbito sanitario bajo el título “Medidas de higiene y/o prevención en la prestación del servicio en terrazas”¹⁰².

101. Reducida a seis o incluso a cinco por las órdenes autonómicas de la segunda ola.

102. Artículo 16. Medidas de higiene y/o prevención en la prestación del servicio en terrazas.

En la prestación del servicio en las terrazas de los establecimientos de hostelería y restauración deberán llevarse a cabo las siguientes medidas de higiene y/o prevención:

- a) Limpieza y desinfección del equipamiento de la terraza, en particular mesas, sillas, así como cualquier otra superficie de contacto, entre un cliente y otro.*
- b) Se priorizará la utilización de mantelerías de un solo uso. En el caso de que esto no fuera posible, debe evitarse el uso de la misma mantelería o salvamanteles con distintos clientes, optando por materiales y soluciones que faciliten su cambio entre servicios y su lavado mecánico en ciclos de lavado entre 60 y 90 grados centígrados.*
- c) Se deberá poner a disposición del público dispensadores de geles hidroalcohólicos o desinfectantes con actividad virucida autorizados y registrados por el Ministerio de Sanidad, en todo caso en la entrada del establecimiento o local, que deberán estar siempre en condiciones de uso.*
- d) Se evitará el uso de cartas de uso común, optando por el uso de dispositivos electrónicos propios, pizarras, carteles u otros medios similares.*
- e) Los elementos auxiliares del servicio, como la vajilla, cristalería, cubertería o mantelería, entre otros, se almacenarán en recintos cerrados y, si esto no fuera posible, lejos de zonas de paso de clientes y trabajadores.*
- f) Se eliminarán productos de autoservicio como servilleteros, palilleros, vinagreras, aceiteras, y otros utensilios similares, priorizando monodosis desechables o su servicio en otros formatos bajo petición del cliente.*
- g) El uso de los aseos por los clientes se ajustará a lo previsto en el artículo 6.5.*

Estas determinaciones han sido moduladas en diversas ocasiones por las comunidades autónomas, siguiendo los diversos momentos y situaciones de la pandemia.

Ahora bien, la aplicación subjetiva del concepto de terraza y qué establecimientos tienen derecho a ella, ha sido ampliada igualmente por normativa autonómica muy poco respetuosa con la autonomía municipal¹⁰³, que va progresando en la restricción a medida que avanza la segunda ola¹⁰⁴.

103. La Orden 668/2020, de 19 de junio, de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, por la que se establecen medidas preventivas para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 una vez finalizada la prórroga del estado de alarma establecida por el Real Decreto 555/2020, de 5 de junio, recoge en su apartado vigesimoquinto: *Medidas de flexibilización para la instalación de terrazas:*

Tienen la consideración de asimilable a cafeterías, bares y restaurantes, y en consecuencia podrán ser autorizados para la instalación de terrazas, los siguientes locales y establecimientos recogidos en el Anexo I del Decreto 184/1998, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas, Establecimientos, Locales e Instalaciones:

- 1. Bares especiales: Bares de copas, con y sin actuaciones en directo.*
- 2. Tabernas y bodegas.*
- 3. Chocolaterías, heladerías, salones de té, croissanteries y asimilables.*
- 4. Bares y restaurantes de hoteles.*
- 5. Salones de banquetes.*
- 6. Café-espectáculo.*
- 7. Salas de fiestas.*
- 8. Restaurante-espectáculo.*
- 9. Discotecas y salas de baile.*
- 10. Teatros. Siempre que dispongan de servicio de bar en licencia de funcionamiento.*
- 11. Salas de creación y experimentación teatral. Siempre que dispongan de servicio de bar en licencia de funcionamiento.*
- 12. Pabellones de Congresos. Siempre que dispongan de servicio de bar y restauración en licencia de funcionamiento.*
- 13. Parques de atracciones, ferias y asimilables. Siempre que dispongan de servicio de bar y restauración en licencia de funcionamiento.*
- 14. Parques acuáticos. Siempre que dispongan de servicio de bar y restauración en licencia de funcionamiento.*
- 15. Casetas de feria. Siempre que dispongan de servicio de bar y restauración en licencia de funcionamiento.*

104. Así, la Orden 1177/2020, de 18 de septiembre, de la Consejería de Sanidad, por la que se modifica la Orden 668/2020, de 19 de junio, por la que se establecen medidas preventivas para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 una vez finalizada la prórroga del estado de alarma establecida por el Real Decreto 555/2020, de 5 de junio, como consecuencia de la evolución epidemiológica, establece en su punto Tres:

Se modifica el punto 1 del apartado vigesimotercero, que queda redactado de la siguiente forma:

“1. El porcentaje de aforo permitido en las terrazas al aire libre de los establecimientos de hostelería y restauración será del cien por cien de las mesas permitidas en el año inmediatamente anterior en base a la correspondiente licencia municipal o de lo que sea autorizado para este año, si bien deberá garantizarse el mantenimiento de la debida distancia de seguridad interpersonal de, al menos, 1,5 metros entre clientes o, en su caso, grupos de clientes.

6.5 Policía administrativa

El RDDEA también actúa sobre las capacidades locales en materia de policía administrativa, en tanto en cuanto las entidades locales no solo mantienen sus competencias, sino que además el artículo 5.º2 de dicha norma faculta a los agentes de la autoridad para 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 suspendidos en dicho Real Decreto, salvo los expresamente exceptuados. Para ello, podrán dictar las órdenes y prohibiciones necesarias y suspender las actividades o servicios que se estén llevando a cabo. Esta situación se ve ampliada *mutatis mutandi* en la nueva normalidad para las determinaciones de las comunidades autónomas, eso sí, sin una habilitación legal clara.

Pero la intervención de los poderes públicos en los diversos sectores de poco o nada serviría, tal y como destaca CANO CAMPOS¹⁰⁵, si el ordenamiento jurídico no arbitrara también los adecuados mecanismos sucesivos o de reacción frente a los comportamientos que contravienen las normas, y los actos jurídicos en que se concreta dicha intervención. Son muchos los mecanismos de reacción que el ordenamiento jurídico prevé en caso de incumplimiento o violación de sus mandatos y prohibiciones o por la causación de un daño: el restablecimiento de la legalidad conculcada (por ejemplo, la violación de un confinamiento perimetral), la ejecución forzosa de lo previamente ordenado (como la devolución a su domicilio de las personas que violen la cuarentena) o la reparación de los daños causados por la destrucción de un bien de la Administración. Junto a todas esas medidas de reacción, una de las más habituales es la amenaza de un castigo o sanción.

A diferencia de las medidas preventivas, los mecanismos de reacción tienen destinatarios muy concretos: el que está en situación de restablecer la legalidad alterada, el que ha incumplido la norma de conducta, el sujeto al que es imputable el daño causado, etc. Los propios medios de prevención son objeto

Las mesas o agrupaciones de mesas, deberán guardar una distancia de, al menos, 1,5 metros, respecto a las sillas asignadas a las demás mesas o agrupaciones de mesas con el objeto de asegurar el mantenimiento de la debida distancia física de, al menos, 1,5 metros entre las personas sentadas en diferentes mesas o, en su caso, agrupaciones de mesas.

La ocupación máxima por mesa o agrupación de mesas será de seis personas y deberán cesar su actividad, como máximo, a la 1:00 horas, no pudiendo en ningún caso admitir nuevos clientes a partir de las 00:00 horas, rigiendo el horario de cierre que tuvieran autorizado por los órganos competentes si este fuera anterior a dicha hora”.

105. CANO CAMPOS, T., “El procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración”, en GIFREU FONT, J. (dir.), *Litigación administrativa*, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 143 a 182, y en concreto p. 144.

de protección mediante medidas de reacción (imposición coercitiva de cuarentenas) o la imposición de sanciones (violación de las limitaciones sanitarias, incumplimiento de las órdenes de la Administración, etc.), por lo que no siempre son medios alternativos a las sanciones como habitualmente se cree.

La imposición de sanciones no es monopolio exclusivo de los jueces y tribunales, sino que hoy las administraciones públicas tienen reconocida en nuestro país, y en otros muchos de nuestro entorno, una amplísima potestad sancionadora en todos los sectores y que afecta por ello a todos los ciudadanos. La propia CE ha terminado reconociéndola explícitamente y sometién-dola a una serie de límites para los poderes públicos y de garantías para los particulares, que singularizan el régimen jurídico de las sanciones del resto de la actividad administrativa.

El fin de las sanciones no es reprimir sin más o castigar a ciegas a los responsables, sino prevenir la repetición de la conducta por la misma persona o por otras. El Tribunal Constitucional ha destacado en numerosas ocasiones ese carácter preventivo o disuasorio de las sanciones. El propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su conocida Sentencia de 21 de febrero de 1984 (caso *Otztürk*), y en otras muchas posteriores, ha aludido a la finalidad represiva y preventiva o disuasoria de las sanciones administrativas. Pero dicho carácter no es exclusivo de las sanciones, de modo que “una cosa es que las sanciones tengan, entre otras, una finalidad disuasoria y otra bien distinta que toda medida con una finalidad disuasoria de determinados comportamientos sea una sanción” (STC 164/1995). Lo característico de las sanciones no es, por eso, su finalidad preventiva, sino la forma en que dicha finalidad se persigue: castigando. Se inflige un mal para castigar, y se castiga para prevenir, lo cual es más redundante para los casos de salud pública.

En el supuesto que nos ocupa debemos recordar las palabras del Consejo Consultivo de Andalucía, en el Dictamen 216/2020, de 15 de abril: “... algunas interpretaciones han considerado que no se han de emitir informes y dictámenes mientras se mantenga vigente el estado de alarma, dicha interpretación no resulta aceptable porque la suspensión de plazos no equivale a la paralización de la actividad administrativa ni a la detención de trámites en cualesquiera procedimientos. Es posible que la literalidad de la norma haya podido dar pie a esas interpretaciones,... Sin embargo, la norma puede y debe interpretarse atendiendo a su sentido y finalidad, de manera que pueden y deben llevarse a cabo los actos de ordenación e instrucción que no resulten incompatibles con el estado de alarma o menoscaben los bienes jurídicos que el Real Decreto 463/2020 trata de proteger... entre ellos, los derechos de los interesados... Observando estas cautelas nada obsta a la práctica de trámites que favorecen el interés general ínsito en todo procedimiento... Esta interpre-

tación contribuye al mantenimiento de la actividad administrativa (en la generalidad de los casos llevada a cabo mediante teletrabajo), que de otro modo quedaría paralizada cuando se requiere que sea celeré y eficaz”. Aunque debemos mencionar la opinión contraria sostenida por la Abogacía General del Estado en informe de 26 de marzo de 2020.

En ese sentido, el artículo 20 RDDEA establece un régimen sancionador¹⁰⁶ y en consonancia el artículo 31.1, segundo párrafo, del RDDEA¹⁰⁷ atribuye un papel local, este de colaborador necesario.

Fuera de las determinaciones del estado de alarma lógicamente se debe estar a la legislación ordinaria, modulada por las determinaciones que se realicen por las autoridades sanitarias, y estas determinaciones parten a nivel estatal del Real Decreto-ley 21/2020.

Conforme a este Real Decreto-ley las administraciones competentes deberán asegurar el cumplimiento, por los titulares de los establecimientos comerciales de venta minorista o mayorista de cualquier clase de artículos, de las normas de aforo, desinfección, prevención y acondicionamiento que aquellas determinen. En cualquier caso, deberá asegurarse la adopción de las medidas organizativas que resulten necesarias para evitar aglomeraciones y garantizar que clientes y trabajadores mantengan una distancia de seguridad de, al menos, 1,5 metros. Cuando no sea posible mantener dicha distancia de seguridad, se observarán las medidas de higiene adecuadas para prevenir los riesgos de contagio.

Las administraciones competentes prestarán especial atención a las particularidades de los centros y parques comerciales y de los mercados que desarrollan su actividad en la vía pública al aire libre o de venta no sedentaria, comúnmente denominados mercadillos. En igual forma las actividades de hostelería y restauración¹⁰⁸, los equipamientos culturales, espectáculos pú-

106. Así, indica: “El incumplimiento o la resistencia a las órdenes de las autoridades competentes en el estado de alarma será sancionado con arreglo a las leyes, en los términos establecidos en el artículo diez de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio”.

107. “La vigilancia, inspección y control del cumplimiento de dichas medidas, así como la instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores que procedan, corresponderá a los órganos competentes del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales en el ámbito de sus respectivas competencias”.

108. Así, el art. 13 establece:

Las administraciones competentes deberán asegurar el cumplimiento por los titulares de bares, restaurantes y demás establecimientos de hostelería y restauración de las normas de aforo, desinfección, prevención y acondicionamiento que se determinen.

En cualquier caso, deberá asegurarse la adopción de las medidas organizativas que resulten necesarias para evitar aglomeraciones tanto dentro del establecimiento como en los espacios de terrazas autorizados y garantizar que clientes y trabajadores mantengan una distancia de seguridad de, al menos, 1,5 metros. Cuando no sea posible mante-

blicos y otras actividades recreativas¹⁰⁹, las instalaciones para las actividades y competiciones deportivas¹¹⁰, y finalmente lo que el Real Decreto-ley de “nueva normalidad” denomina *Otros sectores de actividad*¹¹¹.

La reserva de ley en el ámbito sancionador es aún más laxa o flexible en el ámbito local que aquí nos ocupa. Tras una larga discusión doctrinal y una contradictoria jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha señalado que, en este ámbito, la ley solo tiene que “fijar los criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada ayuntamiento puede establecer los tipos de infracciones”, y “las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales” (SSTC 132/2001, 161/2003, 6/2004 y 232/2006).

Esta jurisprudencia motivó la reforma del artículo 127 LRJPAC (hoy art. 25 LRJSP) y de la LRJRL (el título XI, introducido por la Ley 11/1999, del pacto local), que trata de fijar tales criterios y los límites de las sanciones pecuniarias en defecto de normativa sectorial específica. Los argumentos utilizados para ello son la presencia de la autonomía municipal reconocida por

ner dicha distancia de seguridad, se observarán las medidas de higiene adecuadas para prevenir los riesgos de contagio.

109. Art. 14:

Las administraciones competentes deberán asegurar el cumplimiento por los titulares de equipamientos culturales, tales como museos, bibliotecas, archivos o monumentos, así como por los titulares de establecimientos de espectáculos públicos y de otras actividades recreativas, o por sus organizadores, de las normas de aforo, desinfección, prevención y acondicionamiento que aquellas determinen.

En todo caso, se deberá asegurar que se adoptan las medidas necesarias para garantizar una distancia interpersonal mínima de 1,5 metros, así como el debido control para evitar las aglomeraciones. Cuando no sea posible mantener dicha distancia de seguridad, se observarán las medidas de higiene adecuadas para prevenir los riesgos de contagio.

110. Art. 15.1:

Las administraciones competentes deberán asegurar el cumplimiento por los titulares de las instalaciones en las que se desarrollen actividades y competiciones deportivas, de práctica individual o colectiva, de las normas de aforo, desinfección, prevención y acondicionamiento que aquellas establezcan.

En todo caso, se deberá asegurar que se adoptan las medidas necesarias para garantizar una distancia interpersonal mínima de 1,5 metros, así como el debido control para evitar las aglomeraciones. Cuando no sea posible mantener dicha distancia de seguridad, se observarán las medidas de higiene adecuadas para prevenir los riesgos de contagio.

111. Art. 16:

Las administraciones competentes deberán asegurar el cumplimiento por los titulares de cualquier otro centro, lugar, establecimiento, local o entidad que desarrolle su actividad en un sector distinto de los mencionados en los artículos anteriores, o por los responsables u organizadores de la misma, cuando pueda apreciarse riesgo de transmisión comunitaria de COVID-19 con arreglo a lo establecido en el artículo 5, de las normas de aforo, desinfección, prevención y acondicionamiento que aquellas establezcan.

En todo caso, se deberá asegurar que se adoptan las medidas necesarias para garantizar una distancia interpersonal mínima de, al menos, 1,5 metros, así como el debido control para evitar las aglomeraciones. Cuando no sea posible mantener dicha distancia de seguridad, se observarán las medidas de higiene adecuadas para prevenir los riesgos de contagio.

la CE (arts. 137 y 140) y la circunstancia de que las ordenanzas las aprueba un órgano de representación popular cual es el pleno del ayuntamiento; pero los mismos no resultan del todo convincentes para CANO para una relajación tal de la reserva de ley, máxime cuando el necesario respaldo punitivo de la regulación contenida en las ordenanzas se puede conseguir, sin merma de la reserva de ley, a través de la técnica de las leyes sancionadoras en blanco, circunstancia que ya existía en el ámbito local con la habilitación del artículo 59 TRRL, que solo requería una actualización.

Algún ayuntamiento (Barcelona) afirmó que no cobraría las sanciones por ellos impuestas, o no las tramitaría. Esto puede equipararse a una condonación, y debemos destacar que la LRJSP no se ocupa de la posibilidad de condonar las sanciones, o de conmutarlas por las correspondientes a otras infracciones de menor gravedad, por razones de equidad, o por la concurrencia de un interés general en el caso concreto. Algunos autores han apuntado que, en defecto de norma sectorial, sería de aplicación el artículo 109.1 LPAC, que regula la revocación de los actos de gravamen o desfavorables, entre los que se encuentran lógicamente las sanciones¹¹².

En virtud de dicho precepto, la revocación de las sanciones impuestas por infracciones del RDDEA solo sería posible siempre que no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni resulte contraria al principio de igualdad o al ordenamiento jurídico.

Los límites de la condonación de las sanciones administrativas estarían, como acertadamente apunta CANO CAMPOS¹¹³, en el principio de igualdad y en el de legalidad de la actuación administrativa. En cualquier caso el papel de las entidades locales es de carácter colaborativo y vicarial en este ámbito sancionador pandémico.

6.6 Personal

Los recursos humanos de las entidades locales se han visto afectados, como todos los trabajadores del país y del orbe, por las limitaciones de movimientos y por la generación del teletrabajo allí donde era posible, siendo esta materia,

112. Al respecto *vid.* HUERGO LORA, A., *Las sanciones administrativas*, Iustel, Madrid, 2007, pp. 441-442; SANZ RUBIALES, I., “Revocación de sanciones administrativas por razones de oportunidad”, *RAP*, n.º 148, 1999, pp. 362-363; LOZANO CUTANDA, B., *La extinción de las sanciones administrativas y tributarias*, Marcial Pons, Barcelona, 1990, p. 180, y CANO CAMPOS, T., *op. cit.*, pp. 176-177.

113. CANO CAMPOS, T., *op. cit.*, p. 152.

junto a la normativa de prevención de riesgos laborales, la que ha sido el eje de la normativa local en este sector.

La situación generada por el COVID-19 supuso la ya indicada generalización del teletrabajo, ya desde el RDDEA, pero 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, impone nuevas medidas de limitación de la movilidad de las personas, para un mayor control de la propagación del virus: un **permiso retribuido recuperable**, de carácter obligatorio entre los días 30 de marzo y 9 de abril (ambos incluidos), para todo el personal laboral por cuenta ajena que preste servicios en empresas o entidades del sector público o privado que desarrollan las actividades no esenciales calificadas como tales en el anexo de dicho Real Decreto-ley.

Tras la finalización del estado de alarma, y en virtud del Real Decreto-ley 21/2020, ya indicado, sobre regulación de la “nueva normalidad”, debemos recordar que se establecen normas de obligado cumplimiento sobre centros de trabajo¹¹⁴, que regulan las imprescindibles materias sobre

-
114. El art. 7 de dicho Real Decreto-ley, bajo la rúbrica *Centros de trabajo*, señala:
1. Sin perjuicio del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales y del resto de la normativa laboral que resulte de aplicación, el titular de la actividad económica o, en su caso, el director de los centros y entidades, deberá:
 - a) Adoptar medidas de ventilación, limpieza y desinfección adecuadas a las características e intensidad de uso de los centros de trabajo, con arreglo a los protocolos que se establezcan en cada caso.
 - b) Poner a disposición de los trabajadores agua y jabón, o geles hidroalcohólicos o desinfectantes con actividad virucida, autorizados y registrados por el Ministerio de Sanidad para la limpieza de manos.
 - c) Adaptar las condiciones de trabajo, incluida la ordenación de los puestos de trabajo y la organización de los turnos, así como el uso de los lugares comunes de forma que se garantice el mantenimiento de una distancia de seguridad interpersonal mínima de 1,5 metros entre los trabajadores. Cuando ello no sea posible, deberá proporcionarse a los trabajadores equipos de protección adecuados al nivel de riesgo.
 - d) Adoptar medidas para evitar la coincidencia masiva de personas, tanto trabajadores como clientes o usuarios, en los centros de trabajo durante las franjas horarias de previsible mayor afluencia.
 - e) Adoptar medidas para la reincorporación progresiva de forma presencial a los puestos de trabajo y la potenciación del uso del teletrabajo cuando por la naturaleza de la actividad laboral sea posible.
 2. Las personas que presenten síntomas compatibles con COVID-19 o estén en aislamiento domiciliario debido a un diagnóstico por COVID-19 o que se encuentren en periodo de cuarentena domiciliaria por haber tenido contacto estrecho con alguna persona con COVID-19 no deberán acudir a su centro de trabajo.
 3. Si un trabajador empezara a tener síntomas compatibles con la enfermedad, se contactará de inmediato con el teléfono habilitado para ello por la comunidad autónoma o centro de salud correspondiente, y, en su caso, con los correspondientes servicios de

distancias, higiene, limitación de acudir al trabajo para los sintomáticos, etc. Disposiciones dictadas en base al amparo del artículo 149.1.16.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia en materia de sanidad exterior, bases y coordinación general de la sanidad y legislación sobre productos farmacéuticos, tal y como refleja la disposición final sexta.1 de dicho Real Decreto-ley.

Por otra parte se establece (entendemos que para afectados, pero también para empresas y lógicamente para las entidades locales) una declaración obligatoria¹¹⁵ de esta enfermedad, con la correlativa obligación de facilitar la información¹¹⁶ que el artículo 27 del Real Decreto-ley de “nueva normalidad” engloba en el ámbito de protección de datos, con su régimen específico de carácter sanitario, por lo que las entidades locales deberán ajustarse en este aspecto a la normativa de las autoridades sanitarias y a la regulación en este aspecto de dicha legislación, con las modulaciones del indicado artículo 27 y de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE; en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales; y en los artículos ocho.1 y veintitrés de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

En particular, las obligaciones de información a los interesados relativas a los datos obtenidos por los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del Real Decreto-ley se ajustarán a lo dispuesto en el artículo 14 del Reglamento

prevención de riesgos laborales. De manera inmediata, el trabajador se colocará una mascarilla y seguirá las recomendaciones que se le indiquen, hasta que su situación médica sea valorada por un profesional sanitario.

115. Art. 22. *Declaración obligatoria de COVID-19:*

El COVID-19, enfermedad producida por la infección por el virus SARS-CoV-2, es una enfermedad de declaración obligatoria urgente, a efectos de lo previsto en el Real Decreto 2210/1995, de 28 de diciembre, por el que se crea la red nacional de vigilancia epidemiológica.

116. Art. 23. *Obligación de información:*

1. Se establece la obligación de facilitar a la autoridad de salud pública competente todos los datos necesarios para el seguimiento y la vigilancia epidemiológica del COVID-19 que le sean requeridos por esta, en el formato adecuado y de forma diligente, incluidos, en su caso, los datos necesarios para la identificación personal.

2. La obligación establecida en el apartado anterior es de aplicación al conjunto de las administraciones públicas, así como a cualquier centro, órgano o agencia dependiente de estas y a cualquier otra entidad pública o privada cuya actividad tenga implicaciones en la identificación, diagnóstico, seguimiento o manejo de los casos COVID-19.

En particular, será de aplicación a todos los centros, servicios y establecimientos sanitarios y servicios sociales, tanto del sector público como del privado, así como a los profesionales sanitarios que trabajan en ellos.

(UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, teniendo en cuenta las excepciones y obligaciones previstas en su apartado 5.

Pero la gran novedad es el teletrabajo, y así, tal y como destaca MUÑOZ PINTO¹¹⁷, en los puestos de trabajo que así lo permitan, parece ser que trabajar de forma telemática va a ser algo más habitual. Desde el mes de marzo hemos sido testigos de un exitoso y masivo piloto de teletrabajo improvisado, sin conciliación, e instaurado a la fuerza por el COVID-19, que ha digitalizado más empresas y administraciones que la normativa o la propia tecnología¹¹⁸.

Es cierto que las administraciones públicas no estaban preparadas para la situación acontecida de forma inminente. Existen carencias técnicas, humanas y organizativas. El obligado funcionamiento electrónico del conjunto de administraciones afecta a cada uno de los niveles de Administración territorial –Estado, comunidades autónomas y Administración local–, siendo esta última (con 8131 municipios) la más flexible de las tres.

Como ya hemos indicado, se ha demostrado que la tecnología estaba preparada desde hace tiempo, y que lo que dificulta en buena parte este tipo de avances son las personas y su resistencia al cambio basada en un modelo tradicional de trabajo; en una cultura que prima la presencialidad frente a los resultados.

La situación producida por la crisis sanitaria ha permitido constatar errores y aciertos en la forma de desarrollar el trabajo en la Administración: se han identificado puntos fuertes –que hay que fortalecer todavía más: el personal– y débiles (que se deberán pulir o suprimir). Queda acreditado que la sociedad, a pesar de la brecha digital, está sobradamente familiarizada con entornos electrónicos. Es el momento de avanzar, de cambiar lo que no iba bien. Mantener para futuro lo que ha funcionado en estos meses de confinamiento obligatorio generalizado.

Destaca en la nueva realidad sobrevenida la necesidad de invertir en recursos tecnológicos, en las competencias de las personas, en su formación respecto a una nueva forma de trabajar. Ahora se trabaja en un nuevo espacio y hacen falta nuevas capacidades que desarrollar: trabajar desde casa exige un nivel de autodisciplina que no conoce el trabajo presencial. Se han puesto en

117. MUÑOZ PINTO, T., “La administración electrónica y la implantación del teletrabajo tras el COVID-19”, primera parte, disponible en <https://www.administracionpublica.com/la-administracion-electronica-y-la-implantacion-del-teletrabajo-tras-el-covid-19-parte-i/>, blog de es.publico, de 3 de julio de 2020.

118. Los datos del Instituto Nacional de Estadística de la EPA de 2019 revelan que el 90,7 % de los ocupados no trabajó ningún día en su domicilio particular. Solamente el 4,8 % de los españoles trabajó en casa más de la mitad de los días, mientras que el 3,5 % lo hizo ocasionalmente.

valor determinados perfiles de empleados públicos que puede que no se hubiesen evidenciado con anterioridad: empleados proactivos, comprometidos, trabajadores, responsables, con habilidades digitales muy importantes y otra serie de habilidades *soft skills*, frente a trabajadores “de la antigua usanza” a quienes los cambios dejan en mal lugar.

El artículo 14 del texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por real decreto legislativo (en adelante TREBEP), en su apartado j), reconoce el derecho de los empleados públicos a la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, lo que se sitúa en el contexto de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

De hecho, el artículo 38 del texto refundido del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (en adelante TRET), contempla el sistema de teletrabajo como una herramienta directamente relacionada con dicha finalidad¹¹⁹, y a pesar de que se trata de una posibilidad que debería estar abierta al conjunto de los empleados públicos, en la mayoría de experiencias y marcos normativos se vincula como una opción preferente en atención a la conciliación personal y familiar.

La nueva “clave de bóveda” del teletrabajo en la función pública es el Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las administraciones públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, que establece un nuevo artículo 47 bis del TREBEP¹²⁰.

119. Pese a ello y por las razones en él aducidas se aprobó el Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia.

120. 1. *Se considera teletrabajo aquella modalidad de prestación de servicios a distancia en la que el contenido competencial del puesto de trabajo puede desarrollarse, siempre que las necesidades del servicio lo permitan, fuera de las dependencias de la Administración, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación.*
 2. *La prestación del servicio mediante teletrabajo habrá de ser expresamente autorizada y será compatible con la modalidad presencial. En todo caso, tendrá carácter voluntario y reversible salvo en supuestos excepcionales debidamente justificados. Se realizará en los términos de las normas que se dicten en desarrollo de este Estatuto, que serán objeto de negociación colectiva en el ámbito correspondiente y contemplarán criterios objetivos en el acceso a esta modalidad de prestación de servicio. El teletrabajo deberá contribuir a una mejor organización del trabajo a través de la identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento.*
 3. *El personal que preste sus servicios mediante teletrabajo tendrá los mismos deberes y derechos, individuales y colectivos, recogidos en el presente Estatuto que el resto del personal que preste sus servicios en modalidad presencial, incluyendo la normativa de prevención de riesgos laborales que resulte aplicable, salvo aquellos que sean inherentes a la realización de la prestación del servicio de manera presencial.*

Debemos también tener muy presente que el verdadero teletrabajo es el que de partida cuenta con los medios necesarios y con los recursos tecnológicos para la gestión remota a servidores que contengan la información, documentación y expedientes con los que trabaje de forma presencial, y el nuevo artículo 47.3 bis del TREBEP así lo exige. Igualmente, la ciberseguridad y las condiciones de acceso y seguridad en la conectividad y los datos para que el trabajo sea efectivo (administración digital) deben entenderse, en nuestra opinión, incluidos en este precepto¹²¹.

En el contexto del momento en que nos encontramos, es necesario un impulso del teletrabajo preferente, en relación con la forma y el fondo de lo anterior. Vamos a avanzar en el desarrollo del Real Decreto-ley indicado para adaptarnos a la nueva realidad, las nuevas necesidades que se han identificado, y a desarrollar la posibilidad de conciliar.

7

Conclusiones

Como hemos constatado en el apartado 2 de este trabajo, la LRSAL fue una de las consecuencias de la firma del MoU entre el Reino de España y la Unión Europea para la apertura del crédito para el rescate de las cajas de ahorro. Esta circunstancia nos hace evidente que las imprescindibles ayudas por parte de la Unión hacia el Reino de España en términos de “rescate financiero” vengán acompañadas de nuevas reformas, y si dicha Ley supuso el ahorro de los famosos 7127 millones de euros de ahorro¹²² comprometidos por esta materia en el marco del MoU¹²³, en el previsible marco de la reconstrucción económica y social, la ayuda del BCE, del MEDEM y otras fórmulas de financiación vía transferencia o préstamo, se exigirán nuevas reformas y “racionalizaciones” para el conjunto del gasto público y que sin duda afectarán a nuestras entidades locales.

4. La Administración proporcionará y mantendrá a las personas que trabajen en esta modalidad, los medios tecnológicos necesarios para su actividad.

5. El personal laboral al servicio de las administraciones públicas se regirá, en materia de teletrabajo, por lo previsto en el presente Estatuto y por sus normas de desarrollo.

121. Así el programa “pulse secure” u otros análogos.

122. Sobre esta cifra que se redondea en 8000 millones véase *Ocho mil millones de euros de ahorro: la compleja reforma de la Administración local*, del Circulo Cívico de Opinión, disponible en <https://www.circulocivicodeopinion.es/ocho-mil-millones-de-euros-de-ahorro-la-compleja-reforma-de-la-administracion-local/>

123. Sobre los efectos del Memorándum of Understanding, puede consultarse ARIÑO, G. y GARCÍA, M., *Vindicación y Reforma de las Cajas de Ahorro*, Thomson-Civitas, 2013, pp. 174-184.

De hecho, el acuerdo de la Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020)¹²⁴ que acordó los fondos, tanto transferencias como préstamos, implica la indicada condicionalidad.

Pero estas actuaciones no deben plantearse vía decreto ley, como ya hemos apuntado en referencia a la modificación del sistema de celebración telemática de los plenos, puesto que las entidades locales son parte del Estado y sus elementos esenciales tienen reserva de ley, al menos en nuestra opinión, debiéndose recordar que si la Constitución se reformó en 15 días de agosto-septiembre de 2011, la LRBRL y otras leyes podrían haberse modificado por procedimiento de urgencia y lectura única. De hecho buena parte de los conflictos interadministrativos surgidos en la segunda ola de la pandemia se derivan de la falta de tramitación de las correspondientes leyes para el tema, que al menos desde la finalización del estado de alarma pudieran suplir las lagunas o discrepancias existentes¹²⁵.

Por otro lado, y tal y como apunta VILLAR CRESPO, es necesario también actualizar el modelo de estados excepcionales configurado en 1981. La experiencia de la crisis sanitaria ha permitido ver sus carencias: ni es –constitucionalmente– posible suspender derechos bajo el estado de alarma, ni siempre se dan los presupuestos fácticos necesarios –de orden público– para activar el de excepción, que sí lo permite.

Igualmente es preciso entonces actualizar el derecho de necesidad a la realidad territorial española. A la luz de la crisis del COVID-19 nadie duda ya de la adecuación y utilidad de las potestades extraordinarias indicadas, del mismo modo que nadie discute los peligros que puede conllevar su ejercicio sin un sustrato doctrinal, jurisprudencial y legal fuertemente consolidado, en el que el principio de proporcionalidad sirva de guía y –al tiempo– de mecanismo de control.

En ese sentido es necesario precisar las competencias municipales y los poderes extraordinarios de los alcaldes, no solo en base a los principios de mínima intervención en relación con los derechos de los ciudadanos, sino también sobre la actualización a estas situaciones excepcionales y a un control inmediato.

En cualquier caso, la capacidad de control de la población recae sobre las policías locales en buena medida, pero no se ha articulado norma alguna para

124. Puede consultarse el documento en <https://www.consilium.europa.eu/media/45124/210720-euco-final-conclusions-es.pdf>

125. Así, un ejemplo es la disconformidad de las comunidades autónomas más pobladas de España con la Resolución de 30 de septiembre de 2020, de la Secretaría de Estado de Sanidad, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud sobre la Declaración de Actuaciones Coordinadas en Salud Pública para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, de fecha 30 de septiembre de 2020.

que los ayuntamientos sean competentes para la tramitación e imposición de sanciones, por lo que serán las comunidades autónomas y sus servicios de salud los competentes.

Por último, debemos destacar el papel clave de los ayuntamientos en la asistencia a los ciudadanos, y en especial en materia de servicios sociales, puesto que, como sostiene DOMÍNGUEZ MARTÍN¹²⁶, la asistencia social se va a desplegar en el marco de la LRBRL, generalmente, bajo el artículo 26.1.c) de esta (en los municipios de más de 20 000 habitantes), pero va a cambiar mucho al avanzar la desescalada y después. Parece razonable que, a medida que avance la desescalada, se prevea un aumento de protagonismo de las comunidades autónomas y los ayuntamientos, aunque estos al servicio de las comunidades autónomas, de la política autonómica, no de políticas propias, con pura gestión de la financiación y fines que se les atribuyan: los ayuntamientos son puro instrumento de ejecución de políticas ajenas, desconociendo –añadimos nosotros– el principio de descentralización y mayor cercanía al ciudadano que nuestro ordenamiento establece.

La vida local y su derecho, al igual que el resto de la sociedad y el ordenamiento jurídico, se han visto gravemente afectados por la pandemia y sus consecuencias, pero parafraseando a la célebre canción, himno oficioso del confinamiento, ¡sobrevivirán!

8

Bibliografía

ALMONACID LAMELAS, Víctor, “¿Puede el alcalde asumir excepcionalmente competencias del pleno durante el estado de alarma?”, disponible en <https://nosoloaytos.wordpress.com/2020/03/22/puede-el-alcalde-asumir-excepcionalmente-competencias-del-pleno-durante-el-estado-de-alarma/>

ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente, *El concepto de necesidad en derecho público*, Civitas, Madrid, 1996.

ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente, “El coronavirus (COVID-19): respuestas jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 86-87, marzo-abril 2020 (Monográfico sobre “Coronavirus... y otros problemas”), pp. 6-21.

126. DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., *op. cit.*

- ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente (dir.), “Coronavirus y Derecho (I): una introducción mínima al Derecho de necesidad”, 18 de marzo de 2020, y “Coronavirus y Derecho (II): los elementos esenciales del Derecho de necesidad”, 21 de marzo de 2020, en el *Foro de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad de Extremadura* [www.forocsyj.es] [concretamente ver <https://derechoadministrativouex.files.wordpress.com/2020/03/20200318.-coronavirus-y-derecho-i.pdf> y <https://forocsyj.com/2020/03/21/coronavirus-y-derecho-ii-los-elementos-esenciales-del-derecho-de-necesidad/>].
- APARISI APARISI, M.^a Carmen, “Incidencia de la crisis ocasionada por el COVID-19 en el destino del superávit de las entidades locales y en las inversiones financieramente sostenibles”, *Revista de Derecho Local El Derecho*, n.º 84, 23 de abril de 2020.
- ARIÑO ORTIZ, Gaspar y GARCÍA, Miriam, *Vindicación y reforma de las cajas de ahorro*, Thomson-Civitas, 2013.
- ARROYO GIL, Antonio, “Otra vuelta de tuerca a la autonomía local. Breve comentario a las SSTC 41/2016, de 3 de marzo, y 111/2016, de 9 de junio”, *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 38, 2016, pp. 701-716.
- BLANES, Miguel Ángel, tuit citado por ALMONACID LAMELAS, Víctor, y disponible en <https://twitter.com/nuevadmon/status/1241634728853360640>
- CANO CAMPOS, Tomás, “El procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración”, en GIFREU FONT, Judith (dir.), *Litigación administrativa*, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 143 a 182.
- CIERCO SEIRA, César, *Administración pública y salud colectiva. El marco jurídico de la protección frente a las epidemias y otros riesgos sanitarios*, 1.^a ed., Comares, Granada, 2006.
- CIERCO SEIRA, César, “Epidemias y derecho administrativo. Las posibles respuestas de la Administración en situaciones de grave riesgo sanitario para la población”, *Derecho y salud*, vol. 13, núm. 2, julio-diciembre 2005.
- CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco, “Ensayo de una teoría de la urgencia en el derecho administrativo”, *RAP*, n.º 10, 1953.
- COSCULLUELA MONTANER, Luis y CARBONELL PORRAS, Eloísa (dirs.), *Reforma estatutaria y régimen local*, Civitas-Thomson Reuters, Ministerio de Ciencia e Innovación, 2011.
- COSCULLUELA MONTANER, Luis, “Reforma de la Administración local. Una oportunidad de modificar la planta local que no puede perderse”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 157, enero-marzo 2013, pp. 11-19.

- CRUZ VILLALÓN, Pedro, “La protección extraordinaria del Estado”, en GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y PREDIERI, Alberto (dirs.), *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, Civitas, Madrid, 1980, pp. 661-689.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro, *El estado de sitio y la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.
- DESDENTADO DAROCA, Eva, “El principio de autonomía local”, en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (dir.), *Los principios jurídicos del derecho administrativo*, La Ley, 2010, pp. 877-900.
- DÍAZ LEMA, José Manuel, “La STC 041/2016: aval del Tribunal Constitucional a las medidas relativas a la planta local y la reordenación de las competencias locales de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 181, 2016, pp. 351-376.
- DOMÍNGUEZ MARTÍN, Mónica, “La acción social municipal en la gestión de la emergencia sanitaria producida por la COVID-19 y en el proceso de salida de la crisis sanitaria y social”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, n.º 53, junio 2020, pp. 75-106.
- DURÁ ALEMAÑ, Carlos, “Cataluña, a consecuencia de la Covid-19, establece medidas urgentes en materia de urbanismo, fianzas y ambiental”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 19 de junio de 2020. <https://www.actualidad-juridicaambiental.com/>
- FARRÉ TOUS, Santiago, “Los Bandos del Alcalde”, *REALA*, n.º 273, 1997, pp. 101-125.
- FEÁS, Enrique, “El virus que paró el mundo”, *El Notario del Siglo XXI*, n.º 90, marzo-abril 2020.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, “Los problemas de las medidas jurídicas contra el coronavirus: las dudas constitucionales sobre el Estado de Alarma y los excesos normativos”, *Diario La Ley*, n.º 9641, 2020.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Iustel, 2005.
- FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, Fernando, “Reflexiones en el ámbito local con ocasión de las sentencias del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, n.º 49, febrero 2019, pp. 176-194, y en concreto pp. 188-189.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F., *El estado de excepción en el Derecho Constitucional español*, EDESA, Madrid, 1978.
- FONT I LLOVET, Tomàs y GALÁN GALÁN, Alfredo (dirs.), “Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?”, *Anuario del Gobierno Local 2012*, mayo 2013.

- GALÁN GALÁN, Alfredo, “La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, número extraordinario 2015.
- GARCÍA RUBIO, Fernando, *El derecho local tras la “racionalización”. Entre la transparencia, la remunicipalización y el ajuste presupuestario*, Tirant lo Blanch, 2020.
- GIMENO FELIU, José María, “La nueva regulación de la contratación en los sectores especiales y su incidencia práctica. Novedades del Real Decreto-ley 3/2020”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, n.º 53, junio 2020, pp. 12-74.
- GÓMEZ-ACEBO SANTOS, Ricardo, “El ejercicio de la función legislativa por el Gobierno: leyes delegadas y decretos leyes”, *RAP*, n.º 6, septiembre-diciembre 1951, pp. 99-124.
- GÓMEZ JIMÉNEZ, María Luisa, “Competencia y regulación de la provisión de servicios sociales como servicios públicos en escenarios de recesión económica”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 159, 2013, pp. 363-384.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, “Las notificaciones del mes de agosto”, *RAP*, n.º 61, enero-abril 1970, pp. 121-123; incluido como n.º 18 de los *34 artículos seleccionados de la Revista de Administración Pública con ocasión de su centenario*, INAP, 1983 (selección, introducción general y presentación de Alejandro NIETO).
- GRACIA RETORTILLO, Ricard, “La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: la afectación a la autonomía local”, en FONT I LLOVET, Tomàs y GALÁN GALÁN, Alfredo (dirs.), *Anuario del Gobierno Local 2015/16*, IDP-Fundación Democracia y Gobierno Local, diciembre 2016, pp. 225-280.
- GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio (dir.), *Comentarios sobre la legislación local de Andalucía*, AL Fundación (Fundación Asesores Locales), 2012.
- HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Hilario, “La afección del estado de alarma a los procedimientos urbanísticos”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 6, junio 2020, p. 88.
- HUERGO LORA, Alejandro, “Estado de alarma en el país de los decretos leyes”, disponible en <https://almacenederecho.org/estado-de-alarma-en-el-pais-de-los-decretos-leyes>
- HUERGO LORA, Alejandro, *Las sanciones administrativas*, Iustel, Madrid, 2007.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, “La reforma local: primer análisis de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Contexto, elementos estructurales y algunas pautas interpretativas para la aplica-

- ción de un marco normativo complejo”, *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, n.º 5, 2013, pp. 300 y ss.
- LAGO NÚÑEZ, Guillermo, “De la cercanía a la distancia. Examen del artículo 46.3 de la LRBRL”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 6, Sección Rincón Local, junio 2020.
- LOZANO CUTANDA, Blanca, *La extinción de las sanciones administrativas y tributarias*, Marcial Pons, Barcelona, 1990.
- MACIP, Salvador, *Las grandes epidemias modernas. La lucha de la humanidad contra los enemigos invisibles*, Destino, 2020.
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, José Manuel, “Efectos sobre los expedientes de contratación en tramitación y los contratos en ejecución de las medidas adoptadas por el Gobierno a raíz de la crisis sanitaria provocada por el coronavirus”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º II, Sección A Fondo, mayo 2020.
- MCNEILL, William H., *Plagues and Peoples*, Anchor Books, Nueva York, 1967.
- MEDINA ALCOZ, Luis, “La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas a la luz de las sentencias constitucionales sobre la reforma local”, en FONT I LLOVET, Tomàs y GALÁN GALÁN, Alfredo (dirs.), *Anuario del Gobierno Local 2015/16*, IDP-Fundación Democracia y Gobierno Local, diciembre 2016, pp. 189-224.
- MEDINA GUERRERO, Manuel, *La protección constitucional de la autonomía financiera de los entes locales frente a las alteraciones de su ámbito competencial*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2004.
- MONTILLA, José Antonio, *Las sentencias del Tribunal Constitucional sobre la LRSAL*, IDP, 22 de diciembre de 2016, disponible en <http://idpbarcelona.net/las-sentencias-del-tribunal-constitucional-la-lrsal/>
- MONTOYA MARTÍN, Encarnación, “Las fórmulas de gestión de los servicios públicos locales: los entes instrumentales”, *Congreso europeo sobre descentralización territorial y administración local*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2009, pp. 215-258.
- MORELL OCAÑA, Luis, *El régimen local*, Civitas, 1988.
- MUÑOZ PINTO, Tamara, “La administración electrónica y la implantación del teletrabajo tras el COVID-19”, primera parte, disponible en <https://www.administracionpublica.com/la-administracion-electronica-y-la-implantacion-del-teletrabajo-tras-el-covid-19-parte-i/>, blog de es.publico, de 3 de julio de 2020.
- ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, “El régimen local en los nuevos estatutos de autonomía”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Iustel, 2011, pp. 253-285.

- PAREJA LOZANO, Carles, “Autonomía y potestad normativa de las corporaciones locales”, *RAP*, n.º 138, septiembre–diciembre 1995, pp. 107-142.
- PENSADO SEIJAS, Alberto, “Terrazas: ampliación y COVID-19”, *El Consultor Urbanístico*, 14 de mayo de 2020.
- PEREA GONZÁLEZ, Álvaro, “Apología de la forma: COVID-19 y seguridad jurídica”, *Diario La Ley*, n.º 9649, Sección Plan de Choque de la Justicia / Tribuna, 9 de junio de 2020.
- PÉREZ GARCÍA, Manuel Luis, “La aplicación diferenciada o asimétrica de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en las distintas comunidades y ciudades autónomas (y en dos municipios: Madrid y Barcelona)”, *Gabilex*, N.º Extraordinario Jornadas de Letrados de las CCAA, 15, 16 y 17 de abril de 2015, disponible en http://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20150603/asimetria_de_la_ley_racionalizacion_y_sostenibilidad.pdf
- PORRAS RAMÍREZ, J. M.^a, *El conflicto de defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Civitas, 2001.
- RIVERO Y SERN, José Luis, *Derecho local de Andalucía. Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía*, Iustel, 2012.
- RODRÍGUEZ-SABUGO FERNÁNDEZ, José Ramón, “Sobre la naturaleza de los bandos como disposiciones de carácter general (Las disposiciones de carácter general en la Administración Local)”, *Revista de Estudios de la Vida Local* (actual *REALA*), n.º 207, 1980, pp. 487-505.
- SALAS, Javier, “Los decretos leyes en el ordenamiento jurídico español. En torno a la urgencia”, *RAP*, n.º 51, septiembre-diciembre 1966, pp. 41-96.
- SANZ RUBIALES, I., “Revocación de sanciones administrativas por razones de oportunidad”, *RAP*, n.º 148, 1999.
- SERRANO ALBERCA, José Manuel, “Artículo 116”, en GARRIDO FALLA, Fernando (dir.), *Comentarios a la Constitución*, 2.^a ed., Civitas, Madrid, 1985, pp. 1554-1611.
- SERRANO GUIRADO, Enrique, “Bandos”, *Nueva enciclopedia jurídica*, tomo III, Seix, Barcelona, 1951, pp. 276 y ss.
- SORIANO GARCÍA, José Eugenio, “Los decretos leyes en la jurisprudencia constitucional”, *RAP*, n.º 100-102, 1983.
- TIERNO GALVÁN, Enrique, *Bandos del Alcalde*, Tecnos, 6.^a ed., 1986.
- TORRES MURO, Ignacio, “Artículo 116. Los estados excepcionales”, en RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. y CASAS BAAMONDE, M.^a E. (dirs.), *Comentarios a la Constitución española*, BOE-Ministerio de Justicia-Fundación Wolters Kluwer, Las Rozas (Madrid), 2018, pp. 630-636.
- VALLINA VELARDE, Vicente DE LA, “Consideraciones sobre la potestad normativa de los entes locales”, *REVL*, n.º 176, octubre-diciembre 1972.

- VEGA DE DÍAZ RICCI, Ana M. DE LA, *La autonomía municipal y el bloque constitucional local*, Ciudad Argentina–Servicio de Publicaciones Facultad de Derecho UCM, Buenos Aires-Madrid, 2006.
- VELASCO CABALLERO, Francisco, “Restricciones a la libertad de circulación por bando de alcaldía”, en blog del IDL de la UAM, 6 de mayo de 2020, disponible en <https://www.idluam.org/blog/restricciones-a-la-libertad-de-circulacion-por-bando-de-alcaldia/>
- VELASCO CABALLERO, Francisco, “Juicio constitucional sobre la LRSAL: punto final”, *Anuario de Derecho Municipal 2016*, IDL-Universidad Autónoma-Marcial Pons, 2017, pp. 23-46.
- VELASCO CABALLERO, Francisco, “La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local”, en DOMINGO ZABALLOS, Manuel José (coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés estudios*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014.
- VILLAR CRESPO, Guillermo, “Repensando el derecho de excepción: la crisis del coronavirus y los tres aprendizajes sobre el derecho de necesidad en el ordenamiento jurídico español”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 54, 2020.